



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 9 lipca 2013 r.

PG VIII TK<sub>w</sub> 31/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	10. 07. 2013
L.dz. ....	L.zał. ....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

**wnoszę o stwierdzenie niezgodności:**

przepisów Załączników Nr 1 oraz Nr 2 do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1265 ze zmianami) z art. 10 w związku z art. 173 i w związku z art. 175 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

### UZASADNIENIE

Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na zasadzie trójpodziału władzy państwowej. Zasada ta jest traktowana jako składnik ogólnej koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Zapobiega ona koncentracji nadmiernej władzy w jednym organie i ostatecznie ma na celu ochronę praw i wolności jednostki. Odnośnie władzy sądowniczej, już w tym miejscu należy podkreślić, że do jej istoty

należy, by wymiar sprawiedliwości był sprawowany wyłącznie przez sądy i trybunały, w separacji od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Z kolei, fundamentalnymi zasadami polskiego prawa karnego sensu largo, w tym prawa wykroczeń, są: zasada indywidualizacji kar i środków karnych, zasada sprawiedliwego wymiaru kary, oznaczająca przede wszystkim współmierność kary do stopnia społecznej szkodliwości czynu, oraz dyrektywa prewencji szczególnej, nakazująca branie pod uwagę celów zapobiegawczych i wychowawczych, które kara ma osiągnąć w stosunku do ukaranego. Kara może być wymierzona przez sąd lub (w postępowaniu w sprawach o wykroczenia) organ wymierzający karę według uznania tegoż sądu lub organu, ale jedynie w granicach przewidzianych przez ustawę.

Dokonana w Prokuraturze Generalnej analiza przepisów ustawy o transporcie drogowym uprawnia do wysnucia wniosku, że regulacje zawarte w Załącznikach Nr 1 oraz Nr 2 do tejże ustawy nie respektują wymienionych wyżej zasad, co przesądza o konieczności zakwestionowania tychże regulacji w niniejszym wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Przechodząc do oceny zakwestionowanych unormowań w kontekście zaproponowanych w *petitum* niniejszego wniosku wzorców kontroli, wypada odnotować, że, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Z kolei, art. 10 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą – sądy i trybunały. Zgodnie z art. 173 ustawy zasadniczej, Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. W końcu, art. 175 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

W doktrynie przyjmuje się, iż z zasady podziału władzy wynika, że władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są rozdzielone, a nadto, iż musi między nimi panować równowaga i że muszą one między sobą współpracować. Zasada ta nie ma znaczenia czysto organizacyjnego. Celem jej jest m.in. ochrona praw człowieka

przed nadużywaniem władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów. W zakresie układu stosunków między władzą ustawodawczą i wykonawczą typowym zjawiskiem jest pewne przecinanie się czy nakładanie kompetencji, sięgające nawet w dziedziny należące do istoty ustawodawstwa bądź działalności wykonawczej. Zasadnicza odmiennosc układu stosunków występuje między władzą sadowniczą a każdą z pozostałych władz, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwosci należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć (por. Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, s. 189 - 190).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, że ani legislatura, ani egzekutywa nie mogą swym oddziaływaniem wpływać na wymierzanie sprawiedliwosci przez sądy (przede wszystkim), a także na realizowanie swych funkcji przez trybunały (nie jest naturalnie takim oddziaływaniem na sądy realizowanie swych zadań przez prokuraturę ani realizowanie możliwości inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przez określone „czynniki parlamentarne”, Prezydenta RP lub Radę Ministrów). Wynika to z przyjętej w Konstytucji, niejako dodatkowo wobec art. 10, zasady odrębności i niezaleźności sądów i trybunałów od „innych władz” (art. 173). Analogicznego sformułowania konstytucyjnego nie znajdziemy w odniesieniu do pozostałych władz. Przepis ten nie może być potraktowany jako pewne *superfluum* wobec art. 10, tym bardziej że o „niezaleźności” dodatkowo wspomina również art. 45 ust. 1 i art. 186 ust. 1 i 2 Konstytucji. Znane są również konsekwencje innej konstytucyjnej zasady, a mianowicie zasady „niezawisłości sędziów” (art. 178 ust. 1 i 2, art. 186, art. 45 ust. 1); idą one dalej niż konsekwencje „odrębności” i „niezaleźności” sądów. Tak więc w odniesieniu do władzy sadowniczej, i tylko wobec tej władzy, rozdzielenie oznacza zarazem separację. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sadowniczej z ochroną praw i wolności jednostki (por. Paweł Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, V Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tezy do art. 10, s. 13 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego zgodnie prezentują pogląd, że sądy i trybunały są nie tylko władzą odrębną od innych władz, ale także niezależną od owych innych władz. Jakkolwiek cecha niezależności sądów występuje także w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 186 ust. 2 ustawy zasadniczej jako cecha samodzielna, to w kontekście art. 173 należy ją interpretować łącznie z cechą odrębności z podkreśleniem, że art. 173 używa pojęcia „niezależności” sądów i trybunałów nie w ogóle, lecz w znaczeniu niezależności od innych władz, tzn. od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W takim kontekście pojęcie niezależności sądów i trybunałów doprecyzowuje pojęcie ich odrębności, jako jednej z cech zasady podziału władzy rozpatrywanej w kontekście władza sądownicza – władza ustawodawcza – władza wykonawcza (por. Janusz Trzciniński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, I Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, tezy do art. 173, s. 11 – 12 oraz powołane tam poglądy doktryny).

W doktrynie dominuje też pogląd, że skoro art. 175 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż wymiar sprawiedliwości sprawują sądy, to rozstrzyganie sporów (spraw) tylko wtedy można uznać za „wymiar sprawiedliwości”, jeżeli dokonywane jest wyłącznie przez „sądy” (a ściślej rzecz biorąc – przez sądy wymienione w art. 175 Konstytucji). W ten sposób do pojęcia „wymiaru sprawiedliwości” zostaje włączony element podmiotowy, wiążąc tę postać działalności państwa wyłącznie z kompetencjami sądownictwa. Prowadzi to do wniosku, że jeżeli funkcja „wiążącego rozstrzygnięcia sporów o prawo” powierzona jest w jakiejś sprawie organowi innemu niż sąd, to działań tego organu nie można uznać za sprawowanie „wymiaru sprawiedliwości”. Tylko bowiem sąd stwarza szczególne gwarancje wydania sprawiedliwego i fachowego rozstrzygnięcia, bo tylko z sądem Konstytucja wiąże szczególne zasady organizacji i procesowania oraz szczególny status osób w nim zasiadających. Wymiar sprawiedliwości może być jedynie wtedy sprawowany, jeżeli jego koniecznym komponentem pozostaje niezawisłość sędziowska (por. Leszek Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, IV Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, tezy do art. 175, s. 4 – 5 oraz powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada podziału władzy zakłada szczególny sposób określania stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów (por. wyrok z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU Nr 10/A/2005, poz. 119, s. 1393 oraz powołane tam orzecznictwo).

Dokonując analizy art. 173 ustawy zasadniczej, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że gwarantuje on nie tylko odrębność, ale i niezależność sądów i trybunałów od innych władz. Przypomniawszy również, że zagwarantowanie odrębności i niezależności władzy sądowniczej służyć ma nie jej samej (organom, które ją sprawują), lecz realizacji konstytucyjnego prawa do sądu opartego na art. 45 Konstytucji (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2 /05, OTK ZU Nr 10/A/2005, poz. 114, s. 1341).

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że odpowiedzialność karna, we wszystkich fazach postępowania, należy, co do zasady do domeny wymiaru sprawiedliwości. Sprawowany jest on – jak stanowi art. 175 ust. 1 Konstytucji – przez sądy. Do sądów zaś Konstytucja zalicza Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. P. 12/00, OTK ZU Nr 3/2001, poz. 47, s. 256).

Orzekając w pełnym składzie Trybunału, w sprawie o sygn. K 45/07, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że, skoro władza sądownicza może być wykonywana wyłącznie przez sądy, to pozostałe władze nie mogą ingerować w jej działania lub w niej uczestniczyć. W wypadku władzy sądowniczej nie może być mowy o takich odstępstwach od zasady podziału i równowagi władzy (np. „przecięcia kompetencyjne”), które są dopuszczalne w relacjach między pozostałymi władzami. Żadna władza nie może ingerować w sprawy struktury, składu lub działania władzy

sądowniczej, chyba że wyjątki dotyczą wypadków określonych w Konstytucji. Interpretacja zasady podziału i równowagi władzy w odniesieniu do władzy sądowniczej wymaga podkreślenia, że gwarancją realizacji takiej pozycji władzy sądowniczej jest zasada niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowniczej, czyli ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki lub osób prawnych. W wypadku władzy sądowniczej „jądro kompetencyjne” polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu (*vide* – wyrok z dnia 15 stycznia 2009 r., OTK ZU Nr 1/A/2009, poz. 3, s. 40 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, władza sądownicza, mimo swego odizolowania w zakresie orzekania od pozostałych władz, nie jest całkowicie odseparowana od nich, jeśli chodzi o powiązania o charakterze funkcjonalnym, choć zarazem jakakolwiek zewnętrzna ingerencja w proces sędziowskiego orzekania jest konstytucyjnie wykluczona. Konstytucja dostarcza przykładów takich funkcjonalnych powiązań władz. Najbardziej znaczące polegają na tym, że prawne podstawy działalności sądów oparte są na aktach pochodzących od parlamentu, zaś sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Te lub inne jeszcze powiązania władz nie mogą jednak naruszać wskazanej wyżej odrębności władzy sądowniczej oraz nie mogą oddziaływać na działalność sądów. Rozstrzygnięcia sądów poddawane są kontroli instancyjnej jedynie na zasadach i w formach określonych w Konstytucji i w ustawach. Konsekwencją takiego stanu prawa jest to, że ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie może sprawować wymiaru sprawiedliwości, a zatem nie może wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli. Ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostek lub osób prawnych w konkretnych sprawach należy do wyłącznej kompetencji sądownictwa. W ten sposób następuje zazębienie się zasady podziału i równowagi władz oraz zasad państwa prawnego (por. *ibidem*, s. 41 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji pozostają ze sobą w ścisłym związku. Drugiego z tych przepisów w żadnym wypadku nie można traktować jako *superfluum* konstytucyjnego, ponieważ wynika z niego konieczność odmiennej oceny sytuacji władzy sądowniczej w

porównaniu z władzą ustawodawczą i wykonawczą. W świetle Konstytucji dopuszczalne jest mianowicie pewne przenikanie kompetencji władzy ustawodawczej i wykonawczej (obowiązująca w tej sferze zasada „podziału władzy” nie oznacza więc nakazu całkowitej separacji tych władz), natomiast władza sądownicza powinna być władzą „odrębną i niezależną od pozostałych władz”. Art. 173 Konstytucji nie znosi i w żadnym stopniu nie modyfikuje zasady podziału i równowagi władzy. Z przepisu tego wynika natomiast swoisty monopol sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy i zakaz powierzania tej funkcji pozostałym władzom (por. wyrok z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU Nr 8/A/2010, poz. 78, s. 1155 oraz powołane tam orzecznictwo, jak również poglądy doktryny).

W świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny, nie ulega wątpliwości, że orzekanie przez sąd o wymierzeniu sprawcy wykroczenia określonego w ustawie o transporcie drogowym konkretnej kary stanowi element wymiaru sprawiedliwości. Wydaje się, że zachowanie minimum wyłączności kompetencyjnej, odpowiadającej istocie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, zależy od przyjęcia, również na poziomie ustawy, gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, a także zagwarantowania sędziemu możliwości orzekania nie tylko o winie, ale również o karze, stosownie do okoliczności danego czynu zabronionego i zebranego w sprawie materiału dowodowego, w zgodzie z sumieniem tegoż sędziego (w określonych prawem granicach). Tym samym, jeżeli przepis prawa materialnego, procesowego lub wykonawczego nie daje sądowi praktycznej możliwości wymierzenia sprawiedliwej kary, odpowiadającej charakterowi i okolicznościom czynu, jak również właściwościom osobistym sprawcy, nie może być mowy o zachowaniu minimum wyłączności kompetencyjnej wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych lub w sprawach o wykroczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, kierujący wykonujący przewóz drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze grzywny w wysokości do 2000 złotych. Ustawodawca przyjął również, że osoba zarządzająca przedsiębiorstwem lub osoba zarządzająca transportem w przedsiębiorstwie, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu

Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającego dyrektywę Rady 96/26/WE, a także każda inna osoba wykonująca czynności związane z przewozem drogowym, która naruszyła obowiązki lub warunki przewozu drogowego albo dopuściła, chociażby nieumyślnie, do powstania takich naruszeń, podlega karze grzywny w wysokości do 2000 złotych (art. 92 ust. 3). Orzekanie w sprawie nałożenia grzywny, o której mowa w ust. 1 i 3, następuje w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 92 ust. 5).

Ustawodawca postanowił również, że wykaz naruszeń, o których mowa w art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, oraz wysokość grzywien za poszczególne naruszenia określa Załącznik Nr 1 do ustawy (art. 92 ust. 2), natomiast wykaz naruszeń, o których mowa w ust. 3 omawianej ustawy, oraz wysokość grzywien za poszczególne naruszenia określa Załącznik Nr 2 do ustawy (art. 92 ust. 4).

Wspomniany załącznik nr 1 do ustawy o transporcie drogowym zawiera łącznie 35 pozycji typizujących poszczególne wykroczenia. Popełnienie 29 wymienionych w załączniku wykroczeń (pozycje nr: 1, 2, 4. 1 – 4. 5, 5 – 11, 12. 1 i 12. 2, 13. 1, 13. 2, 13. 4 – 13. 8, 13. 10 – 13. 14, jak również 14) ustawodawca zagroził sankcjami bezwzględnie oznaczonymi (sztywnymi). W przypadku jednego wykroczenia (pozycja nr 3) ustalono dwie sankcje bezwzględnie oznaczone, zależne od tego, czy przekroczenie zasad przewozu drogowego odnośnie czasu podróży i postoju trwało do 2 godzin, czy też powyżej 2 godzin. W pozostałych 5 przypadkach ustawodawca ustalił sankcję bezwzględnie oznaczoną: za każdy dzień nieprawidłowego operowania przełącznikiem urządzenia rejestrującego lub cyfrowego urządzenia rejestrującego umożliwiającym zmianę rodzaju aktywności kierowcy (pozycja nr 13. 3), za każdą wykresówkę, w przypadku używania wykresówki powyżej okresu, na jaki była przeznaczona, lub niezgodności oznaczenia czasowego na wykresówce z urzędowym czasem kraju rejestracji pojazdu (pozycje nr 13. 9 oraz nr 13. 16), za brak każdego wymaganego wpisu na wykresówce (pozycja nr 13. 15), jak również za każdy brakujący wydruk podczas wykonywania przewozu drogowego przez kierowcę, nieposiadającego wymaganego wydruku z tachografu w przypadku



uszkodzenia karty kierowcy, jej niesprawności lub jej nieposiadania (pozycja nr 13. 17).

Z kolei, załącznik nr 2 do analizowanej ustawy zawiera łącznie 22 pozycje typizujące poszczególne wykroczenia. Popęlenie 20 wymienionych w załączniku wykroczeń (pozycje nr: 1. 1 i 1. 2, 3. 1 – 3. 3, jak również 4 – 18) zagrożonych zostało przez ustawodawcę sankcjami bezwzględnie oznaczonymi (sztywnymi). W przypadku 2 wykroczeń (pozycje nr 1. 3 oraz nr 2) ustawodawca ustalił bezwzględnie oznaczoną sankcję za każdy brakujący dokument, wymagany w związku z realizowanym przewozem, lub za każdy dokument nieprawidłowo, w sposób niepełny lub niezgodnie ze stanem faktycznym wypełniony.

Wspomniane wyżej określenie przez ustawodawcę sankcji grożących sprawcom 57 wykroczeń stypizowanych w obu zakwestionowanych załącznikach nie daje sądowi praktycznej możliwości wymierzenia kary odpowiadającej z jednej strony charakterowi i okolicznościom czynu, z drugiej zaś właściwościom osobistym sprawcy wykroczenia. Tym samym, w żadnym wypadku nie jest zachowane minimum wyłączności kompetencyjnej wymiaru sprawiedliwości w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny. Ustawodawca, ustanawiając bezwzględnie oznaczone (sztywne) wysokości kary grzywny, grożącej za poszczególne wykroczenia, *de facto* wkroczył w rolę sądu wymierzając sprawcom wykroczeń określone w ustawie kary i pozostawiając sądowi, w tym zakresie, jedynie powtórzenie woli ustawodawcy.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że przepisy Załączników Nr 1 oraz Nr 2 do ustawy o transporcie drogowym, wobec niedopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w działania władzy sądowniczej oraz naruszenia monopolu kompetencyjnego sądownictwa w zakresie wymiaru sprawiedliwości, są niezgodne z art. 10 w związku z art. 173 i art. 175 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Zgodnie z regulacją art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

W doktrynie przyjmuje się, że zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP „prawo do sądu” oznacza uznanie znaczenia sądu dla ostatecznego określenia statusu prawnego jednostki. Uzasadnieniem dla tego uznania jest – nawiązujący do wykształconego w europejskiej kulturze prawnej – wymóg niezależności, bezstronności i niezawisłości tego organu. Funkcją sądu jest wymierzanie sprawiedliwości (art. 175 ust. 1, art. 177 Konstytucji RP; por. też art. 182 Konstytucji). W kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oznacza to możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia. Brak wyszczególnienia w komentowanym artykule sytuacji, w których jednostka mogłaby zaangażować sąd w swojej sprawie, oznacza oczywiście zezwolenie na takie zaangażowanie w każdej sytuacji, według swobodnej jej oceny (por. Paweł Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, III Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 45, s. 1 – 2).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, że oprócz generalnej charakterystyki sądów jako organów szczególnej pieczy nad statusem jednostki, art. 45 ust. 1 Konstytucji zawiera również charakterystykę sposobu działania tego organu – „rozpatrywanie”. Winno być to rozpatrzenie sprawiedliwe, co naturalnie koreluje z ogólną funkcją sądów, jaką jest wymierzanie sprawiedliwości. Oba te określenia zwracają uwagę, a także wymagają, aby rozpatrując sprawy i ferując orzeczenia, przy działaniu na podstawie przepisów prawa, ale przecież niezależnie i niezawisłe – kierować się w ich stosowaniu i interpretacji społecznym poczuciem sprawiedliwości, wszelako pamiętając również o wychowawczym aspekcie funkcji sądowniczej i nie kierując się mechanicznie większością opinii publicznej (por. *ibidem*, s. 5).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do sądu obejmuje w szczególności cztery podstawowe elementy: prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów

rozpoznających sprawy. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie konstytucyjnych standardów sprawiedliwego postępowania sądowego. Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym (por. wyrok z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU Nr 7/A/2009, poz. 113, s. 1186 – 1187 oraz powołane tam orzecznictwo).

Z kolei, zakres podmiotowy prawa do sądu został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie „sprawy”. Ustalając znaczenie tego terminu, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje wszystkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (por. wyroki: z dnia 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 45, s. 629 i z dnia 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU Nr 4/A/2002, poz. 41, s. 554 oraz powołane tam orzecznictwo).

Nie ulega wątpliwości, że wymierzenie sprawcy wykroczenia kary grzywny za popełnienie tegoż wykroczenia jest „sprawą” w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, determinującą zakres konstytucyjnego prawa do sądu osoby, której taką karę grzywny wymierzono. Tym samym, wymierzenie kary grzywny za takie wykroczenie musi odbywać się zgodnie z wymogami sprawiedliwości, należącymi do istoty tegoż prawa do sądu.

Ze względów oczywistych, Trybunał Konstytucyjny nie bada zgodności „poziomej” norm zawartych w aktach normatywnych tej samej rangi, to jest zgodności, przykładowo, regulacji zawartych w jednej ustawie z regulacjami zawartymi w innej ustawie. Jednakże, jak się wydaje, unormowania Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz unormowania Kodeksu postępowania karnego stanowią kontekst normatywny, którego nie można pominąć przy ocenie, czy zakwestionowane regulacje ustawy o transporcie drogowym spełniają konstytucyjny wymóg sprawiedliwości przy wymierzaniu kary grzywny sprawcy wykroczenia.

Zgodnie z art. 8 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w postępowaniu regulowanym przez tenże kodeks stosuje się odpowiednio art. 2 Kodeksu postępowania karnego, określający warunki sprawiedliwej procedury karnej (a więc i postępowania w sprawach o wykroczenia). Niezależnie od innych kryteriów wyszczególnionych we wspomnianym art. 2, podniesiono tam kryterium trafności zastosowania środków przewidzianych w prawie karnym (a więc odpowiednio także w prawie o wykroczeniach).

Owa trafna reakcja to nie tylko wymóg, aby niewinny nie poniósł odpowiedzialności, zaś winny był zawsze do niej pociągnięty, ale także, aby osoba winna poniosła odpowiedzialność nie mniejszą niż ta, na jaką zasłużyła, i nie większą od tej, jaką ponieść powinna, a więc aby była to reakcja sprawiedliwa (por. Tomasz Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego, Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 24).

Materialną podstawą trafnej reakcji w sprawach o wykroczenia są zawarte w Rozdziale II „Kary, środki karne i zasady ich wymiaru” Kodeksu wykroczeń przepisy normujące ogólne dyrektywy wymiaru kary oraz szczególne okoliczności wymiaru kary. Zgodnie z art. 33 § 1 Kodeksu wykroczeń, organ orzekający wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę za dane wykroczenie, oceniając stopień społecznej szkodliwości czynu i biorąc pod uwagę cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma ona osiągnąć w stosunku do ukaranego. Wymierzając karę, organ orzekający bierze pod uwagę w szczególności rodzaj i rozmiar szkody wyrządzonej wykroczeniem, stopień winy, pobudki, sposób działania, stosunek do pokrzywdzonego, jak również właściwości, warunki osobiste i majątkowe sprawcy, jego stosunki rodzinne, sposób życia przed popełnieniem i zachowanie po popełnieniu wykroczenia (art. 33 § 2 Kodeksu wykroczeń). Jako okoliczności łagodzące uwzględnia się w szczególności: działanie sprawcy wykroczenia pod wpływem ciężkich warunków rodzinnych lub osobistych, działanie sprawcy wykroczenia pod wpływem silnego wzburzenia wywołanego krzywdzącym stosunkiem do niego lub do innych osób, działanie z pobudek zasługujących na uwzględnienie, prowadzenie przez sprawcę nienagannego życia przed popełnieniem wykroczenia i wyróżnianie się spełnianiem obowiązków, zwłaszcza w zakresie pracy, jak również przyczynienie się

lub staranie się sprawcy o przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw swego czynu (art. 33 § 3). Jako okoliczności obciążające uwzględnia się w szczególności: działanie sprawcy w celu osiągnięcia bezprawnej korzyści majątkowej, działanie w sposób zasługujący na szczególne potępienie, uprzednie ukaranie sprawcy za podobne przestępstwo lub wykroczenie, chuligański charakter wykroczenia, działanie pod wpływem alkoholu lub innego środka odurzającego, popełnienie wykroczenia na szkodę osoby bezradnej lub osoby, której sprawca powinien okazać szczególne względy, jak również popełnienie wykroczenia we współdziałaniu z małoletnim (art. 33 § 4). W końcu, art. 34 Kodeksu wykroczeń stanowi wprost, że okoliczności wpływające na wymiar kary i środka karnego uwzględnia się tylko co do osoby, której dotyczą.

W doktrynie przyjmuje się, że do kodeksowych zasad wymiaru kary należy zasada indywidualizacji kar i innych środków karnych, która ma swą podstawę w zasadzie sprawiedliwości orzekanych kar. Nie można bowiem orzekać identycznych kar, nawet za identyczne przestępstwa pod względem ujemnego ładunku bezprawia zawartego w naruszeniu przez sprawców norm, skoro już uwzględnienie charakteru osobowości i psychicznych cech indywidualnych sprawców identycznych lub podobnych przestępstw implikuje konieczność orzekania kar odpowiadających indywidualnym właściwościom sprawców. Nie ma bowiem dwóch identycznych ludzi (por. Kazimierz Buchała, [w:] *Kodeks karny, Część ogólna, Komentarz, Zakamycze 1998*, s. 401).

Przedstawiciele nauki prawa wykroczeń prezentują również pogląd, że artykuł 33 § 1 Kodeksu wykroczeń nakazuje organom orzekającym w sprawach o wykroczenia kierować się trzema dyrektywami:

- 1) sprawiedliwościową, oznaczającą przede wszystkim współmierność kary do stopnia społecznej szkodliwości czynu,
- 2) prewencji ogólnej, nakazującej branie pod uwagę celów kary w zakresie społecznego oddziaływania, rozumianą dziś nie jako prymitywne „odstraszenie”, lecz raczej jako ugruntowywanie w społeczeństwie

przekonania, że pewne wartości są rzeczywiście chronione, a popełnianie czynów karalnych spotyka się z należyłą reakcją,

- 3) prewencji szczególnej, nakazującej branie pod uwagę celów zapobiegawczych i wychowawczych, które kara ma osiągnąć w stosunku do ukaranego.

Dyrektywy wymiaru kary zostały w Kodeksie wykroczeń sformułowane podobnie jak w Kodeksie karnym. Dlatego szukając tego, co w doktrynie określa się mianem dyrektywy wiodącej (a więc najważniejszej, którą należy się kierować w sytuacjach, kiedy zastosowanie różnych dyrektyw może prowadzić do odmiennych wniosków), można sięgać do całego dorobku nauk penalnych. Najbardziej przekonujące jest stanowisko akcentujące w pierwszej kolejności dyrektywę sprawiedliwościową, skoro elementarne poczucie sprawiedliwości nakazuje karać surowiej za czyny cięższe, a łagodniej – za lżejsze, a żadne inne cele kary nie mogą „usprawiedliwiać” kary niesprawiedliwej. Jest to o tyle ważne, że nakazuje pamiętać, iż istotne skądinąd względy prewencji ogólnej nie mogą usprawiedliwiać wymierzania kary nadmiernie surowej w stosunku do stopnia społecznej szkodliwości czynu. Względami tymi należy się oczywiście kierować, ale nie mogą one prowadzić do orzekania kar niesprawiedliwych z punktu widzenia ciężkości danego czynu (por. Wojciech Radecki, [w:] *Kodeks wykroczeń, Komentarz*, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2011, s. 290 – 291 oraz powołane tam poglądy doktryny).

W doktrynie prawa wykroczeń spotyka się również stanowisko, że jeśli zastosowanie trzech wskazanych dyrektyw może prowadzić do odmiennych rezultatów, to z uwagi na stosunkowo niewielki społeczny ciężar wykroczeń oraz dominujący wychowawczy kierunek orzecznictwa w tych sprawach, w razie konfliktu celów kary pierwszeństwo zyskiwać będzie z reguły wzgląd na prewencję szczególną (por. *ibidem*, s. 291 – 292 oraz powołane tam poglądy doktryny).

W końcu, przedstawiciele nauki prawa wykroczeń podkreślają, że w systemie opartym na indywidualnym zawinieniu, jako podstawie odpowiedzialności (a takim jest, rzecz jasna, system stworzony przez Kodeks wykroczeń), reguła ujęta w art. 34 (iż okoliczności wpływające na wymiar kary i środka karnego uwzględnia się tylko co

do osoby, której dotyczą) jest tak oczywista, że w istocie nie wymagała literalnego sformułowania (por. *ibidem*, s. 308).

Tym samym, system sankcji za wykroczenia nie tylko musi być określony w stosownych aktach normatywnych rangi ustawy, ale winien również umożliwić organowi wymierzającemu karę za wykroczenie uwzględnienie, a w rezultacie również odzwierciedlenie w wydanym orzeczeniu wskazanych w ustawie okoliczności mających wpływ na wymiar tej kary.

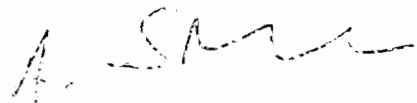
Innymi słowy, bezwzględne (sztywne) określenie, przez ustawodawcę, wysokości kary grożącej za konkretne wykroczenie należy uznać za niedopuszczalne, godzi ono bowiem w fundamentalne zasady polskiego prawa karnego, w tym prawa wykroczeń, jak zasada indywidualizacji kar, zasada sprawiedliwego wymiaru kary oraz dyrektywa prewencji szczególnej. Taka regulacja prawna prowadzi do sytuacji, że wymierzenie kary przez uprawniony organ staje się fikcją, bowiem identyczną karę, każdemu ze sprawców określonego wykroczenia wymierza, *de facto*, przyjmujący ustawę organ władzy ustawodawczej, który przecież nie jest organem uprawnionym do prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia. Natomiast rola organu orzekającego ogranicza się jedynie do ustalenia, czy wykroczenie zostało popełnione, oraz powtórzenia rozstrzygnięcia organu władzy ustawodawczej w przedmiocie kary.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że przyjęcie przez ustawodawcę systemu bezwzględnie oznaczonych (sztywnych) sankcji grożących za stypizowane w ustawie o transporcie drogowym wykroczenia uniemożliwia sądowi, a także każdemu innemu organowi uprawnionemu do wymierzania kary – realizowanie dyrektywy trafności reakcji w sprawach o wykroczenia, a tym samym zasady „sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

W tym miejscu wypadałoby również odnotować, że w pełni zachowują aktualność wywody zawarte we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, dotyczące naruszenia przez ustawodawcę monopolu kompetencyjnego sądownictwa w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Naruszenie tego monopolu prowadzi, w ostatecznym rezultacie, do uniemożliwienia sądowi sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, jaką jest wymierzenie kary sprawcy wykroczenia.

Reasumując, należy uznać, że kwestionowane przepisy Załączników Nr 1 oraz Nr 2 do ustawy o transporcie drogowym, uniemożliwiając trafne oraz sprawiedliwe wymierzenie kary sprawcy wykroczenia, wobec bezwzględnego (sztywnego) określenia tejże kary, są niezgodne z art. 10 rozpatrywanym także w związku z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.



*Andrzej Seremet*