



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 30/13
BAS-WPTK-1882/13

Warszawa, dnia 16 stycznia 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	16. 01. 2015
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z 9 lipca 2013 r. (sygn. akt K 30/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że przepisy załączników nr 1 oraz nr 2 do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.) **są zgodne** z art. 10 w związku z art. 173 i w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz **nie są niezgodne** z art. 175 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Prokurator Generalny (dalej także: wnioskodawca) zaskarżył przepisy załączników nr 1 oraz nr 2 do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.; dalej: u.t.d.).

Zgodnie z art. 92 ust. 2 u.t.d., załącznik nr 1 do ustawy określa wykaz naruszeń, o których mowa w art. 92 ust. 1 u.t.d., oraz wysokości grzywien za poszczególne naruszenia. Jak stanowi art. 92 ust. 1 u.t.d., kierujący wykonujący przewóz drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego podlega karze grzywny w wysokości do 2000 zł.

Zgodnie z art. 92 ust. 4 u.t.d., załącznik nr 2 określa wykaz naruszeń, o których mowa w art. 92 ust. 3 u.t.d., oraz wysokości grzywien za poszczególne naruszenia. W myśl art. 92 ust. 3 u.t.d., osoba zarządzająca przedsiębiorstwem lub osoba zarządzająca transportem w przedsiębiorstwie, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009, 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.

Stosownie do art. 92 ust. 5 u.t.d., orzekanie w sprawie nałożenia grzywny, o której mowa w art. 92 ust. 1 i ust. 3 u.t.d., następuje w trybie określonym w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.; dalej: k.p.s.w.). Czynny określone w obu wspomnianych załącznikach stanowią więc wykroczenia. Jeżeli bowiem w ustawie wskazano, że orzekanie co do określonego czynu następuje na podstawie przepisów tego kodeksu, to czyn taki zawsze jest wykroczeniem (zob. postanowienie SN z 24 lutego 2006 r., sygn. akt I KZP 52/05).

2. Załącznik nr 1 do ustawy zawiera 36 pozycji, w których wyszczególniono naruszenia oraz określono odpowiadającą im wysokość grzywny w złotych.

W 22 przypadkach danemu naruszeniu przypisano jedną sankcję bezwzględnie oznaczoną (lp. 1-2, 5-11, 12.1-12.2, 13.1-13.2, 13.4-13.7, 13.10-13.11, 13.13.-13.14, 14). W 10 przypadkach dane naruszenie zostało zagrożone sankcją określoną co do zasady w sposób sztywny, ale naliczaną z uwzględnieniem długotrwałości naruszenia, na co wskazują zastosowane formuły, jak np. „za każdą następną rozpoczętą godzinę” lub „za każdy dzień” (lp. 3, 4.1-4.5, 13.3, 13.8, 13.12, 15). W pozostałych 4 przypadkach sankcje ukształtowano również w sposób co do zasady sztywny, ale uzależniając ich wysokość w danym przypadku od skali naruszeń, wskazanych przy użyciu formuł: „za każdą wykresówkę”, „za brak każdego wpisu”, „za każdy brakujący wydruk” (lp. 13.9, 13.15-13.17).

Załącznik nr 2 do ustawy zawiera 22 pozycje określające poszczególne naruszenia i przypisane im wysokości grzywny. W odniesieniu do 20 pozycji przewidziano tylko jedną możliwą wysokość grzywny (lp. 1.1-1.2, 3.1-3.3, 4-18), natomiast w 2 przypadkach sankcja jest co do zasady sztywna, lecz uzależniona od liczby brakujących dokumentów, co określono przy użyciu formuły „za każdy dokument” (lp. 1.3 i 2).

W ustawie zamieszczono ponadto załącznik nr 3, skonstruowany w sposób analogiczny do poprzednich. Zgodnie z art. 92a ust. 6 u.t.d., załącznik ten określa wykaz naruszeń obowiązków lub warunków, o których mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d., oraz wysokości kar pieniężnych (a nie kar grzywny, jak dwa poprzednie załączniki) za poszczególne naruszenia. Jak stanowi art. 92a ust. 1 u.t.d., podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 zł do 10000 zł za każde naruszenie. Załącznik nr 3 nie został jednak objęty zaskarżeniem.

II. Zarzuty wnioskodawcy

Wątpliwości Prokuratora Generalnego budzi zgodność przepisów załączników nr 1 i nr 2 do ustawy o transporcie drogowym z art. 10 (zasada podziału władzy) w związku z art. 173 (odrębność i niezależność sądów i Trybunałów) i w związku z art. 175 ust. 1 (sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy) oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu).

Lektura argumentacji zawartej we wniosku pozwala stwierdzić, że wobec zaskarżonych przepisów sformułowano dwa zarzuty.

Po pierwsze, wskazując na bezwzględnie oznaczony (sztywny) charakter sankcji (kary grzywny) grożącej za poszczególne naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego, Prokurator Generalny dopatruje się w zakwestionowanych przepisach naruszenia zasady podziału władzy. Twierdzi mianowicie, że ustawodawca, określając sankcję w powyższy sposób, wkroczył w rolę sądu i pozbawił go możliwości wymierzenia kary odpowiadającej charakterowi i okolicznościom czynu, a także właściwościom osobistym sprawcy. Wynika z tego, że nie zostało zachowane – wymagane przez Konstytucję – „minimum wyłączności kompetencyjnej wymiaru sprawiedliwości w postępowaniu w sprawach karnych lub w sprawach o wykroczenia” (wniosek, s. 7). Zachowanie takiego minimum, utożsamianego przez wnioskodawcę z istotą sprawowania wymiaru sprawiedliwości, wymaga bowiem „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)” (wniosek, s. 7). Należy więc uznać, jak argumentuje wnioskodawca, że zidentyfikowane na gruncie zaskarżonych przepisów naruszenie zasady podziału władzy staje się zarazem źródłem niedopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w działanie władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji) oraz naruszenia monopolu kompetencyjnego sądownictwa w zakresie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji).

Po drugie, przyjęcie systemu sankcji bezwzględnie oznaczonych – w świetle argumentacji Prokuratora Generalnego – uniemożliwia realizację dyrektywy trafności reakcji w sprawach o wykroczenia, a tym samym nakazu „sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy”, który stanowi element prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). W przekonaniu wnioskodawcy, sztywne określenie w ustawie wysokości kary grożącej za dane wykroczenie godzi w fundamentalne zasady polskiego prawa karnego, takie jak zasada indywidualizacji kar, zasada sprawiedliwego wymiaru kary czy dyrektywa prewencji szczególnej. Prowadzi to do sytuacji, w której „wymierzenie kary przez uprawniony organ staje się fikcją” (wniosek, s. 15). Zarzut ten jest więc ściśle powiązany z poprzednim.

III. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 10 Konstytucji: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej” (ust. 1); „Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały” (ust. 2). Przepis ten wyraża zasadę podziału i równowagi władz.

Jeszcze w poprzednim porządku konstytucyjnym Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do zasady podziału władz stwierdził, że: „Wymóg «rozdzielenia» władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Tylko jednak wobec władzy sądowniczej «rozdzielenie» oznacza zarazem «separację», gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki i znajduje potwierdzenie zarówno w szczegółowych normach Konstytucji [...], jak i w konwencjach międzynarodowych”. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył jednocześnie, że także dla każdej z pozostałych władz, tj. władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, „konieczne jest ustalenie i utrzymanie pewnego minimum kompetencyjnego, stanowiącego o jej «istocie». W odniesieniu do parlamentu minimum tym jest wyłączność stanowienia ustaw o nieograniczonym, w zasadzie, zakresie przedmiotowym” (orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94).

W doktrynie, w odniesieniu do przywołanego orzeczenia, stwierdzono, że „z podziałem władz łączy się zasada wzajemnego oddziaływania poszczególnych władz na siebie. Może mieć ono różny zakres, ale z punktu widzenia podziału władz niedopuszczalna jest zarówno całkowita separacja trzech władz, polegająca na precyzyjnym rozdziale zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne organy państwowe lub ich grupy i prowadząca w rezultacie do zakłóceń w funkcjonowaniu państwa jako jednolitej całości, jak i supremacja jednego organu, czy grupy organów stanowiąca zaprzeczenie idei podziału władz. Organy jednej władzy mogą oddziaływać na organy drugiej tylko do tego stopnia, aby nie naruszyć istoty

kompetencji tej drugiej władzy” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 83).

W odniesieniu do statusu judykatury art. 10 Konstytucji wyraża zasadę minimum wyłączności kompetencyjnej władzy sądowniczej. Zasada ta teoretycznie może być zagrożona przez regulacje o charakterze obligatoryjnym, niejako wymuszające na sądach określony sposób rozstrzygnięcia sprawy.

2. W ścisłym związku z art. 10 Konstytucji pozostaje jej art. 173, zgodnie z którym: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”.

W nauce prawa przyjmuje się, że art. 173 ustawy zasadniczej „powtarza, w innym ujęciu słownym, zasadę ogólną – trójpodziału władz, zgodnie z którą władza sądownicza jest odrębna od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz równa z nimi, a organy władzy sądowniczej są niezależne od pozostałych organów władzy państwowej” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 341). Jednocześnie zauważa się, że zamieszczone w art. 173 Konstytucji zasady odrębności i niezależności sądów i Trybunałów od innych władz państwowych zakładają dopuszczalność ingerencji organów innych władz jedynie w pozaorzeczniczą sferę działalności sądów, a także wymagają pewnych gwarancji o charakterze procesowym, dotyczących np. swobodnej oceny dowodów (zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 778). Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 173 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli dla takich przepisów prawa karnego *sensu largo*, które determinują czy też nakazują podejmowanie określonych czynności procesowych przez sądy (zob. np. wyroki TK z: 16 stycznia 2001 r., sygn. akt P 5/00; 7 października 2014 r., sygn. akt K 9/13).

3. Jak stanowi art. 175 ust. 1 Konstytucji: „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”.

Przepis ten formułuje zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz określa ogólnie strukturę sądownictwa, wskazując, jakie kategorie sądów muszą zostać utworzone, oraz zakazując tworzenia sądów innego rodzaju (por. jednak art. 175 ust. 2 Konstytucji). Zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości jest analizowana na tle prawa jednostki do ochrony sądowej oraz na tle ustrojowych

zasad odrębności i niezależności władzy sądowniczej (zob. np. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98). Działalność jakiegokolwiek organu władzy publicznej, który nie zalicza się do władzy sądowniczej, nie może zostać uznana za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a organ taki nie może zostać wyposażony w kompetencje odpowiadające temu pojęciu.

Za wymiar sprawiedliwości należy uznać „działalność państwa polegającą na wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 322). Zakres przedmiotowy tej działalności jest materialnie zdeterminowany przez art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż pojęcie sporu o prawo należy łączyć z zawartym w tym przepisie pojęciem sprawy. Można zauważyć, że wymiar sprawiedliwości obejmuje wszystkie sprawy (spory) dotyczące jednostki lub podmiotów podobnych (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 175, s. 6).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że przedmiotowe określenie wymiaru sprawiedliwości ma na tyle ogólny charakter, iż konieczna jest jego analiza *a casu ad casum*. Przykładowo, w wyroku TK z 12 maja 2003 r. (sygn. akt SK 38/02) stwierdzono, że sądowa kontrola nad czynnościami postępowania przygotowawczego nie stanowi ostatecznego rozstrzygnięcia sporu, a tym samym nie stanowi czynności związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

Ponadto monopol sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości nie oznacza, że organy spoza władzy sądowniczej w ogóle nie mogą podejmować rozstrzygnięć w niektórych sprawach dotyczących statusu jednostki. Pojęcie wymiaru sprawiedliwości odnosi się bowiem przede wszystkim do rozstrzygnięcia wiążącego i ostatecznego. Wydawanie innych rozstrzygnięć nie musi należeć do wymiaru sprawiedliwości, pod warunkiem jednak, że rozstrzygnięcie ostateczne będzie pozostawione sądom. Innymi słowy, zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości nie jest równoznaczna ze stwierdzeniem, że wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą od początku pozostawać w gestii sądów; zawsze jednak sądom musi przysługiwać pozycja nadrzędna, umożliwiająca zweryfikowanie rozstrzygnięcia organu pozasądowego (zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

4. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadły na gruncie tego przepisu, należy stwierdzić, że na konstytucyjne prawo do sądu składają się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06; 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07; por. także P. Samecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 45, s. 3; P. Wiliński, *Rzetelny proces karny w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009, s. 309-312).

Gdy chodzi o pojęcie „rozpatrzenie sprawy”, Trybunał wskazywał, że jego konstytucyjna treść „obejmuje rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych «wynikających» z przepisów prawnych. Istotą «rozpatrzenia sprawy» jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki. [...] Bez znaczenia dla konstytucyjnego rozumienia pojęcia «sprawy» i jej «rozpatrzenia» jest to, jaki charakter ma «sprawa» podlegająca kwalifikacji prawnej sądu, co wiąże się z naturą stanu faktycznego; jego elementami mogą być działania ludzkie, zdarzenia przyrodnicze, ale także np. rozstrzygnięcia indywidualne i konkretne uprawnionego (kompetentnego) organu. Istotne jest, że wszystkie elementy stanu faktycznego dotyczą sprawy konkretnej i tworzą pewną całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia lub obowiązki będą określone w wyniku kwalifikacji prawnej stanu faktycznego” (wyrok TK z 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „ureczywistnienie konstytucyjnego prawa do sądu, zwłaszcza w jego warstwie podmiotowej, jest możliwe tylko wtedy, gdy sąd nie działa arbitralnie, a uczestnicy postępowania nie są traktowani przedmiotowo. Nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu (np. godność osobową, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez fakt naruszenia zaufania, jakie musi wytwarzać rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia. Uzasadnia to tezę, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym” (wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05).

Jednym z zagrożeń dla prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, mogącym prowadzić do dematerializacji prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, jest ingerencja ustawodawcy w tzw. minimum wyłączności kompetencyjnej sądów (zob. P. Daniluk, *Konstytucyjne prawa do sądu oraz do obrony a obligatoryjne zarządzenie wykonania kary*, „Ius Novum” 2011, nr 2, s. 52; E. Łętowska, *Kara za zabójstwo kwalifikowane – problematyka konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 10, s. 22-24; A. Sakowicz, *Sankcja bezwzględnie oznaczona (uwagi krytyczne na tle art. 148 § 2 k.k.)*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 5, s. 21). Należy przy tym przypomnieć, że koncepcja tzw. minimum wyłączności kompetencyjnej zakłada, że każdej z trzech władz (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) przynależne są pewne kompetencje zasadnicze (fundamentalne), których pozbawienie oznaczałoby naruszenie istoty danej władzy (zob. np. P. Samecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 10, s. 14-17; orzeczenia TK z: 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94; 22 listopada 1995 r., sygn. akt K 19/95).

IV. Analiza zgodności

1. Przystępując do analizy zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli, Sejm pragnie na wstępie zauważyć, że zarzut dotyczący naruszenia zasady podziału i równowagi władz – oraz będącego jego

następstwem zaburzenia pozycji ustrojowej władzy sądowniczej – został przez wnioskodawcę rozwinięty na dwa sposoby.

Po pierwsze, kwestionowane jest ukształtowanie sankcji za wskazane wykroczenia jako sankcji bezwzględnie oznaczonych (sztywnych), co powoduje zasadnicze ograniczenie swobody sądu orzekającego w sprawie o wykroczenie. W wyniku zakwestionowanych regulacji, zdaniem Prokuratora Generalnego, dochodzi do pozbawienia sądu instrumentów niezbędnych do trafnej reakcji karnej. To zaś pośrednio godzi w konstytucyjny monopol sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, ponieważ posługując się sankcjami sztywnymi, ustawodawca w zasadzie przesądza – na szczeblu generalno-abstrakcyjnym – o jedynym dopuszczalnym rozstrzygnięciu, bez względu na ustalenia sądu dokonane na tle sprawy indywidualno-konkretnej, wykraczające poza ustalenie stanu faktycznego. Innymi słowy, „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” (wniosek, s. 7).

Po drugie jednak, wnioskodawca formułuje twierdzenia wskazujące na to, że w wyniku zakwestionowanych regulacji doszło nie tylko do pośredniego, ale i do bezpośredniego wkroczenia w sferę kompetencji orzeczniczych sądu. Podnosi bowiem, że: „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” (wniosek, s. 9). Następnie zaś dodaje, 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” (wniosek, s. 15).

W przekonaniu Sejmu, zarzut wnioskodawcy może być racjonalnie rozważany jedynie w pierwszym aspekcie, tzn. w odniesieniu do ukształtowania

zakresu swobody sądu orzekającego w sprawie o wykroczenie. Nie ma natomiast wątpliwości, że kwestionowane regulacje nie przyznają organowi władzy ustawodawczej kompetencji orzeczniczych i że organ ten nie wymierza kary sprawcy wykroczenia. Nie dochodzi tu zatem do bezpośredniego wkroczenia ustawodawcy w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Twierdzenia tego rodzaju – do których sam Prokurator Generalny zachowuje dystans, opatrując je wyrażeniem „*de facto*” – można traktować jako obrazowe skróty myślowe. Nie zmienia to jednak faktu, że przedmiotem badania w niniejszej sprawie nie jest nadanie Sejmowi kompetencji judykacyjnych, tylko dopuszczalność ustanowienia sankcji bezwzględnie oznaczonych za określone wykroczenia drogowe z punktu widzenia konstytucyjnej pozycji władzy sądowniczej, zwłaszcza w jej relacjach z władzą ustawodawczą, oraz prawa do sądu.

Intencja wnioskodawcy, jak wykazano, odnosi się – w aspekcie ustrojowym, a więc pomijając na razie kwestię prawa do sądu – do treści identyfikowanych na gruncie art. 10 i art. 173 Konstytucji. Gdy natomiast chodzi o art. 175 ust. 1 Konstytucji, to należy zauważyć, że zaskarżona regulacja: po pierwsze, nie wyłącza kompetencji sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w zakresie spraw o wskazane wykroczenia drogowe; po drugie, nie przyznaje żadnych kompetencji w tym zakresie organom pozasądowym, w tym Sejmowi; po trzecie, bez wątpienia nie modyfikuje konstytucyjnej struktury sądownictwa. Zdaniem Sejmu, z tych względów art. 175 ust. 1 Konstytucji nie powinien zostać uznany za adekwatny wzorzec kontroli. Analogiczny pogląd został już wyrażony w stanowisku Sejmu z 30 października 2013 r. w sprawie o sygn. akt K 9/13. Na podstawie *petitum* wyroku TK z 7 października 2014 r. o tej samej sygnaturze można stwierdzić, że nie spotkał się on z aprobatą Trybunału. Sejm pragnie jednak podtrzymać ów pogląd, wskazując na potrzebę dostrzegania jakościowej różnicy między ingerencją w niezależność sądów w wyniku ograniczania zakresu uznania sędziowskiego a ingerencją w samą strukturę władzy sądowniczej i odebraniem sądom monopolu na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Jak wynika z powyższego, zdaniem Sejmu, przepisy załączników nr 1 oraz nr 2 do ustawy o transporcie drogowym **nie są niezgodne** z art. 175 ust. 1 Konstytucji.

2. Zaskarżona regulacja uzyskała obecne brzmienie w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454 ze zm.). Nowelizacja ta weszła w życie 1 stycznia 2012 r.

W świetle art. 92 ust. 1 u.t.d. w poprzednim brzmieniu, kto wykonywał przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, naruszając obowiązki lub warunki wynikające z przepisów ustawy lub przepisów wskazanych ustaw, podlegał karze pieniężnej w wysokości od 50 zł do 15000 zł. Wykaz naruszeń obowiązków lub warunków, o których była mowa w art. 92 ust. 1 u.t.d., oraz wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia wymieniono w załączniku do ustawy (art. 92 ust. 4 u.t.d. w poprzednim brzmieniu). Nie przewidywano też postępowania w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Innymi słowy, w poprzednim stanie prawnym odpowiedzialność za naruszenie obowiązków lub warunków transportu drogowego nie była odpowiedzialnością za wykroczenie, lecz odpowiedzialnością administracyjną; w związku z tym nie posługiwano się karą grzywny, lecz karą pieniężną.

Charakter administracyjnych kar pieniężnych od wielu lat stanowi przedmiot dyskusji w nauce prawa. Za najnowszą literaturą przedmiotu wolno uznać, że „do katalogu cech, łącznie przesądzających o ustawowym charakterze kary pieniężnej jako kary administracyjnej, należy: 1) wymierzanie za naruszenie obowiązków wynikających z prawa administracyjnego (*ex lege* lub skonkretyzowanych w akcie administracyjnym), 2) wyłącznie na podstawie odpowiedzialności obiektywnej za naruszenie prawa, 3) w wysokościach bezwzględnie lub względnie oznaczonych w przepisach prawa, przy czym w tym drugim przypadku określenie wysokości kary należy do uznania organu administracji publicznej, 4) w trybie i na zasadach postępowania administracyjnego, 5) w formie aktu administracyjnego, 6) którego zgodność z prawem podlega kontroli sądu administracyjnego” (A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 34-35 i cytowane tam piśmiennictwo).

Przed zadaniem oceny konstytucyjności mechanizmów prawnych wykorzystujących administracyjne kary pieniężne stawał też wielokrotnie Trybunał. Linia orzecznicza z tego zakresu została ostatnio podsumowana w wyroku TK z 1 lipca 2014 r. (sygn. akt SK 6/12), dotyczącym kary nakładanej za usuwanie drzew

lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. Wyrok ten nie został podjęty w pełnym składzie Trybunału, więc nie można uznać, że przesądza o obowiązującym poglądzie prawnym Trybunału, w każdym razie do czasu potwierdzenia go przez pełny skład (por. art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK); uzasadnienie wyroku dostarcza jednak obszernych i wartościowych ustaleń o wahaniach linii orzeczniczej w zakresie dopuszczalności administracyjnych kar pieniężnych.

Należy wskazać, że w dotychczasowym orzecznictwie TK pojawiały się dwa rozbieżne stanowiska. Pierwsze, zgodne z dominującym poglądem doktryny, wskazuje na obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, nieuzależnionej od winy i nieuwzględniającej indywidualnych okoliczności sprawy, co ma odróżniać ten reżim odpowiedzialności od odpowiedzialności karnej (zob. np. wyroki TK z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97; 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99; 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 2/01; 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03; 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04; 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06; 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06; 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07; 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08; 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10). Drugie natomiast wymaga powiązania nakładania administracyjnych kar pieniężnych z winą sprawcy naruszenia oraz indywidualizacji wymiaru kary (zob. np. orzeczenia TK z: 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93; 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 26 września 1995 r., sygn. akt U 4/95; wyroki TK z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98; 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06; 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09; 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09).

W wyroku TK z 1 lipca 2014 r. (sygn. akt SK 6/12) opowiedziano się za drugim z powyższych stanowisk, stwierdzając, że: „Stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy. [...] Prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia”. W uzasadnieniu Trybunał odniósł się też do zagadnienia sankcji bezwzględnie oznaczonych, stwierdzając na tle przepisów przewidujących karę za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, że: „Wysokość kary, określona sztywno, nie pozwala uwzględnić stopnia uszczerbku w przyrodzie (w skrajnym przypadku może nie być żadnego uszczerbku), ciężkości naruszenia obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu.

W niektórych przypadkach obowiązek zapłacenia kilkudziesięciu lub kilkuset tysięcy zł kary może doprowadzić sprawcę deliktu do ruiny finansowej i odjęcia mu prawa własności”.

Nie wchodząc głębiej w problematykę administracyjnych kar pieniężnych, można zauważyć, że posługiwanie się tym instrumentem wiąże się, co do zasady, z niższym standardem ochrony praw jednostki niż w przypadku kar kryminalnych. W razie przyjęcia pierwszego ze scharakteryzowanych powyżej stanowisk w orzecznictwie TK – akcentującego różnice między odpowiedzialnością administracyjną i karną – podstawą zastosowania sankcji jest obiektywny fakt naruszenia prawa, co oznacza m.in., że nie ma zastosowania domniemanie niewinności. Nie można też uwolnić się od odpowiedzialności przez wykazanie wyłącznej winy osoby trzeciej, gdyż odpowiedzialność ta nie opiera się na zawinieniu. Z kolei na gruncie drugiego stanowiska, afirmującego potrzebę uwzględniania osobistych właściwości sprawcy oraz czynnika winy, Trybunał wydaje się oczekiwać nie tyle pełnego zrównania standardów odpowiedzialności administracyjnej ze standardami odpowiedzialności karnej we wszystkich możliwych aspektach, co raczej stworzenia organowi nakładającemu karę możliwości miarkowania jej wysokości lub odstąpienia od jej wymierzenia w szczególnych okolicznościach.

Co więcej, podnosi się, że administracyjne kary pieniężne często są bardziej dolegliwe dla jednostki niż kara grzywny orzekana za wykroczenie. W polskim systemie prawnym nie ma wyznaczonej górnej granicy wysokości kar pieniężnych, limitującej wyraźnie swobodę ustawodawcy pod tym względem, jak ma to miejsce w przypadku grzywny, o której mowa w prawie wykroczeń (zob. np. M. Kaczocho, *Z problematyki administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych*, „Przeгляд Legislacyjny” 2014, nr 2, s. 60).

Konstytucja nie zawiera czytelnych i jednoznacznych kryteriów co do tego, który reżim odpowiedzialności wraz z odpowiadającą mu sankcją – odpowiedzialność administracyjna z karą pieniężną czy odpowiedzialność wykroczeniowa z karą grzywny – powinien znaleźć zastosowanie w danym przypadku. Ocena przypadków granicznych musi być pozostawiona ustawodawcy. Również Trybunał wskazywał, że „granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej” (wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06).

Wydaje się, że korzystając z tej swobody, ustawodawca powinien mieć na względzie cel, jaki chce osiągnąć przez zastosowanie danej sankcji, gdyż między administracyjną karą pieniężną a karą grzywny orzecaną za wykroczenie istnieje zasadnicza różnica w zakresie spełnianej funkcji: „kara administracyjna nie jest [...] odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo zarządzających zadań administracji” (*ibidem*). W wyroku TK z 1 lipca 2014 r. (sygn. akt SK 6/12) dodano wszakże: „Trybunał, orzekając w sprawie kar administracyjnych, niejednokrotnie stawał przed problemem, czy ustawodawca ma pełną swobodę kwalifikacji określonych kar pieniężnych jako administracyjnoprawnych, wymierzanych w postępowaniu administracyjnoprawnym, na zasadzie samej bezprawności, czy też jako kar kryminalnych (w rozumieniu prawa karnego). W odniesieniu do podmiotów naruszenia prawa i ich czynów, jest to pytanie o to, czy ustawodawca może swobodnie decydować o kwalifikacji określonych czynów sprzecznych z prawem jako przestępstw bądź wykroczeń, albo jako deliktów administracyjnych. Przyznając, że co do zasady, jest to kwestia wyboru ustawodawcy, zwłaszcza gdy chodzi o delikt administracyjny oraz wykroczenie, między którymi granica nie jest ostra, Trybunał podkreślał jednak, że swoboda ustawodawcy w tym zakresie nie jest nieograniczona, lecz ma granice wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, ochrony praw i wolności jednostek, zasady równości oraz zasady proporcjonalności”.

Warto w tym kontekście odnotować, że jednym z motywów dokonania w 2011 r. nowelizacji ustawy o transporcie drogowym i nadania obecnego kształtu mechanizmom odpowiedzialności za naruszenie obowiązków lub warunków transportu drogowego było dążenie do poprawy statusu jednostki ponoszącej tę odpowiedzialność. Jak podano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej: „Odpowiedzialność kierowców i innych osób ma być odpowiedzialnością ponoszona wyłącznie za czyny zawinione (wina umyślna lub nieumyślna) w odróżnieniu od dotychczasowej odpowiedzialności przedsiębiorców ponoszonej na podstawie tzw. winy obiektywnej, gdzie dla nałożenia sankcji wystarczyło w zasadzie samo stwierdzenie naruszenia bez badania związku pomiędzy naruszeniem a zachowaniem przedsiębiorcy. Tym samym kierowcy i inne osoby otrzymują odpowiednie gwarancje prawno-materialne i procesowe, uniemożliwiające ukaranie ich za czyny niezawinione, leżące po stronie pracodawcy lub innych osób. Do tych gwarancji należy m.in. «prawo do sądu», który zbada sprawę nie tylko pod kątem

zgodności z prawem (tak, jak ma to miejsce w postępowaniu przed sądem administracyjnym), ale także pod kątem weryfikacji i ustalenia okoliczności faktycznych stanowiących przesłanki do ukarania lub uniewinnienia osoby obwinionej” (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie innych ustaw, druk sejmowy nr 4061/VI kad., s. 6-7).

Można więc uznać, że doszło do sytuacji paradoksalnej – chociaż ustawodawca kierował się dążeniem do podwyższenia standardu ochrony jednostki ponoszącej odpowiedzialność za naruszenie obowiązków lub warunków transportu drogowego, to efekt jego działań spotkał się z zarzutem niekonstytucyjności. Przejściu od reżimu odpowiedzialności administracyjnej do odpowiedzialności za wykroczenie nie towarzyszyła bowiem rezygnacja z posługiwania się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi, a wnioskodawca w niniejszej sprawie uznaje, że w obszarze prawa karnego *sensu largo* takie sankcje są bezwzględnie niedopuszczalne.

3. Sejm nie podziela przekonania o całkowitej niemożności stosowania sankcji bezwzględnie oznaczonych w prawie wykroczeń.

Przede wszystkim trzeba wskazać, że nawet w razie uznania skrajnie restrykcyjnego stanowiska w kwestii posługiwania się sankcjami sztywnymi, wyrażonego w wyroku TK z 1 lipca 2014 r. (sygn. akt SK 6/12), za obowiązujący pogląd prawny Trybunału, nie przesądza to jeszcze o dyskwalifikacji posługiwania się takimi sankcjami „tym bardziej” na gruncie prawa wykroczeń. Wynika to z faktu, że w prawie wykroczeń nie istnieje automatyzm sankcji, jaki stał się przyczyną stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów przewidujących karę za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia.

Przepisy te przewidywały bardzo wysoką (nieproporcjonalnie dolegliwą) sankcję za taki czyn, nie zakładając żadnej możliwości uwzględnienia przez organ nakładający karę szczególnych okoliczności sprawy i nie dopuszczając wyłączenia odpowiedzialności nawet w razie działania w stanie wyższej konieczności. Zwrócił na to uwagę we wspomnianym wyroku Trybunał: „Kwestionowane przepisy nie uwzględniają w szczególności specyfiki sytuacji, w których uszkodzenie drzewa siłami przyrody lub jego choroba [...], sprawiają, że zagrażają one życiu lub zdrowiu użytkowników nieruchomości, a także innych osób i to jest powodem jego usunięcia (często natychmiastowego) w celu uniknięcia tych zagrożeń. [...] nawet stan wyższej

konieczności, uregulowany przepisami prawa cywilnego oraz karnego, nie został przewidziany jako przesłanka wyłączająca obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa i odpowiedzialność z tytułu jego usunięcia bez zezwolenia”.

Rzecz przedstawia się odmiennie na gruncie ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.; dalej: k.w.). W przypadku wykroczenia prawo przewiduje okoliczności wyłączające bezprawność czynu (art. 15 k.w. – obrona konieczna, art. 16 § 1 k.w. – stan wyższej konieczności) oraz okoliczności wyłączające winę (art. 7 § 1 k.w. – usprawiedliwiony błąd, art. 8 k.w. – nieletniość, art. 17 § 1 k.w. – niepoczytalność). Na gruncie prawa wykroczeń dostrzegana jest więc specyfika sytuacji związanych z uchylaniem przez sprawcę zagrożeń dla dóbr prawem chronionych lub jego niezdolnością do ponoszenia odpowiedzialności.

Co równie istotne, brak możliwości miarkowania kary ze względu na posłużenie się przez ustawodawcę sankcją bezwzględnie oznaczoną nie wyklucza możliwości dostosowania reakcji karnej do szczególnych okoliczności sprawy. Jak bowiem stanowi art. 39 § 1 k.w.: „W wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można – biorąc pod uwagę charakter i okoliczności czynu lub właściwości i warunki osobiste sprawcy – zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary albo odstąpić od wymierzenia kary lub środka karnego”. W świetle art. 39 § 2 k.w.: „Nadzwyczajne złagodzenie polega na wymierzeniu kary poniżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia albo kary łagodniejszego rodzaju” (może to być nagana zamiast grzywny).

Jak widać, ponoszenie odpowiedzialności za wykroczenie nie jest oparte na automatyzmie sankcji. Możliwe jest bowiem łagodzenie konsekwencji odpowiedzialności w razie zaistnienia „wypadku zasługującego na szczególne uwzględnienie”, przy czym ocena, czy w danej sprawie chodzi o taki wypadek, wymaga wzięcia pod uwagę zarówno kryterium przedmiotowego, jak i podmiotowego: „Pierwsze kryterium to «charakter i okoliczności czynu», a więc elementy związane z samym czynem, choć nie tylko te, które wchodzą w zakres jego znamion (jak rodzaj naruszonego dobra, rozmiar szkody czy sposób działania sprawcy), a więc i np. przypadkowość zachowania, waga naruszonych reguł ostrożności czy reagowanie na krzywdzące zachowanie innej osoby itd. Drugie kryterium stanowią «właściwości i warunki osobiste» sprawcy, a więc okoliczności związane z jego osobowością, poziomem intelektualnym, warunkami bytowymi,

socjalnymi itd. [...] Nie jest tu niezbędne, aby obie wskazane przesłanki zaistniały łącznie, choć nie jest to wykluczone, wystarczy jednak zaistnienie jednej z nich. Rzecz tylko w tym, aby dawały one podstawy do pozytywnej prognozy i uznania, że *in concreto* wymierzenie kary przewidzianej w sankcji naruszonego przepisu, nawet w jej dolnych granicach, było niesłuszne (co sugeruje nadzwyczajne jej złagodzenie) lub że w ogóle orzeczenie jej lub środka karnego nie jest celowe (wskazanie na potrzebę odstąpienia od orzeczenia sankcji), a sprawca i tak będzie przestrzegał porządku prawnego” (T. Grzegorzczak [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Grzegorzczak, LEX/el. 2013, komentarz do art. 39, teza 2). W literaturze wyrażono opinię, że obowiązujące na gruncie prawie wykroczeń reguły nadzwyczajnego złagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia dają „duże możliwości elastycznej oceny potrzeb w zakresie wymiaru kary w konkretnym przypadku i w odniesieniu do konkretnego sprawcy” (T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 151).

Z powyższych uwag wynika, że nawet przyjęcie radykalnej tezy o niedopuszczalności posługiwania się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi w przypadku administracyjnych kar pieniężnych nie przesądza jeszcze o niezgodności z Konstytucją wyjątkowego posługiwania się takimi sankcjami w prawie wykroczeń. Nie pojawia się bowiem problem całkowitej niemożności dostosowania reakcji państwa na dane zachowanie do szczególnych okoliczności czynu i właściwości sprawcy.

4. Zdaniem Sejmu, sankcje bezwzględnie oznaczone powinny być uważane za dopuszczalne na gruncie prawa wykroczeń, jednakże przy spełnieniu następujących warunków: a) przewidziana sankcja cechuje się relatywnie niskim stopniem dolegliwości; b) sankcjonowany czyn ma charakter masowy, a towarzyszące mu okoliczności faktyczne są typowe i porównywalne; c) za utrzymaniem sankcji bezwzględnie oznaczonej przemawiają określone wartości konstytucyjne.

Gdy chodzi o pierwszy warunek, Sejm dostrzega, że w odniesieniu do kar o szczególnie wysokiej dolegliwości, zwłaszcza długoterminowych kar izolacyjnych na gruncie prawa karnego *sensu stricto*, nakaz pozostawienia sądom dostatecznej swobody w zakresie wymiaru kary ma znaczenie fundamentalne, co ujawniło się w doktrynie przede wszystkim na tle nieobowiązującej już sankcji za zabójstwo

kwalifikowane. Podkreślano wówczas, że zastosowanie sankcji „niemal oznaczonej” jest nie do pogodzenia z zasadą swobodnego uznania sędziowskiego (zob. A. Sakowicz, *op. cit.*; E. Łętowska, *op. cit.*), choć pojawiały się głosy odmienne, uzależniające taką ocenę od współistniejących zasad wymiaru kary (zob. J. Kulesza, *Niektóre problemy stosowania sankcji bezwzględnie oznaczonej*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 11, s. 82-86).

Nie ulega wątpliwości, że przepisy Konstytucji określające zasady odpowiedzialności karnej oraz status osoby, wobec której prowadzone jest postępowanie karne, obejmują także odpowiedzialność za wykroczenia. W konstytucyjnym pojęciu odpowiedzialności karnej mieszczą się bowiem „inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki” (zob. wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02; 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06). Zarazem warto odnotować, że w przepisach przejściowych Konstytucji dopuszczono – w okresie 4 lat od jej wejścia w życie – orzekanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia przez kolegia do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych, przy czym o karze aresztu miał orzekać sąd (art. 237 ust. 1 Konstytucji). Przepis ten, ustanawiający ograniczony czasowo wyjątek od zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji), ma dziś już znaczenie wyłącznie historyczne. Płyne z niego jednak wskazówka dotycząca intencji ustrojodawcy, który w okresie przejściowym dopuścił stosowanie zasadniczo odmiennego standardu konstytucyjnego w sprawach o wykroczenia, o ile nie dochodziło do orzekania kary izolacyjnej. Chociaż nie ulega obecnie wątpliwości, że pozasądowy wymiar sprawiedliwości w sprawach o wykroczenia nie byłby już dopuszczalny, to w dalszym ciągu konstytucyjny model odpowiedzialności za czyny zabronione nie wyklucza „możliwości – pożądanej ze względu na dużą liczbę spraw i uzasadnionej niewielkim ich ciężarem gatunkowym, a często także niespornym charakterem – nadania temu rodzajowi postępowania szybszego i mniej sformalizowanego przebiegu” (M. Laskowska, *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2010, s. 205). Wydaje się, że twierdzenie o dopuszczalności pewnego zróżnicowania standardów może być odniesione nie tylko do aspektów czysto procesowych, ale także do sposobu ukształtowania zagrożenia karą. Standard powinien być tym wyższy, im bardziej surowa jest sankcja. Wnioskując na podstawie art. 237 ust. 1 Konstytucji, można

uznać, że bezwzględną granicę, po której przekroczeniu zasady wymiaru kary za wykroczenie powinny przedstawiać się tak jak w przypadku odpowiedzialności karnej *sensu stricto*, stanowi zagrożenie czynu karą izolacyjną.

W przypadku zaskarżonych regulacji nasilenie dolegliwości nakierowanych na sprawcę nie jest wysokie. Trzeba zauważyć, że w świetle jednej z zasad ogólnych obowiązujących w prawie wykroczeń: „Grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej” (art. 24 § 1 k.w.). Tymczasem przepisy zakwestionowanych przez wnioskodawcę załączników do ustawy o transporcie drogowym, stosownie do art. 92 ust. 1 i ust. 3 u.t.d., przewidują karę grzywny w wysokości do 2000 zł. Górny próg zagrożenia karą grzywny został zatem określony w ustawie szczególnej, jaką jest ustawa o transporcie drogowym, na znacznie niższym poziomie niż w przytoczonym przepisie Kodeksu wykroczeń (poniżej połowy górnego zagrożenia wskazanego w art. 24 § 1 k.w.). Co więcej, tylko 7 typów naruszeń wyszczególnionych w załączniku nr 1 i tylko 4 typy naruszeń wyszczególnionych w załączniku nr 2 są zagrożone karą grzywny w wysokości 2000 zł. W przypadku pozostałych typów naruszeń grzywna nie przekracza 1000 zł, a w odniesieniu do niektórych wynosi jedynie 50 zł. Warto dodać, że przed nowelizacją dokonaną w 2011 r. naruszenia określone w art. 92 ust. 1 u.t.d. były zagrożone karą pieniężną od 50 zł aż do 15000 zł. Stopień dolegliwości obecnej kary grzywny nie wydaje się zatem znaczny, zwłaszcza że odpowiedzialność za powyższe naruszenia ponoszą co do zasady podmioty wykonujące profesjonalnie działalność związaną z przewozem drogowym (kierujący wykonujący przewóz drogowy – art. 92 ust. 1 u.t.d.; osoba zarządzająca przedsiębiorstwem lub osoba zarządzająca transportem w przedsiębiorstwie, a także inna osoba wykonująca czynności związane z przewozem drogowym – art. 92 ust. 3 u.t.d.).

Odnosząc się do drugiego z wymienionych wcześniej warunków, należy zauważyć, że naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego mają charakter masowy. Znaczna ich skala skłoniła ustawodawcę do ich objęcia postępowaniem mandatowym. Specyfika tego postępowania polega na tym, że kara grzywny nie jest orzekana przez sąd, lecz nakładana w drodze mandatu karnego przez upoważniony organ (art. 2 § 2 k.p.s.w.). W myśl art. 97 § 1 k.p.s.w.: „Funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego może ją nałożyć jedynie, gdy: 1) schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia, 2) stwierdzi popełnienie

wykroczenia naocznie pod nieobecność sprawcy, a nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu, 3) stwierdzi popełnienie wykroczenia za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, a sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, i nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu – w tym także, w razie potrzeby, po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia. [...]”. Jak wskazano w wyroku TK z 30 września 2014 r. (sygn. akt U 4/13): „Postępowanie mandatowe oparte jest na innych zasadach niż postępowanie przed sądem. Jego celem jest przede wszystkim szybka reakcja państwa na fakt popełnienia wykroczenia przez sprawcę, która ma jednocześnie pełnić funkcje zapobiegawcze i wychowawcze. [...]. Należy także wziąć pod uwagę, że postępowanie mandatowe ma charakter fakultatywny, a sprawca może odmówić przyjęcia mandatu, co oznacza powrót do ogólnych zasad postępowania w sprawach o wykroczenia. W takim wypadku sprawa będzie rozstrzygana przez sąd z zastosowaniem zasad wymiaru kary właściwych dla postępowania sądowego”. Specyfika postępowania mandatowego rzutuje na zagadnienie miarkowania kary, gdyż: „Warto też podkreślić, że funkcjonariusze nie mają kompetencji do tego by miarkować kary uwzględniając swoje doświadczenie zawodowe i życiowe w stopniu, w jakim czynią to sędziowie. Nie są również organami powołanymi do wymierzania kary w oparciu o swobodę i uznanie, którymi kierują się sądy”.

Zgodnie z art. 95 § 1 k.p.s.w.: „Postępowanie mandatowe prowadzi Policja, a inne organy, gdy przepis szczególny tak stanowi”. W myśl art. 96 § 1a pkt 2 k.p.s.w.: „W postępowaniu mandatowym, w sprawach: [...] naruszeń przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego wymienionych w załączniku nr 1 i 2 do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 oraz z 2013 r. poz. 21), w których oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Inspekcji Transportu Drogowego lub Policji – można nałożyć grzywnę w wysokości do 2000 zł”. Jak wynika z *Raportu o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2013 roku*, przygotowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych na podstawie informacji przedstawionych przez podległe mu służby, sama liczba mandatów wystawionych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego za wykroczenia określone w ustawie o transporcie drogowym wyniosła w 2013 r. ponad 50 tys. (raport dostępny na stronie: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html>, s. 357). Ponadto naruszenia

wyszczególnione w zaskarżonych załącznikach mają charakter typowy i powtarzalny, a ich ocena nie wymaga badania złożonych stanów faktycznych. Są to bowiem naruszenia podstawowych wymagań obowiązujących w dziedzinie transportu drogowego, polegające m.in. na nieprzestrzeganiu przez kierowców przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdów oraz obowiązkowych przerw i odpoczynków, a także na nieposiadaniu wymaganej dokumentacji. Dokonywana przez właściwy organ ocena zaistnienia tych naruszeń jest rutynowa i nieskomplikowana, a jeżeli sprawca zgłasza wątpliwości w odniesieniu do stanu faktycznego i jego okoliczności okażą się sporne, to nie ma przeszkód, by zostały one zbadane przez sąd. W rezultacie takiej oceny może dojść do dekompletacji znamion czynu zabronionego, a więc do uwolnienia sprawcy czynu od odpowiedzialności.

Co się zaś tyczy przyczyny utrzymywania w ustawie o transporcie drogowym sankcji bezwzględnie oznaczonych, Sejm pragnie podkreślić, że jest to zabieg uzasadniony. Określenie sztywnych stawek grzywny służy ujednoczeniu sposobu reakcji organów państwa na wykroczenie. Chodzi mianowicie o walkę z korupcją i wyeliminowanie możliwości targowania się z funkcjonariuszami o wysokość mandatu (w kwestii znaczenia tego argumentu por. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. akt U 4/13). Dążenie do zapewnienia za wszelką cenę możliwości miarkowania wysokości sankcji mogłaby stwarzać istotne ryzyko arbitralności w ocenie okoliczności faktycznych przez organ w postępowaniu mandatowym, a w konsekwencji prowadzić do nadużyć i godzić w wyrażoną we wstępie do Konstytucji zasadę rzetelności działania instytucji publicznych (por. zdanie odrębne sędziego M. Zubika do wyroku TK z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12). Teoretycznie rzecz biorąc, sztywność sankcji w postępowaniu mandatowym jest zagadnieniem odrębnym od charakteru sankcji w postępowaniu przed sądem. Przedmiotem zarzutów wnioskodawcy nie jest bowiem ingerencja w swobodę organu nakładającego mandat, lecz w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Jednakże należy wziąć pod uwagę, że systemowi prawa polskiego nie jest znana konstrukcja – pomijając ewentualne pytania o jej konstytucyjność – zakładająca zróżnicowanie kary w zależności od rodzaju organu decydującego o jej wymiarze. Sprawia to, że uzasadnienie sposobu ukształtowania sankcji dostępnych organowi w postępowaniu mandatowym nie pozostaje bez znaczenia dla argumentacji odnoszącej się do swobody orzeczniczej sądu.

Nie wydaje się, by hipotetyczne korzyści płynące ze zróżnicowania sankcji mogły zrównoważyć uszczerbek, jakiego doznałaby zasada rzetelności działania instytucji publicznych w razie uznania, że wzorce konstytucyjne bezwzględnie zabraniają posługiwania się w tym przypadku sankcjami sztywnymi. Ich zamiana na sankcje względnie oznaczone (operujące tzw. widełkami) byłaby zresztą w wielu przypadkach zabiegiem albo czysto formalnym, albo wypaczającym intencję ustawodawcy – przykładowo, odstąpienie od sankcji sztywnej w wysokości 50 zł może się dokonać albo w wyniku symbolicznego oscylowania wokół tej kwoty (np. od 45 do 55 zł, co wydaje się modyfikacją pozbawioną realnego znaczenia dla osoby ponoszącej odpowiedzialność), albo w wyniku zasadniczej zmiany nasilenia reakcji karnej (np. od 50 do 100 zł, co oznaczałoby dwukrotne podwyższenie górnego progu zagrożenia karą).

5. Jak wynika z przedstawionych ustaleń, posłużenie się przez ustawodawcę sankcjami bezwzględnie oznaczonymi w załącznikach nr 1 oraz nr 2 do ustawy o transporcie drogowym należy uznać za celowe i usprawiedliwione. Zabieg ten nie prowadzi do zaburzenia zasady podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji), w szczególności nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w sferę objętą niezależnością władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji). Gdy zaś chodzi o prawo do sądu w aspekcie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji), wykazano, że z uwagi na charakter naruszeń wyszczególnionych we wspomnianych załącznikach oraz na kontekst systemowy prawa wykroczeń trafność reakcji karnej nie doznaje uszczerbku.

Przemawia to za stwierdzeniem, że przepisy załączników nr 1 oraz nr 2 do ustawy o transporcie drogowym **są zgodne** z art. 10 w związku z art. 173 i w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.



MARSZAŁEK SEJMU

Radosław Sikorski