

29/3/A/2007

WYROK
z dnia 22 marca 2007 r.
Sygn. akt U 1/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Marek Mazurkiewicz
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 22 marca 2007 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

§ 17 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. z 2003 r. Nr 14, poz. 144, ze zm.) z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

orzeka:

§ 17 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz ust. 2 w zakresie czynności wskazanych w § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. z 2003 r. Nr 14, poz. 144, Nr 26, poz. 230 i Nr 230, poz. 2310) jest niezgodny:

a) z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, Nr 109, poz. 925, Nr 175, poz. 1462, Nr 179, poz. 1486 i Nr 180, poz. 1494 i 1497 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 141, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 190, poz. 1400, Nr 191, poz. 1410 i Nr 235, poz. 1701),

b) z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 15 stycznia 2007 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował zgodność § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. z 2003 r. Nr 14, poz. 144, ze zm.; dalej: rozporządzenie) z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.; dalej: kodeks drogowy), a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 marca 2007 r. w Dz. U. Nr 53, poz. 359.

Uzasadniając powyższe, podkreślił, że zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779, ze zm.; dalej: ustawa strażnicza), straż gminna (w gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz albo prezydent miasta – straż miejska; dalej zbiorczo: straż gminna, straż) wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Do zadań tych w szczególności należy czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego, w zakresie określonym przepisami o ruchu drogowym.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił zasadnicze postanowienia kodeksu drogowego i rozporządzenia, dotyczące kontroli ruchu drogowego. Wskazał, że ustawa ta przyznaje pracownikom straży gminnych (dalej – zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy strażniczej – strażnikom) uprawnienie do podjęcia decyzji o przemieszczeniu lub usunięciu pojazdu z drogi w sytuacji, gdy został pozostawiony w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu (art. 130a ust. 4 pkt 2 kodeksu drogowego). Straż może też unieruchomić pojazd przez zastosowanie urządzenia do blokowania kół (dalej: blokada), w wypadku pozostawienia go w miejscu, gdzie jest to zabronione, lecz nie utrudnia ruchu ani nie zagraża bezpieczeństwu (art. 130a ust. 8 i 9 kodeksu drogowego). Podkreślił, że kodeks drogowy nie przyznaje natomiast straży żadnych dalszych uprawnień do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego.

Mocą kwestionowanego rozporządzenia Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji upoważnił strażników do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego w odniesieniu do kierujących pojazdami niestosujących się do zakazu ruchu w obu kierunkach i do wskazań sygnalizacji świetlnej oraz kierujących przekraczających dozwoloną prędkość (a także w odniesieniu do uczestników ruchu naruszających przepisy o zatrzymaniu lub postoju pojazdów, ruchu motorowerów, rowerów, pojazdów zaprzęgowych oraz o jeździe wierzchem lub pędzeniu zwierząt oraz ruchu pieszych). Autor rozporządzenia wskazał, że czynności wskazane w § 17 ust. 1 lit. b i c rozporządzenia (wobec niestosujących się do wskazań sygnalizacji świetlnej oraz przekraczających prędkości) wykonywane mogą być przez strażników wyłącznie przy użyciu urządzeń samoczynnie rejestrujących przekroczenie dozwolonej prędkości lub niestosowanie się do wskazań sygnalizacji świetlnej (dalej zbiorczo: fotoradarów).

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich analiza upoważnienia ustawowego zawartego w art. 131 ust. 1 kodeksu drogowego prowadzi do wniosku, że nie zawiera ono umocowania do uregulowania w rozporządzeniu dalszych, nieprzewidzianych ustawą, uprawnień do wykonywania przez strażników czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego. Minister właściwy do spraw wewnętrznych ma bowiem (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu i Ministrem Obrony Narodowej), uwzględniając potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w czasie wykonywania kontroli drogowej oraz sprawne wykonywanie czynności w tym zakresie, określić w drodze rozporządzenia tylko organizację, warunki i sposób wykonywania kontroli ruchu drogowego (art. 131 ust. 1 pkt 1 kodeksu drogowego), warunki i tryb udzielania upoważnień do zatrzymywania pojazdów lub wykonywania niektórych czynności z zakresu ruchu drogowego przez funkcjonariuszy innych organów oraz strażników (art. 131 ust. 1 pkt 2 kodeksu drogowego) oraz wymagany sposób zachowania się kontrolowanego uczestnika ruchu (art. 131 ust. 1 pkt 3 kodeksu drogowego). Zdaniem wnioskodawcy należy więc wykluczyć możliwość uregulowania rozporządzeniem dodatkowych uprawnień strażników.

Zdaniem wnioskodawcy, upoważnienie ustawowe może odnosić się wyłącznie do podmiotów kontrolujących ruch drogowy na podstawie przyznanych im przez ustawodawcę uprawnień i w zakresie przez niego określonym. Dlatego upoważnienia zawarte w art. 131 ust. 1 pkt 1 i 3 kodeksu drogowego nie mogą być podstawą przyznania w akcie wykonawczym strażnikom dodatkowych, nieprzewidzianych ustawą uprawnień do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego. Treść tych upoważnień nakłada bowiem na ministra obowiązek uregulowania technicznych kwestii związanych z kontrolą ruchu drogowego oraz sposobu zachowania się kontrolowanego uczestnika ruchu. Również brzmienie art. 131 ust. 1 pkt 2 kodeksu drogowego

(zawierającego umocowanie ministra do określenia warunków i trybu udzielania upoważnień do zatrzymywania pojazdów lub wykonywania niektórych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego przez funkcjonariuszy innych organów oraz strażników) nie pozostawia wątpliwości, że określenie katalogu innych niż przewidziane ustawą czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, które mogliby wykonywać strażnicy, przekracza kompetencje normodawcze przyznane ministrowi przez ustawodawcę.

Analiza wzorca kontroli i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego wzajemnego stosunku ustaw i aktów wykonawczych, doprowadziła Rzecznika Praw Obywatelskich do wniosku, że § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz ust. 2 rozporządzenia są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ jego autor – przyznając strażnikom uprawnienia inne, niż wynikające bezpośrednio z kodeksu drogowego – przekroczył granice ustawowego upoważnienia zawartego w art. 131 ust. 1 kodeksu drogowego.

2. Pismem z 7 lutego 2007 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował o działaniach zmierzających do zmiany niekonstytucyjnego – w jego opinii – stanu prawnego, podjętych przed wystąpieniem z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Przekazał informację, że pierwsze wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji skierował 16 listopada 2005 r., a następnie dwukrotnie (3 lutego i 27 lipca 2006 r.) zasięgał informacji o stanie prac legislacyjnych.

3. Pismem z 6 marca 2007 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia są niezgodne z art. 131 ust. 1 kodeksu drogowego oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wskazał, że rozporządzenie musi być zgodne zarówno z ustawą upoważniającą i ze wszystkimi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące jego przedmiotem. Rozporządzenie nie może także wkraczać w materię ustawową ani treści zawartych w ustawach powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować. Stanowienie przepisów, które treścią wykraczają poza charakter wykonawczy, jest równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia i przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą.

Zdaniem Prokuratora Generalnego czynności funkcjonariuszy stosownych służb w zakresie kontroli ruchu drogowego oraz obowiązek podporządkowania się poleceniom, sygnałom i wskazówkom osób dokonujących takiej kontroli należy rozpatrywać również w kontekście ewentualnych ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych kontrolowanego (wolności poruszania się – art. 52 ust. 1 Konstytucji, tajemnicy informacyjnej w zakresie danych osobowych – art. 51 ust. 1 Konstytucji czy wolności korzystania z praw majątkowych – art. 64 Konstytucji). Ograniczenia korzystania z większości praw i wolności konstytucyjnie chronionych są w określonych sytuacjach i pod określonymi warunkami dopuszczalne, ustrojodawca wykluczył jednak możliwość dokonywania takich ograniczeń w drodze aktów normatywnych rangi podustawowej.

Zadania straży gminnych zostały w sposób wyczerpujący określone w art. 10-11 ustawy strażniczej, a czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego dopuszczalne są w zakresie określonym przepisami o ruchu drogowym. Wprawdzie ustawodawca przyznał strażnikom ogólne uprawnienie do nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami w sprawach o wykroczenia oraz dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych, jednak uprawnienia te przysługują wyłącznie przy wykonywaniu zadań ustawowych straży.

Ustawa strażnicza nie nadaje strażom samoistnych uprawnień w zakresie kontroli ruchu drogowego, odsyła natomiast do stosownych unormowań zawartych w przepisach o ruchu drogowym. Tym samym o uprawnieniach strażników w zakresie kontroli ruchu drogowego rozstrzyga w pierwszej kolejności kodeks drogowy, którym ustawodawca przyznał strażom uprawnienia tylko w zakresie przemieszczenia lub usunięcia pojazdu z drogi i jego unieruchomienia. Zakładając racjonalność ustawodawcy, Prokurator Generalny przyjął, że uznał on

za celowe wyposażenie straży gminnych w stosunkowo wąski – w porównaniu z innymi podmiotami uprawnionymi do kontroli – zakres kompetencji odnoszących się do kontroli ruchu drogowego.

Zaskarżone rozporządzenie zawiera unormowania dotyczące wydawania strażnikom upoważnień do kontroli ruchu drogowego oraz przepisy upoważniające ich do samego wykonywania czynności w zakresie kontroli ruchu drogowego, tak natury ogólnej (§ 13), jak i szczegółowej (§ 17), ponadto zaś przepisy obligujące uczestników ruchu do stosowania się do poleceń i sygnałów oraz wskazówek wydawanych przez kontrolujących.

Poszerzenie kwestionowanym rozporządzeniem uprawnień straży o inne czynności w zakresie kontroli ruchu drogowego Prokurator Generalny uznał za przekroczenie upoważnienia ustawowego. Podzielił więc w pełni pogląd wnioskodawcy, za wykroczenie poza zakres ustawowej delegacji uznając w szczególności zamieszczenie w rozporządzeniu przepisów wyposażających straże gminne w uprawnienia, które nie wynikają bezpośrednio z ustawy.

4. Pismem z 19 marca 2007 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, stwierdzając, że § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz ust. 2 rozporządzenia są zgodne z art. 131 ust. 1 kodeksu drogowego, a tym samym są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe, przedstawił unormowania zawarte kodeksie drogowym, ustawie strażniczej i kwestionowanym rozporządzeniu. Zgodził się, że kodeks drogowy nie przyznaje strażnikom wprost uprawnień do dokonywania kontroli ruchu drogowego wobec określonych kategorii pojazdów. Uznał, że analiza art. 131 ust. 1 kodeksu drogowego wydaje się wskazywać, iż zawarte w tym przepisie upoważnienie rzeczywiście nie obejmuje przyznania strażnikom uprawnień innych niż już im nadane mocą samego kodeksu. Wskazał jednak, że gdyby przyjąć tezę, iż minister winien był wydać rozporządzenie określające warunki i tryb udzielania upoważnień do wykonywania przez strażników tylko tych czynności, które zostały przewidziane w przepisach kodeksu, to rozporządzenie miałoby określać warunki i tryb udzielania upoważnień do wykonywania czynności z art. 50a oraz art. 130a kodeksu drogowego. Tymczasem delegacja ustawowa obowiązuje w niezmienionym brzmieniu od 1 stycznia 1998 r., a art. 50a i art. 130a kodeksu drogowego zostały wprowadzone dopiero mocą ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 129, poz. 1444, ze zm.). Wobec tego – zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – nie można twierdzić, że przepisy rozporządzenia w odniesieniu do strażników miałyby jedynie uszczegóławiać wykonywanie ich określonych ustawowych kompetencji, wprowadzonych nowelą, która weszła w życie później niż upoważnienie do wydania rozporządzenia. W opinii autora stanowiska, intencją racjonalnego ustawodawcy było określenie w rozporządzeniu szeroko rozumianych warunków udzielania strażnikom upoważnień do wykonywania niektórych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, w zakresie których to warunków miało zawierać się również określenie czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, do których uprawnieni byłiby strażnicy. Zwrócił on uwagę, że uprawnienie strażników do używania fotoradarów znajduje umocowanie w przepisach rangi ustawowej – w art. 12 ust. 1 pkt 10 ustawy strażniczej.

Jednocześnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że w celu wyeliminowania pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych, jak również unormowania kompetencji określonych podmiotów do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego w jednym akcie normatywnym rangi ustawowej, opracowany został projekt nowelizacji kodeksu drogowego, wprowadzającej doń przepisy wprost przyznające strażnikom uprawnienia do dokonywania niektórych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego; projekt ten jest przedmiotem prac w komisjach sejmowych.

Na wypadek stwierdzenia niezgodności zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z Konstytucją i kodeksem drogowym, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o

ustalenie np. 6-miesięcznego terminu utraty ich mocy obowiązującej, umożliwiającego wejście w życie zmian przewidzianych w projekcie nowelizacji.

II

Na rozprawie w dniu 22 marca 2007 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska, jednak przedstawiciel wnioskodawcy ograniczył zaskarżenie § 17 ust. 2 rozporządzenia do zakresu, w jakim dotyczy on § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c – czyli upoważnienia strażników do wykonywania kontroli ruchu drogowego w odniesieniu do kierowców przekraczających prędkość.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie należą – w myśl art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.; dalej: kodeks drogowy) – do Policji, której funkcjonariuszom przysługują szerokie prawa wyszczególnione w art. 129 ust. 2 kodeksu drogowego. Obejmują one: legitymowanie uczestników ruchu i wydawanie im (w tym z użyciem urządzeń nagłaśniających, sygnalizacyjnych lub świetlnych) wiążących poleceń co do sposobu korzystania z drogi lub używania pojazdu (pkt 1 i 12), sprawdzanie (a w razie potrzeby zatrzymywanie) dokumentów wymaganych w związku z kierowaniem pojazdem i jego używaniem (pkt 2 i 6), żądanie poddania się przez kierującego pojazdem (lub inną osobę) badaniu ustalającemu zawartość alkoholu lub podobnie działającego środka w organizmie (pkt 3), sprawdzanie stanu technicznego, wyposażenia i ładunku oraz parametrów pojazdów i zapisów tachografów (pkt 4 i 5), wydawanie osobom utrudniającym ruch drogowy, zagrażającym jego bezpieczeństwu albo odpowiedzialnym za utrzymanie dróg oraz kontrolowanym uczestnikom ruchu poleceń co do sposobu ich zachowania (pkt 7), uniemożliwianie kierowania pojazdami osobom nietrzeźwym (lub będącym pod wpływem środka działającego podobnie jak alkohol), korzystania z pojazdu zagrażającego bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu (a także uszkadzającego drogę albo naruszającego wymagania ochrony środowiska), korzystania z pojazdu, jeżeli kierujący nie okazał umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, kierowania pojazdem przez osobę nieposiadającą wymaganych dokumentów (pkt 8), używanie przyrządów kontrolno-pomiarowych (pkt 9), usuwanie lub przemieszczanie pojazdu w przypadkach określonych w kodeksie drogowym (pkt 10), kontrolę przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (pkt 11), występowanie z wnioskami o ocenę stanu zdrowia kierujących pojazdami (pkt 13) oraz pilotowanie pojazdów ponadnormatywnych (pkt 14).

Kontrola ruchu drogowego należy ponadto – w stosunku do kierujących pojazdami Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz do żołnierzy w czynnej służbie kierujących innymi pojazdami (a także do kierowania ruchem drogowym w związku z pilotowaniem kolumn wojskowych) – do Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organów porządkowych, którym przysługują wszelkie wymienione wyżej uprawnienia (art. 129 ust. 4 kodeksu drogowego), przysługujące też – w stosunku do kierujących wykonujących transport drogowy lub przewóz na potrzeby własne – inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego (art. 129a kodeksu drogowego; dalej: ITD). Pewne uprawnienia w zakresie kontroli ruchu drogowego mają również Straż Graniczna i organy celne (art. 129 ust. 4a i 4b kodeksu drogowego; dalej: SGiOC).

2. Straże gminne (w gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz albo prezydent miasta – stráže miejskie; dalej zbiorczo: stráže) wykonują zadania w zakresie ochrony

porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego (art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. Nr 123, poz. 779, ze zm.; dalej: ustawa strażnicza). Do zadań tych należą między innymi ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych oraz czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego, ale tylko w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym (art. 11 pkt 1 i 2 ustawy strażniczej). Uprawnienia pracowników straży (dalej: strażników) wynikają z art. 12 ust. 1 ustawy strażniczej i obejmują między innymi wydawanie poleceń i udzielanie pouczeń, legitymowanie w celu ustalenia tożsamości, nakładanie grzywien w postępowaniu mandatowym, kierowanie wniosków o ukaranie i oskarżanie przed sądem, a także usuwanie albo unieruchamianie pojazdów (pkt 1, 2 i 4-7). Strażnicy mogą stosować środki przymusu bezpośredniego (art. 14 ust. 1 ustawy strażniczej), a w związku z wykonywaniem czynności służbowych korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych (art. 23 ustawy strażniczej).

3. Regulacje kodeksu drogowego poświęcone uprawnieniom strażników są lakoniczne i w żadnej mierze nie odsyłają do uprawnień funkcjonariuszy Policji, tak jak ustawa ta czyni np. w odniesieniu do funkcjonariuszy ITD czy SGiOC (art. 129a oraz art. 129 ust. 4a i 4b). Zgodnie z kodeksem drogowym strażnicy mogą:

- dawać uczestnikom ruchu lub innym osobom znajdującym się na drogach polecenia lub sygnały (art. 6 ust. 1 pkt 3c),
- usuwać z dróg pojazdy pozostawione bez tablic rejestracyjnych lub pojazdy, których stan wskazuje na to, że nie są używane (art. 50a ust. 1),
- uzyskiwać niezbędne do realizacji ustawowych zadań informacje z centralnych ewidencji pojazdów i kierowców (art. 80c ust. 1 pkt 10a i art. 100c ust. 1 pkt 8a),
- podejmować decyzje o przemieszczeniu lub usunięciu z dróg pojazdów pozostawionych w miejscach, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu (art. 130a ust. 4 pkt 2),
- unieruchamiać (przez zastosowanie blokady) pojazdy pozostawione w miejscach, gdzie wprawdzie jest to zabronione, ale nie utrudnia ruchu ani nie zagraża bezpieczeństwu (art. 130a ust. 8 i 9).

Innych uprawnień ustawodawca strażnikom nie przyznał, upoważnił natomiast, mocą art. 131 ust. 1 pkt 1-3 kodeksu drogowego, ministra właściwego do spraw wewnętrznych do unormowania (po osiągnięciu porozumienia z Ministrem Obrony Narodowej i z uwzględnieniem sprawności wykonywania kontroli drogowej oraz potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w czasie jej trwania) trzech kwestii:

- organizacji, warunków i sposobu wykonywania kontroli ruchu drogowego,
- warunków i trybu „udzielania upoważnień do zatrzymywania pojazdów lub wykonywania niektórych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego przez funkcjonariuszy innych organów oraz strażników straży gminnych” i
- wymaganego sposobu zachowania się kontrolowanego uczestnika ruchu.

Kwestie pierwsza i trzecia nie wymagają komentarza, natomiast – ze względu na mogące się pojawić wątpliwości – pewnej analizy wymaga kwestia druga, ponieważ możliwe jest dwojakie rozumienie użytego sformułowania:

Po pierwsze przepis może być rozumiany jako upoważniający ministra tylko i wyłącznie do określenia warunków i trybu udzielania strażnikom upoważnień (czyli w praktyce – wystawiania przez upoważniającego dokumentów o określonej treści) do zatrzymywania pojazdów lub wykonywania niektórych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego. Funktor alternatywy łącznej (zwykłej) „lub” odnosiłby się do treści dokumentu, co oznacza, że konkretny strażnik mógłby być upoważniony:

- tylko do zatrzymywania pojazdów,
- tylko do wykonywania niektórych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego,

– zarówno do zatrzymywania pojazdów jak i do wykonywania niektórych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego.

Po wtóre przepis może być rozumiany jako upoważniający ministra do unormowania dwóch zagadnień: po pierwsze warunków i trybu udzielania strażnikom upoważnień do zatrzymywania pojazdów, po wtóre zaś – warunków i trybu wykonywania przez nich niektórych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego. Funktor „lub” odnosiłby się tu do uprawnień ministra (a nie do treści wydawanego strażnikowi dokumentu), który mógłby uregulować rozporządzeniem oba zagadnienia, mógłby też jednak uregulować tylko jedno z nich.

Za uzasadnione uznać należy rozumienie pierwsze, drugiemu bowiem przeczy kategoryczne brzmienie samego upoważnienia („minister (...) określi”), wskazujące – jak jasno wynika z § 68 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) – na jego obligatoryjny charakter. Skoro minister musi określić (oblig) pewne kwestie w rozporządzeniu, to trudno przyjąć, że racjonalny ustawodawca równocześnie dałby mu możliwość wyboru, obejmującą ewentualne nieuregulowanie którejś ze wskazanych kwestii (a taka jest konsekwencja stosowania alternatywy zwykłej).

Treść dokumentu wydawanego strażnikowi przez komendanta powiatowego Policji wskazuje, że również organ upoważniony za właściwe uznał pierwsze rozumienie ustawowego upoważnienia. Dokument ten – zgodnie ze wzorem zawartym w załączniku nr 5 do zaskarżonego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. Nr 14, poz. 144, ze zm.; dalej: rozporządzenie) – nosi wprawdzie nazwę „Upoważnienie do wykonywania kontroli ruchu drogowego”, ale z informacji na odwrocie wynika, że uprawniając umundurowanych strażników do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec określonych podmiotów (których wyliczenie odpowiada § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 rozporządzenia), upoważnia ich do:

– zatrzymywania pojazdów lub jadących wierzchem (na obszarze zabudowanym przez całą dobę, a poza nim – tylko od świtu do zmierzchu, gdy dysponują pojazdem oznakowanym emblematem straży [dalej: radiowozem]; sygnał do zatrzymania jest podawany tarczą lub latarką przez pieszego funkcjonariusza z dostatecznej odległości, w sposób zapewniający dostrzeżenie oraz bezpieczne zatrzymanie się we wskazanym miejscu),

– sprawdzania dokumentów wymaganych w związku z kierowaniem pojazdem i jego użytkowaniem,

– uniemożliwienia kierowania pojazdem osobie podejrzaną o znajdowanie się w stanie nietrzeźwości lub po użyciu alkoholu (lub środka podobnie działającego) – do czasu jej przekazania do dyspozycji Policji.

Upoważnienie, o którym mowa, jest wydawane przez powiatowego komendanta Policji na odpowiednim formularzu i ewidencjonowane (§ 14 ust. 4 i 6). Otrzymać je mogą osoby niekarane za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji i odpowiednio przeszkolone (§ 14 ust. 1-3 i 5), które następnie mają prawo dokonywać czynności kontrolnych tylko w umundurowaniu (albo – w odniesieniu do pracowników zarządów dróg – w odzieży zapewniającej ich łatwą rozpoznawalność), i po uprzednim podaniu personaliów oraz przyczyny przeprowadzenia czynności (a na żądanie kontrolowanego – po okazaniu legitymacji służbowej i upoważnienia, § 13 ust. 3-4).

4. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uregulował zaskarżonym rozporządzeniem wszystkie trzy kwestie wynikające z ustawowego upoważnienia, zawartego w art. 131 ust. 1 pkt 1-3 kodeksu drogowego. Pierwszej z nich poświęcił § 2-9, drugiej § 13-14, a trzeciej – § 18. Ponadto – mocą § 10-12 – nakazał odpowiednie stosowanie niektórych przepisów rozporządzenia przez funkcjonariuszy ITD oraz SGiOC wykonujących kontrolę ruchu drogowego. Dodatkowo – w § 15-17 rozporządzenia – ustalił, jakie czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego mogą wykonywać

strażnicy leśni, funkcjonariusze Straży Parku, pracownicy zarządów dróg oraz strażnicy straży gminnych.

Z punktu widzenia zakresu zaskarżenia, zasadnicze znaczenie ma sposób wykonania ustawowego upoważnienia w zakresie kwestii drugiej, której dotyczą § 13-14 rozporządzenia, częściowo wyżej omówione. Zgodnie z § 13 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia „Czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego mogą wykonywać, w zakresie określonym odpowiednio w § 15-17 strażnicy leśni, funkcjonariusze Straży Parku, pracownicy zarządów dróg, strażnicy straży gminnych (miejskich)”.

Mocą § 17 rozporządzenia Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalił, że uprawnienia do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego przysługują strażnikom w odniesieniu do:

– kierujących pojazdami, niestosujących się do zakazu ruchu w obu kierunkach albo do wskazań sygnalizacji świetlnej oraz przekraczających dozwoloną prędkość i

– uczestników ruchu (to jest pieszych, kierujących i innych osób przebywających w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze – art. 2 pkt 17 kodeksu drogowego), naruszających przepisy o zatrzymaniu lub postoju pojazdów, o ruchu motorowerów, rowerów, pojazdów zaprzęgowych oraz o jeździe wierzchem lub pędzeniu zwierząt i o ruchu pieszych (§ 17 ust. 1 pkt 1 i 2).

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zezwolił strażnikom na używanie urządzeń samoczynnie rejestrujących przekroczenie dozwolonej prędkości lub niestosowanie się do wskazań sygnalizacji świetlnej (dalej zbiorczo: fotoradarów) i – wyłącznie za ich pomocą – wykonywanie czynności odnoszących się do kierujących (czyli – zgodnie z art. 2 pkt 21 kodeksu drogowego – osób, które kierują pojazdami [w przeciwieństwie do „kierowców” – osób uprawnionych do kierowania pojazdami silnikowymi, art. 2 pkt 21 tej ustawy], § 17 ust. 2 i ust. 3 pkt 4 rozporządzenia). Ponadto upoważnił ich do zatrzymywania pojazdów (§ 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia), które może nastąpić wyłącznie na drodze, na której obowiązuje zakaz ruchu w obu kierunkach, na obszarze zabudowanym przez całą dobę, a poza obszarem zabudowanym – od świtu do zmierzchu, gdy strażnicy dysponują radiowozem (§ 17 ust. 5 i 6 rozporządzenia). Upoważnienie obejmuje prawo strażników do sprawdzania wymaganych dokumentów i usuwania (oraz przemieszczania lub blokowania) pojazdów oraz zobowiązanie ich do uniemożliwiania kierowania pojazdami osobom podejrzanym o nietrzeźwość albo stan po użyciu alkoholu (lub środka podobnie działającego – § 17 ust. 7 rozporządzenia) – do czasu przybycia Policji.

5. Istotą rozpatrywanej sprawy jest naruszenie konstytucyjnego systemu źródeł prawa ze względu na przekroczenie przez autora rozporządzenia granic upoważnienia ustawowego. Wobec faktu, że zagadnienie to wielokrotnie było przedmiotem rozstrzygnięć, wywód Trybunału Konstytucyjnego ograniczy się w tym miejscu jedynie do konstatacji mających znaczenie zasadnicze.

Na ustawodawcy, który zamierza przekazać władzy wykonawczej kompetencje normodawcze w określonym zakresie, ciąży obowiązek ukształtowania odpowiedniej „zawartości” upoważnienia. Musi ono definiować element podmiotowy (kto ma wydać akt wykonawczy), przedmiotowy (co może być w nim uregulowane) i treściowy (jak ów przedmiot ma być unormowany). Pierwszy element w zasadzie nie bywa przedmiotem kontrowersji, natomiast ukształtowanie drugiego, a zwłaszcza trzeciego, niekiedy następuje z trudnością.

Każde rozporządzenie wydawane jest na podstawie ustawy i w celu jej wykonania, co oznacza, że winno być ono oparte na wyraźnym (a więc nie na domniemanym czy będącym wynikiem wykładni celowościowej), szczegółowym upoważnieniu i w zakresie w tym upoważnieniu określonym. Prócz niesprzeczności z ustawą, na podstawie której zostało wydane, nie może też być ono sprzeczne z normami konstytucyjnymi ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą jego przedmiotem. Co

najistotniejsze – brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej [której] nie można (...) domniemywać. Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że zasada legalizmu wymaga, aby ustalenie zakresu kompetencji i trybu funkcjonowania organów państwa, a także zasad odpowiedzialności funkcjonariuszy państwa za działania wobec obywateli, następowało wyłącznie w drodze ustawowej, co oznacza, że nie można przypisywać organowi państwowemu kompetencji, niemających wyraźnego oparcia w normach rangi ustawowej.

Z powyższego wynika, że wzajemne relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. Wydany może być tylko w zakresie określonym w upoważnieniu, w jego granicach i w celu wykonania ustawy w zgodzie z normami konstytucyjnymi, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami. Z art. 92 Konstytucji wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawodawstwa podustawowego i w tym celu nałożony został na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego sformułowania zakresu delegacji, a przez to także obowiązek organów upoważnionych do ścisłego jej wykonania. Akt wykonawczy jest tym samym ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w ustawowej delegacji.

6. W świetle powyższych twierdzeń, wynikających z ustabilizowanej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, niekonstytucyjność zaskarżonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów rozporządzenia nie ulega wątpliwości.

Zawarte w art. 131 ust. 1 kodeksu drogowego potrójne upoważnienie, stanowiące podstawę kwestionowanego rozporządzenia, nie zawiera w żadnym punkcie umocowania do przyznania strażnikom dalszych, ustawą tą nieprzewidzianych, uprawnień w zakresie czynności kontroli ruchu drogowego. Upoważnienie ustawowe do uregulowania organizacji, warunków i sposobu kontroli ruchu drogowego odnosić się może wyłącznie do uprawnień przyznanych podmiotom kontrolującym przez ustawodawcę i w zakresie przezeń określonym. Ponieważ więc kompetencję normodawczą w zakresie regulowania rozporządzeniem dodatkowych uprawnień strażników należy wykluczyć, trzeba stwierdzić, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – zawierając w wydanym rozporządzeniu zaskarżony § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c i ust. 2 – przekroczył granice upoważnienia ustawowego, co godzi w normę zawartą w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

7. Trybunał Konstytucyjny stwierdza na marginesie, że celem stosowania przez straże gminne fotoradarów jest zebranie dowodów pozwalających na ukaranie kierującego, który przekroczył dopuszczalną prędkość lub zlekceważył wskazania sygnalizacji świetlnej. Na podstawie art. 97 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148, ze zm.; dalej: k.p.w.), w związku z art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy strażniczej, strażnik może nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego, gdy „stwierdzi popełnienie wykroczenia (...) za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego, a nie zachodzi wątpliwość co do osoby sprawcy czynu” (nałożenie mandatu nie może nastąpić po upływie 30 dni od ujawnienia wykroczenia). Grzywna ta – jako nałożona przez funkcjonariusza organu podległego władzom jednostki samorządu terytorialnego – stanowi dochód gminy (art. 100 k.p.w. *in fine*). Przyjęcie mandatu oznacza przyznanie się sprawcy do winy i prawomocne zakończenie postępowania, natomiast odmowa przyjęcia mandatu (dopuszczalna na mocy art. 97 § 2 k.p.w.), albo nieuiszczenie grzywny w wyznaczonym terminie, skutkuje wystąpieniem straży gminnej do sądu z wnioskiem o ukaranie (art. 99 k.p.w.). Działania strażników (związane oczywiście ze sprzecznymi z prawem zachowaniami kierujących) prowadzą do ustalenia odpowiedzialności prawnej osób obwinionych o popełnienie czynów będących wykroczeniami, wobec czego sprawy będące przedmiotem postępowań mandatowych mają charakter karny (tak: wyrok z 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45). Dlatego też szczególnego znaczenia nabiera

konieczność należytego – ustawowego – uregulowania uprawnień strażników, których działania wywierają decydujący wpływ na odpowiedzialność karną obywateli.

8. Trybunał Konstytucyjny nie znajduje podstaw określenia, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, innego – niż dzień ogłoszenia – terminu wejścia w życie niniejszego wyroku. Kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich regulacje zostały do zaskarżonego rozporządzenia dodane – z dniem 15 stycznia 2004 r. – mocą § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2003 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. Nr 230, poz. 2310). Uregulowanie rychło wzbudziło wątpliwości, po których wnikliwej analizie, w połowie listopada 2005 r., Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował autora rozporządzenia o konstytucyjnoprawnych zastrzeżeniach, znajdujących potwierdzenie w bogatym dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego. Jak wynika z informacji zawartych na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, stan prawny ma zostać dostosowany do wymogów Konstytucji drogą nowelizacji kodeksu drogowego, a stosowny projekt trafił do uzgodnień międzyresortowych w połowie 2006 r. Niemniej prace nad nim długo nie posuwały się naprzód, a z Programu prac legislacyjnych Rady Ministrów w I półroczu 2007 r. (<http://kprm.gov.pl/bip/070109-projekty-ustaw-I-polrocze.pdf>) również nie wynikało, by projekt ten miał być w programowanym okresie przedmiotem jej prac. Działania prawodawcze zostały znacząco przyspieszone dopiero po wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego; stosowny projekt ustawy został przedłożony Sejmowi 1 lutego 2007 r., i znajduje się na etapie komisyjnych prac po pierwszym czytaniu.

Skoro podmioty odpowiedzialne za kształt systemu prawnego Rzeczypospolitej nie wykazywały zainteresowania pilnym ukształtowaniem uprawnień straży gminnych w zakresie kontroli ruchu drogowego w sposób zgodny z zasadami konstytucyjnymi, to Trybunał Konstytucyjny nie widzi podstaw, by przedłużać obowiązywanie przepisów w sposób jawny i oczywisty godzących w reguły konstytucyjne.

9. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że przedmiotem rozstrzygnięcia nie jest ocena celowości (czy też bezcelowości) przyznania strażom gminnym prawa do wykonywania określonych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów. Trybunał Konstytucyjny nie traci z pola widzenia skali przekroczeń przepisów o ruchu drogowym i stwierdza, że w walce z łamiącymi prawo kierującymi, dążąc do zwiększenia bezpieczeństwa na drogach, państwo może i powinno sięgać po dostępne środki techniczne i optymalnie wykorzystywać wszelkie pozostające w jego dyspozycji służby. Nie zmienia to jednak faktu, że służby te winny działać w granicach instrumentarium prawnego nienagannego z punktu widzenia norm konstytucyjnych, co ma znaczenie tym istotniejsze, że czynności przedstawicieli stosownych służb w zakresie kontroli ruchu drogowego oraz obowiązek podporządkowania się poleceniom, sygnałom i wskazówkom osób dokonujących kontroli należy rozpatrywać również w kontekście ewentualnych ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych osób kontrolowanych.

10. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że z dniem publikacji niniejszego orzeczenia w Dzienniku Ustaw, zaskarżone przepisy rozporządzenia utracą moc obowiązującą. Tym samym wyrok nie wymaga wykonania, natomiast ustawodawca – o ile taka będzie jego wola – może całościowo uregulować uprawnienia straży i nadać im dotychczasowe uprawnienia w zakresie kontroli ruchu drogowego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.