



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 16 listopada 2005 r.

RPO-513178-II/05/PS

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Pan Ludwik Dorn

Minister Spraw Wewnętrznych

i Administracji

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga kwestionująca zawarte w § 17 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.) uprawnienia dla strażników straży gminnych (miejskich) do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego. Skarżący zakwestionował m. in. uprawnienie strażników do dokonywania w odniesieniu do kierujących pojazdami kontroli dozwolonej prędkości. W ocenie Rzecznika argumenty zawarte w skardze zasługują na wnikliwe rozważenie.

Zgodnie z treścią § 17 ust. 1 rozporządzenia strażnicy straży gminnych (miejskich) są uprawnieni do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego w odniesieniu do:

- 1) kierujących pojazdami : a) niestosujących się do zakazu ruchu w obu kierunkach, b) niestosujących się do wskazań sygnalizacji świetlnej, c) przekraczających dozwoloną prędkość;

- 2) uczestników ruchu naruszających przepisy o : a) zatrzymaniu lub postoju pojazdów, b) ruchu motorowerów, rowerów, pojazdów zaprzęgowych oraz o jeździe wierzchem lub pędzeniu zwierząt, c) ruchu pieszych.

Czynności wskazane w § 17 ust. 1 pkt 1 lit. b i c rozporządzenia wykonywane są przez strażników gminnych (miejskich) wyłącznie przy użyciu urządzeń samoczynnie rejestrujących przekroczenie dozwolonej prędkości lub niestosowanie się do wskazań sygnalizacji świetlnej (§ 17 ust. 2 rozporządzenia). W ramach zaś wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego strażnicy straży gminnych (miejskich) są upoważnieni stosownie do § 17 ust. 3 rozporządzenia do :

- 1) zatrzymywania pojazdów lub jadących wierzchem, z wyłączeniem pojazdów kierowanych przez osoby, o których mowa w § 17 ust. 1 pkt 1 lit. b i c;
- 2) sprawdzania dokumentów wymaganych w związku z kierowaniem pojazdem lub jego używaniem;
- 3) usuwania, przemieszczania lub blokowania pojazdów w przypadkach i w trybie określonym w odrębnych przepisach;
- 4) używania urządzeń samoczynnie rejestrujących przekroczenie dozwolonej prędkości lub niestosowanie się do sygnalizacji świetlnej wyłącznie podczas wykonywania czynności określonych w § 17 ust. 1 pkt 1 lit. b i c.

Ocena przyznanych przez normodawcę strażnikom straży gminnych (miejskich) szerokich uprawnień do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego powinna być poprzedzona analizą stosownych przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.) oraz ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515 ze zm.).

Zgodnie z ogólną zasadą zawartą w art. 10 ust. 1 ustawy o strażach gminnych straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Do zadań tych należy w szczególności czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego - w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym (art. 11 pkt 2 ustawy o strażach gminnych).

W myśl art. 129 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie należą do Policji. Ponadto kontrola ruchu drogowego w stosunku do kierujących pojazdami Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz w stosunku do żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową kierujących pojazdami należy również do Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organów porządkowych (art. 129 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym). Kontrolę ruchu drogowego mogą ponadto przeprowadzać funkcjonariusze Straży Granicznej, którym przysługują ściśle wskazane przez ustawę uprawnienia (art. 129 ust. 4a Prawa o ruchu drogowym). Z kolei kontrola ruchu drogowego w stosunku do kierujących pojazdami, którzy wykonują transport drogowy lub przewóz na potrzeby własne, należy również do inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego (art. 129a Prawa o ruchu drogowym). Także i w tym przypadku ustawa określa uprawnienia wskazanych inspektorów.

Natomiast ustawa - Prawo o ruchu drogowym przyznaje strażnikom straży gminnej (miejskiej) uprawnienie do podjęcia decyzji o przemieszczeniu lub usunięciu pojazdu z drogi w sytuacji, gdy pojazd został pozostawiony w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu (art. 130a ust. 4 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym). Ponadto straż gminna (miejska) może w ramach przyznanych jej przez ustawodawcę uprawnień unieruchomić pojazd przez zastosowanie urządzenia do blokowania kół w przypadku pozostawienia go w miejscu, gdzie jest to zabronione, lecz nieutrudniającego ruchu lub niezagrażającego bezpieczeństwu (art. 130a ust. 8 i 9 Prawa o ruchu drogowym). Prawo o

ruchu drogowym nie przyznaje natomiast straży gminnej (miejskiej) dalszych uprawnień do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego.

Także analiza treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 131 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym stanowiącego podstawę do wydania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji rozporządzenia w sprawie kontroli ruchu drogowego prowadzi do wniosku, iż nie zawiera ono umocowania do uregulowania w rozporządzeniu dalszych, nieprzewidzianych w ustawie, kompetencji do wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego. Zgodnie z treścią tego upoważnienia, minister właściwy do spraw wewnętrznych 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, określa, w drodze rozporządzenia :

- 1) organizację, warunki i sposób wykonywania kontroli ruchu drogowego;
- 2) warunki i tryb udzielania upoważnień do zatrzymywania pojazdów lub wykonywania niektórych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego przez funkcjonariuszy innych organów oraz strażników straży gminnych (miejskich);
- 3) wymagany sposób zachowania się kontrolowanego uczestnika ruchu.

Już na samym wstępie należy wykluczyć, iż kompetencja normodawcza do uregulowania w rozporządzeniu dodatkowych uprawnień strażników gminnych (miejskich) do dokonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego znajduje swoje umocowanie w art. 131 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa o ruchu drogowym. Art. 131 ust. 1 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym pozwala bowiem ministrowi wyłącznie na regulowanie w drodze rozporządzenia organizacji, warunków i sposobu wykonywania kontroli ruchu drogowego. Oczywiście jest, iż organizacja, warunki i sposób wykonywania kontroli ruchu drogowego objęta materiałą rozporządzenia może odnosić

się wyłącznie do tych podmiotów, które na podstawie przyznanych im przez ustawodawcę uprawnień i w zakresie w niej określonym wykonują kontrolę ruchu drogowego.

Również upoważnienie ustawowe zawarte w art. 131 ust. 1 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym nie mogło stanowić podstawy do zamieszczenia w akcie wykonawczym przepisów przyznających strażnikom gminnym (miejskim) dodatkowe, nieprzewidziane ustawą, uprawnienia do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego. Treść upoważnienia w tej części nakłada bowiem na ministra obowiązek uregulowania w rozporządzeniu sposobu zachowania się kontrolowanego uczestnika ruchu.

Rozważenia natomiast wymaga, czy w interesującym zakresie dodatkowe uprawnienia dla strażników gminnych (miejskich) mogły zostać przyznane przez organ władzy wykonawczej na podstawie upoważnienia zawartego w art. 131 ust. 1 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym. Przepis ten zawiera umocowanie dla ministra do określenia w rozporządzeniu 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 (miejskich). Gramatyczne brzmienie art. 131 ust. 1 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym nie pozostawia jednak wątpliwości, iż zakres kompetencji normodawczych przyznanych przez ustawodawcę obejmuje określenie warunków i trybu udzielania upoważnień do wykonywania niektórych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, a nie określenie katalogu innych niż przewidziane w ustawie czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, które mogą wykonywać strażnicy.

W świetle powyższego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, należy podzielić zarzuty skargi skierowanej do Rzecznika, iż postanowienia § 17 rozporządzenia w sprawie kontroli ruchu drogowego przyznające strażnikom gminnym (miejskim) inne niż przewidziane w ustawie - Prawo o ruchu drogowym uprawnienia z zakresu kontroli ruchu drogowego zostały wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Ministra o przedstawienie stanowiska w tym zakresie, a także - jeśli Pan Minister podzieli uwagi zawarte w niniejszym piśmie - o podjęcie działań w celu zmiany obowiązującego stanu prawnego.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich