



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
dr Janusz KOCHANOWSKI

Warszawa, 15/01/2007

RPO-513178-II/05/PS

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie, iż:

przepisy § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c i § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. Nr 14, poz. 144, Dz.U. z 2003 r. Nr 26, poz. 230 i Dz. U. Nr 230, poz. 2310) są niezgodne 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, z późn. zm.) a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

I. Zgodnie z ogólną zasadą zawartą w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. Nr 123, poz. 779 ze zmianami), 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 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2003 r., Nr 58, poz. 515 ze zmianami) czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie należą do Policji. Ponadto kontrola ruchu drogowego 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. 4 a 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. 129 a Prawa o ruchu drogowym). Także i w tym przypadku ustawa określa uprawnienia wskazanych inspektorów.

Ustawa - Prawo o ruchu drogowym przyznaje strażnikom straży gminnej (miejskiej) 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. 130 a 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. 130 a 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.

W oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 131 ust. 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym Minister Spraw Wewnętrznych, w dniu 30 grudnia 2002 r., wydał rozporządzenie w sprawie kontroli ruchu drogowego.

Na podstawie § 17 tego rozporządzenia strażnicy straży gminnych (miejskich) zostali upoważnieni 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 postoiu pojazdów, b/ ruchu motorowerów, rowerów, pojazdów zaprzęgowych oraz ojeździe wierzchem lub pędzeniu zwierząt, c/ ruchu pieszych.

Czynności wskazane w § 17 ust. 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).

II. 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 ruchu drogowego przez funkcjonariuszy innych organów oraz strażników straży gminnych (miejskich),
3. Wymagany sposób zachowania się kontrolowanego uczestnika ruchu.

W mojej ocenie 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. Przepis 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. Oczywiste jest zatem, 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.

Przepis art. 131 ust. 1 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym zawiera z kolei 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). Brzmienie tego przepisu nie pozostawia jednak wątpliwości, iż zakres kompetencji normodawczych przyznanych przez ustawodawcę nie obejmuje określenia katalogu innych niż przewidziane w ustawie czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, które mogą wykonywać strażnicy.

III. W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Przepisy § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c i § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w kontroli ruchu drogowego nie mogą być uznane za wydane zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym.

Niezgodność § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c i § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w kontroli ruchu drogowego z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, polega na przekroczeniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji granic upoważnienia jakiego udzielił mu w tym przepisie ustawodawca.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, jakie wymogi musi spełniać rozporządzenie aby można było mówić o jego konstytucyjności i legalności. Relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem są oparte zawsze na założeniu, iż ten ostatni akt normatywny wyłącznie konkretyzuje przepisy ustawy. Relacje te nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do tych przepisów Konstytucji, które określają sposób wydawania aktów podustawowych (wyrok z dnia 5 listopada 2001 r. w sprawie U 1/01 OTK 2001/8/247). W obszernym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, że rozporządzenie może być uznane za legalne jeżeli spełnia określone warunki. Rozporządzenie może być wydane zatem tylko na podstawie wyraźnego, to jest nie opartego tylko na domniemaniu, ani wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania oraz w zgodzie z normami Konstytucji, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi.

W wyroku z dnia 5 listopada 2001 r. (w sprawie nr U 1/01 OTK 2001/8/247) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „z treści art. 92 Konstytucji RP wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawodawstwa podustawowego. W tym celu nałożony został na ustawodawcę obowiązek

precyzyjnego i szczegółowego sformułowania zakresu delegacji, a przez to także obowiązek organów upoważnionych do jej realizowania. W ten sposób rozporządzenie wykonawcze zostało mocno związane z wolą ustawodawcy. Określone zostały ściśle granice, w których wydający rozporządzenie ma możliwość wyboru rozwiązań. Dlatego organ wydający rozporządzenie jest ściśle związany delegacją ustawową. Każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych."

Rozporządzenie zatem musi mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego i być aktem wydanym w celu wykonania ustawy. Ponadto - jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny - brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się choćby w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia jego zakresem materii w nim niewymienionych.

IV. Odnosząc powyższe uwagi do treści kwestionowanych § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c i § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego stwierdzić należy, iż przepisy te, formułując uprawnienia dla strażników straży gminnych (miejskich) inne, niż wynikają bezpośrednio z ustawy - Prawo o ruchu drogowym wykraczają przez to poza zakres delegacji ustawowych zawartych w art. 131 ust. 1 tej ustawy.

W świetle powyższego należy uznać, iż postanowienia § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c i § 17 ust. 2 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, są sprzeczne z art. 131 ust. 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym a tym samym z art. 92 Konstytucji.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

/-/ Janusz Kochanowski