

81/6/A/2013

WYROK

z dnia 23 lipca 2013 r.

Sygn. akt P 36/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 lipca 2013 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim:

czy art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454) w zakresie, w jakim nakazuje stosować w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.) w brzmieniu nadanym wskazaną ustawą, do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie i tym samym przewidującej wymierzenie kary pieniężnej w wysokości wyższej niż przewidziana w chwili wystąpienia zdarzenia (*tempus regit actum*) rodzącego odpowiedzialność karnoadministracyjną, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454) w zakresie, w jakim – w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego wszczętych a niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia tej ustawy w życie – nakazuje stosowanie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.) w brzmieniu nadanym wyżej powołaną ustawą z 16 września 2011 r., przewidujących wyższe kary pieniężne niż kary przewidziane w przepisach obowiązujących w chwili wystąpienia zdarzenia powodującego odpowiedzialność administracyjną, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 13 sierpnia 2013 r. w Dz. U. poz. 928.

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim (dalej: WSA, sąd) postanowieniem z 23 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Go 362/12, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454; dalej: ustawa nowelizująca) w zakresie, w jakim nakazuje stosować w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie drogowym) w brzmieniu nadanym wskazaną ustawą, do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie i tym samym przewidującej wymierzenie kary pieniężnej w wysokości wyższej niż przewidziana w chwili wystąpienia zdarzenia (*tempus regit actum*) rodzącego odpowiedzialność karnoadministracyjną, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

W wyniku kontroli drogowej przeprowadzonej 29 września 2010 r. funkcjonariusze Straży Granicznej stwierdzili wwóz spalonego w znacznej części samochodu osobowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ze względu na wstępne zakwalifikowanie pojazdu jako odpad (według wskazówek metodycznych wydanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 września 2005 r. w sprawie wykazu przedmiotów wyposażenia i części wymontowanych z pojazdów, których ponowne użycie zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego lub negatywnie wpływa na środowisko; Dz. U. Nr 201, poz. 1666), na podstawie art. 87 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy o transporcie drogowym, zażądali od kontrolowanego kierowcy przedstawienia decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zezwalającej na wwóz do Polski odpadu. Kontrolowany nie posiadał wymaganego dokumentu oraz nie zgłosił właściwym organom kraju pochodzenia odpadu jego wysyłki oraz przeznaczenia. W związku z powyższym pojazd uznany wstępnie za odpad został zatrzymany oraz zostało w sprawie przeprowadzone postępowanie wyjaśniające (zebrano informacje od właściwych dla kontrolowanego urzędów gminy i skarbowego, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska oraz odpowiedniego organu zagranicznego – Niedersächsische Gesellschaft zur Endablagerung von Sonderabfall mbH), które potwierdziło nielegalne międzynarodowe przemieszczenie odpadów z Niemiec do Polski.

Opierając się na powyższych ustaleniach, Komendant Placówki Straży Granicznej w Szczecinie 10 października 2011 r. wydał decyzję Nr 57/PSG Szczecin/2011, nakładającą na kontrolowanego karę pieniężną w kwocie 6 000 zł. Naruszenie prawa dokonane przez kontrolowanego kierowcę określono jako „przewóz drogowy (wwóz)

odpadów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia” – lp. 7.5. załącznika do ustawy o transporcie drogowym. Ukarany odwołał się od tej decyzji. Komendant Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim decyzją z 8 grudnia 2011 r. nr 27/2011/TR, uchylił wcześniejszą decyzję z przyczyn formalnych w całości oraz przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Komendant Placówki Straży Granicznej w Szczecinie, decyzją z 12 stycznia 2012 r., nr 1/Sz – Tr/2011, nałożył na kontrolowanego karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za wwóz odpadu na terytorium RP bez wymaganego zezwolenia. Podtrzymując ustalenia faktyczne dokonane w pierwszej decyzji (z 10 października 2011 r.) Komendant Placówki Straży Granicznej w Szczecinie przyjął nową kwalifikację naruszenia prawa – było nią naruszenie wyszczególnione w lp. 4.5. załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym – „Wwóz odpadów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia”.

Przyjęcie nowej kwalifikacji prawnej czynu wynikało z wejścia w życie, od 1 stycznia 2012 r., ustawy nowelizującej, w wyniku której nowe brzmienie uzyskały m.in. art. 92 i art. 92a oraz art. 93-95 ustawy o transporcie drogowym. Uchylony został również (na podstawie art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej) dotychczasowy załącznik do ustawy, określający stawki kar. W jego miejsce dodane zostały załączniki 1-3 (art. 1 pkt 20 ustawy nowelizującej).

Każdorazowo podstawą wydania decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej był art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

W wystąpieniu do Trybunału WSA podkreślił, iż „Organ I instancji zauważył, że (...) zostały zmienione niektóre przepisy dotyczące transportu drogowego, w tym załącznik do ustawy” (pytanie prawne, s. 3) i, na podstawie art. 10 ustawy nowelizującej, zastosował przepisy nowe. Art. 10 wprowadził bowiem zasadę stosowania nowych przepisów w sprawach o nałożenie kary za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Kierowca, którego dotyczyło postępowanie, odwołał się od decyzji Komendanta Placówki Straży Granicznej w Szczecinie z 12 stycznia 2012 r., nr 1/Sz-Tr/2011, wnosząc o jej uchylenie w części przekraczającej 6.000 zł i umorzenie postępowania w pierwszej instancji w tej części. Skarżący dowodził, że: „O ile (...) jako strona ma zostać ukarany karą pieniężną za naruszenie przepisów ustawy (...) o transporcie drogowym, to winna być to kara pieniężna w wysokości obowiązującej przed zmianą tejże ustawy z dniem 1 stycznia 2012 r.” (pytanie prawne, s. 4). Po rozpoznaniu odwołania, decyzją z 14 marca 2012 r., nr 9/WG-TR/2012, Komendant Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, stwierdzając, że zgodnie z art. 10 ustawy nowelizującej w sprawie skarżącego znajdują zastosowanie przepisy ustawy o transporcie drogowym, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą. Skarżący zakwestionował tę decyzję występując do WSA.

1.2. Zdaniem pytającego sądu, art. 10 ustawy nowelizującej, wprowadzając zasadę bezpośredniego działania nowego prawa, naruszył zakaz działania prawa wstecz oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa (art. 2 Konstytucji), a także zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie sądu, kwestionowany przepis nakazujący „przeprowadzenie oceny materialnoprawnej stanów faktycznych zaistniałych w przeszłości, tj. przed dniem wejścia w życie [ustawy nowelizującej], na podstawie przepisów nowych, zawiera reguły retroaktywne. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że zdarzenie (przewóz drogowy odpadów bez zezwolenia) miało charakter jednorazowy, ograniczony czasowo (29

września 2010 r.) i miejscowo, a więc było to zdarzenie o charakterze zamkniętym, zakończone przed wejściem w życie nowych przepisów (1 stycznia 2012 r.)”. W konsekwencji zastosowanie zasady bezpośredniego działania nowego prawa spowodowało istotne pogorszenie sytuacji strony postępowania, która została obciążona wyższą karą (10 000 złotych) niż przewidywały to przepisy w chwili zdarzenia (6 000 złotych). Zdaniem sądu, doszło do naruszenia podstawowej reguły intertemporalnej, w myśl której skutki prawne zdarzenia prawnego podlegają ocenie w świetle norm prawnych obowiązujących w chwili zajścia zdarzenia (*tempus regit actum*). Według sądu, nadanie przez ustawodawcę nowym przepisom mocy wstecznej jest niedopuszczalne, ponieważ kary pieniężne wymierzane na podstawie ustawy o transporcie drogowym są sankcjami administracyjnymi o represyjnym charakterze.

Sąd dodatkowo zauważył, że nie ma racjonalnych argumentów, które uzasadniałyby – w świetle art. 2 Konstytucji – kwestionowaną regulację; nie usprawiedliwiają jej wartości konstytucyjne ani szczególne okoliczności przemawiające za przyznaniem pierwszeństwa innej określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji.

W ocenie sądu, art. 10 ustawy nowelizującej narusza również zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. WSA dostrzegł bowiem, że „W praktyce stosowania przez organy administracji przepisów prawa, zastosowanie dawnego bądź nowego prawa będzie zależało od niepoddających się przejrzystej weryfikacji kryteriów postępowania organów” (pytanie prawne, s. 15). W konsekwencji sąd wyróżnił kilka wariantów działań organów: a) w przypadku szybko prowadzonego postępowania mogło ono zakończyć się decyzją ostateczną pod rządem starego prawa; b) naruszenie ustawowych terminów załatwienia sprawy, mimo wszczęcia postępowania pod rządami starego prawa mogło zakończyć się wydaniem decyzji opartej na nowym prawie; c) postępowanie zostałoby wszczęte i zakończone na gruncie nowych przepisów. Oceniając takie możliwości zakończenia sprawy sąd stwierdził, że w „stosunku do jednego z podmiotów (jak w przypadku skarżącego w niniejszej sprawie) organ wymierzy wyższą bardziej dotkliwą karę pieniężną na podstawie nowych przepisów, a w przypadku innego podmiotu może zostać orzeczona kara pieniężna w znacznie mniejszej wysokości na podstawie przepisów dotychczasowych” (pytanie prawne, s. 15). Tak różne rozstrzygnięcia zapadłe w sprawach podmiotów znajdujących się w identycznej lub podobnej sytuacji są nie do pogodzenia z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 11 lutego 2013 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Analizując pytanie prawne WSA, Marszałek Sejmu stwierdził, że nie spełnia ono przesłanki funkcjonalnej. Zdaniem Marszałka Sejmu, przed wystąpieniem do Trybunału, sąd powinien wyjaśnić wątpliwości prawne, w szczególności przez zastosowanie wykładni prokonstytucyjnej, która w niniejszej sprawie jest możliwa.

W opinii Marszałka Sejmu, choć część przepisów ustawy nowelizującej służy zrekonstruowaniu norm materialnoprawnych, to ich część dotyczy tylko zmian o charakterze proceduralnym. Charakter proceduralny ma np. art. 1 pkt 18 ustawy nowelizującej, zmieniający treść art. 93-95 ustawy o transporcie drogowym, o zasadniczym znaczeniu dla sprawy zawisłej przed WSA. Przedmiotem zmian był w tym wypadku przebieg procesu określania skutków prawnych w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Chodziło zatem o nowe rozwiązania proceduralne stosowane w procesie ustalania praw i obowiązków na podstawie przepisów prawa materialnego.

Zdaniem Marszałka, interpretacja kwestionowanego przepisu prowadzi do

„nieuchronnej konstatacji”, że istnieją dwie możliwości rekonstrukcji wyrażonej w nim normy prawnej:

– po pierwsze, można dokonać wykładni ściśle literalnej – tak jak uczyniły to organy administracji publicznej i sąd pytający. Zgodnie z takim rezultatem interpretacyjnym, do spraw niezakończonych decyzją ostateczną przed wejściem w życie nowych przepisów stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą. Nowe przepisy znajdują zatem zastosowanie w aspekcie materialnym oraz procesowym do spraw niezakończonych decyzją ostateczną. W takim ujęciu, decyzja administracyjna, która nie osiągnęła przymiotu ostateczności przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, powinna zostać zweryfikowana co do aspektu materialnego według nowych kryteriów prawnych. Oznacza to, że kwestionowany przepis trzeba stosować w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą do stanów faktycznych z przeszłości. Marszałek Sejmu zauważył, że taka interpretacja powoduje możliwość nałożenia kary pieniężnej w większej wysokości niż przewidziana w chwili wystąpienia zdarzenia. Marszałek podkreślił, że do chwili sporządzenia stanowiska przez Sejm nie zostało wydane ani jedno orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące art. 10 ustawy nowelizującej, które petryfikowałoby wykładnię przyjętą przez sąd. Okoliczność ta pozwala stwierdzić – zdaniem Marszałka – że nie istnieje mające utrwalony charakter orzecznictwo sądowe, które przesądzałoby o określonym rozumieniu przepisu kwestionowanego w niniejszym postępowaniu;

– po drugie, można dokonać wykładni prokonstytucyjnej, zgodnie z którą należy przyjąć, że kwestionowany przepis odnosi się do norm proceduralnych (nie zaś materialnoprawnych) wprowadzonych ustawą nowelizującą. A więc stosowanie znowelizowanej ustawy o transporcie drogowym do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną ogranicza się wyłącznie do norm regulujących procedurę postępowania przed organami administracyjnymi w sprawach o nałożenie kary pieniężnej. Tym samym, art. 10 ustawy nowelizującej odnosi się wyłącznie do sprawy administracyjnej w ujęciu formalnoprocesowym.

Opierając się na wyroku TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. SK 25/09 (OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 1), Marszałek Sejmu uznał, że w niniejszej sprawie właściwe jest drugie rozwiązanie, gdyż spełnia wymogi stawiane przez *acquis constitutionnel*: „Nakaz stosowania przepisów nowych lub przepisów zmienionych do spraw wszczętych a niezakończonych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej nie budzi – co do zasady – zastrzeżeń konstytucyjnych, jeżeli przedmiotem zmian są przepisy proceduralne”.

Podsumowując swoje stanowisko Marszałek Sejmu stwierdził, że przy przyjęciu prokonstytucyjnej wykładni art. 10 ustawy nowelizującej nie narusza zasady *tempus regit actum*.

3. Prokurator Generalny zajął stanowisko w piśmie z 23 kwietnia 2013 r. Stwierdził, że art. 10 ustawy nowelizującej – w zakresie, w jakim do wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie spraw o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego nakazuje stosować przepisy ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu przewidującym wymiar kary pieniężnej w wysokości wyższej niż przewidziana w chwili wystąpienia zdarzenia rodzącego odpowiedzialność administracyjną – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania.

Analizując pytanie WSA, Prokurator Generalny wskazał, że nie wszystkie naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego, o jakich mowa w załącznikach do ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, są zagrożone karą surowszą od kary przewidzianej za takie same naruszenia w stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2012 r. W związku z tym należy

ograniczyć zakres kontroli konstytucyjności wyłącznie do tych przepisów, które odpowiedzialność w nowym stanie prawnym zaostrzają. W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że kwestionowany przepis nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i ma zastosowanie do wszystkich spraw o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestionowanego przepisu nie da się wyłożyć w zgodzie z Konstytucją, ponieważ prowadziłoby to do wyprowadzenia z niego treści normatywnych w nim niezawartych.

Prokurator Generalny stwierdził, że art. 10 ustawy nowelizującej wyraża zasadę bezpośredniego działania nowego prawa do czynów (zdarzeń), które miały miejsce przed wejściem w życie nowych przepisów. Podkreślił, że postępowanie prawne, którego dotyczy art. 10 ustawy nowelizacyjnej, ma charakter represyjny (dotyczy kar pieniężnych), co – dla konstytucyjnej legitymacji tego przepisu – wymagałoby wskazania nadrzędnej wartości konstytucyjnej, uzasadniającej odstępianie od zasady niedziałania prawa wstecz. Ustawodawca jednak takiej wartości nie wskazał, co stanowi o naruszeniu art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

II

Na rozprawę 23 lipca 2013 r. stawili się umocowani przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie był obecny, prawidłowo powiadomiony o rozprawie, przedstawiciel składu orzekającego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim; w związku z tym sędzia sprawozdawca zreferowała stan faktyczny i prawny sprawy zawisłej przed sądem pytającym oraz zasadnicze motywy uzasadnienia pytania prawnego. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych i udzielili odpowiedzi na pytania sędziów składu orzekającego. Przedstawiciel Sejmu w stanowisku końcowym wniósł – w razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania – o stwierdzenie niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji.

Uznając, że sprawa została dostatecznie wyjaśniona do wydania orzeczenia, Trybunał Konstytucyjny zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność pytania prawnego.

1.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Cechą istotną pytania prawnego jest jego ścisły związek z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie; wątpliwość, o której wyjaśnienie chodzi, musi

wystąpić w toku konkretnego postępowania. Skorzystanie z instytucji pytania prawnego jest możliwe od momentu wszczęcia postępowania sądowego aż do jego prawomocnego zakończenia. Pytanie musi spełniać przesłanki: 1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną.

W niniejszej sprawie spełniona została przesłanka podmiotowa – z pytaniem prawnym wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego Wojewódzki Sąd Administracyjny (konkretny skład orzekający). Spełniona została również przesłanka przedmiotowa pytania prawnego, ponieważ sąd wskazał kwestionowany przepis – art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454; dalej: ustawa nowelizująca) i sformułował wobec niego wątpliwości konstytucyjne.

1.2. Marszałek Sejmu w swoim stanowisku stwierdził, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Przesłanka ta jest spełniona wówczas, gdy istnieje zależność między odpowiedzią na pytanie prawne o konstytucyjność przepisu a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed pytającym sądem. Sąd, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, musi tę zależność wykazać. Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do oceny, czy rzeczywiście ona występuje.

Rozstrzygnięcie, czy pytanie prawne WSA spełnia przesłankę funkcjonalną, wymaga analizy stanu prawnego obowiązującego w datach wydania obu decyzji Komendanta Placówki Straży Granicznej w Szczecinie (organu I instancji) o nałożeniu kary pieniężnej, tj. decyzji z 10 października 2011 r. oraz decyzji z 12 stycznia 2012 r. Obie decyzje administracyjne wydane zostały na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie drogowym) oraz innych, odpowiednich przepisów tej ustawy, określających naruszenia prawa i sankcję za takie naruszenie.

W wypadku pierwszej decyzji – wydanej przed wejściem w życie ustawy nowelizującej – art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, który jest przepisem kompetencyjnym, miał treść następującą:

„Uprawnieni do kontroli, o których mowa w art. 89 ust. 1, mają prawo nałożyć na wykonującego przewozy drogowe lub inne czynności związane z tym przewozem karę pieniężną, w drodze decyzji administracyjnej”.

Pozostałe przepisy, będące podstawą prawną wymierzonej kary, określające ogólnie rodzaj naruszenia i minimalną oraz maksymalną wysokość kary, to art. 92 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 4 ustawy o transporcie drogowym, które brzmiały wówczas:

„1. Kto wykonuje przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, naruszając obowiązki lub warunki wynikające z przepisów ustawy lub przepisów:

3) o odpadach,

(...)

– podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 15 000 złotych.

(...)

4. Wykaz naruszeń obowiązków lub warunków, o których mowa w ust. 1, oraz wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia określa załącznik do ustawy”.

Typy poszczególnych naruszeń i przyporządkowana im wysokość kary pieniężnej wynikały z załącznika do ustawy; w wypadku rozpatrywanym przez sąd pytający była to pozycja l.p. 7.5. o treści: „Przewóz drogowy (wvóz) odpadów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia” określająca karę w wysokości 6 000 zł.

W dacie wydania drugiej decyzji, 12 stycznia 2012 r., wymienione wyżej przepisy miały już inną treść, nadaną im przez ustawę nowelizującą. W jej wyniku (art. 1 pkt 16, 17

i 18 ustawy nowelizującej) nowe brzmienie uzyskały m.in. art. 92 i art. 92a oraz art. 93-95 jak również zostały dodane art. 92b i art. 92c. Ponownie rozpoznając sprawę, organ uwzględnił nowy stan prawny i wydał decyzję na podstawie art. 93 oraz art. 92a ust. 1 i 6 ustawy o transporcie drogowym oraz załącznika do tej ustawy nr 3 l.p. 4.5 w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą.

Art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym w wyniku nowelizacji uzyskał następujące brzmienie:

„Karę pieniężną, o której mowa w art. 92a ust. 1, nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy ze względu na miejsce wykonywanej kontroli organ, którego pracownicy lub funkcjonariusze stwierdzili naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, z zastrzeżeniem ust. 4-6”.

Art. 92a ust. 1 i 6 tej ustawy, do których odsyła wyżej wymieniony przepis, nadano brzmienie następujące:

„1. 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 złotych do 10.000 złotych za każde naruszenie.

(...)

6. Wykaz naruszeń obowiązków lub warunków, o których mowa w ust. 1, oraz wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia określa załącznik nr 3 do ustawy”.

Uchylony został również (na podstawie art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej) dotychczasowy załącznik do ustawy, określający stawki kar pieniężnych. W jego miejsce dodane zostały załączniki 1-3 (art. 1 pkt 20 ustawy nowelizującej). W sprawie zawisłej przed WSA wysokość kary wymierzonej przy ponownym rozpoznaniu sprawy – 10 000 zł – wynikała z lp. 4.5. załącznika nr 3 o treści „Wwóz odpadów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia”.

Komendant Placówki Straży Granicznej w Szczecinie, rozpoznając sprawę ponownie jako organ pierwszej instancji, uwzględnił stan prawny obowiązujący w dacie rozstrzygnięcia, nie zaś w dacie dokonania kontroli drogowej i wydania pierwszej decyzji. Uczynił to na podstawie przepisu przejściowego ustawy nowelizującej, zakwestionowanego przez sąd pytający, o następującej treści:

„Przepisy ustawy, o której mowa w art. 1 [tj. o transporcie drogowym], w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, wszczętych i nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie”.

Legalność tej decyzji, utrzymanej następnie przez organ drugiej instancji, została zakwestionowana w postępowaniu przez WSA. Ze względu na ścisły związek przepisów materialnych ustawy o transporcie drogowym, w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą, z kwestionowanym art. 10, wyznaczającym zakres ich obowiązywania w czasie, należy uznać, że odpowiedź Trybunału co do konstytucyjności tej normy intertemporalnej może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy przez WSA. Oznacza to, że pytanie prawne WSA spełnia przesłankę funkcjonalną.

2. Przedmiot kontroli konstytucyjności i zakresowy charakter wyroku.

Trybunał zwraca uwagę, że zmienione przepisy ustawy o transporcie drogowym utrzymują niektóre sankcje administracyjne na dotychczasowym poziomie, w niektórych wypadkach je zaostrzają, w niektórych łagodzą. Jeśli przyjąć, że art. 10 ustawy nowelizującej dotyczy przepisów materialnych ustawy o transporcie drogowym, wówczas jego zastosowanie – w niektórych wypadkach – nie tylko nie pogorszy, lecz może wręcz polepszyć sytuację prawną adresatów ustawy o transporcie drogowym. Przykładami są określone w przepisie lp. 4.6. załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym

„Wykonywanie przewozu drogowego odpadów innych niż niebezpieczne przez transportującego odpady bez wymaganego wpisu do rejestru, o którym mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach”, zagrożone – podobnie jak w poprzednim stanie prawnym (przepis lp. 7.6. załącznika do ustawy o transporcie drogowym) – karą pieniężną w wysokości 6 000 złotych, oraz określone w przepisie Lp. 4.2 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym „wykonywanie przewozu drogowego odpadów innych niż niebezpieczne bez wymaganego zezwolenia”, zagrożone karą pieniężną zdecydowanie niższą (2 000 złotych) niż kara pieniężna za takie samo naruszenie przewidywana wcześniej – w przepisie lp. 7.2. załącznika do ustawy o transporcie drogowym (6 000 złotych).

Uznanie niekonstytucyjności całego art. 10 ustawy nowelizującej byłoby nieuzasadnionym przekroczeniem granic kontroli konstytucyjności wyznaczonych przez inicjatora postępowania. W niniejszej sprawie TK orzeka w trybie kontroli konkretnej – sąd pyta o konstytucyjność art. 10 ustawy nowelizującej tylko w odniesieniu do określonej sytuacji, na tle której ma wydać wyrok. Dlatego też Trybunał orzeka o art. 10 ustawy nowelizującej jedynie w zakresie, w jakim w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego wszczętych a niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia tej ustawy w życie nakazuje stosowanie przepisów ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, przewidujących wyższe kary pieniężne niż kary przewidziane w przepisach obowiązujących w chwili wystąpienia zdarzenia rodzącego odpowiedzialność administracyjną.

3. Charakter prawny art. 10 ustawy nowelizującej.

3.1. Sąd pytający założył, że kwestionowany art. 10 ustawy nowelizującej dotyczy zarówno norm proceduralnych, jak i materialnych. Odmienne stanowisko zajął Marszałek Sejmu, wyrażając przekonanie o możliwości dokonania wykładni prokonstytucyjnej, której rezultatem jest przyjęcie jedynie proceduralnego charakteru tego przepisu. Zdaniem Marszałka Sejmu, sąd pytający może oprzeć swe rozstrzygnięcie na takiej interpretacji, gdyż brak jest orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego „które petryfikowałoby wykładnię przyjętą przez sąd pytający” (s. 10 stanowiska Marszałka Sejmu).

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił założenia Marszałka Sejmu co do charakteru art. 10 ustawy nowelizującej. Treść kwestionowanego przepisu jest jednoznaczna. Przepis ten mówi o „przepisach ustawy”, nie dokonując rozróżnienia przepisów o charakterze proceduralnym i materialnym. To prawda, że stosowanie prokonstytucyjnej metody wykładni prawa jest obowiązkiem sądów (zob. uchwała NSA z 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OPS 2/12) i że ten rodzaj wykładni powinien uzyskać pierwszeństwo przed wykładnią językową, gdy nie pozwala ona na ustalenie rzeczywistego znaczenia normy prawnej, a także funkcjonalną czy systemową. Nie może jednak prowadzić do tworzenia nowej normy prawnej – uzupełniania lub poprawiania prawodawcy (zob. wyroki NSA z 18 lipca 2012 r.: sygn. akt II FSK 1964/11 i sygn. akt II FSK 1566/11).

Trybunał przypominał swój pogląd wyrażony w wyroku z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09 (OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71, s. 1219), że „wątpliwości interpretacyjne mogą być tolerowane w większym stopniu w prawie prywatnym (prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo handlowe), a w mniejszym stopniu w prawie publicznym, przy czym w tym ostatnim wypadku rozróżnić należy między prawem administracyjnym, prawem podatkowym i prawem karnym, gdyż poziom wymaganej jednoznaczności i precyzji ulega podwyższeniu w każdej z kolejno wymienionych dziedzin prawa”. Kwestionowany przepis, jako przepis intertemporalny, wyznacza czasowy zakres zastosowania przepisów

prawa administracyjnego, związanych z wymierzaniem kar finansowych, a zatem powinien być odczytywany ściśle.

Trybunał zwrócił uwagę, że przyjęte unormowanie budziło wątpliwości już na etapie postępowania legislacyjnego w Sejmie (zob. opinia prawna do projektu z 23 maja 2011 r., druk nr 4061, VI kadencja Sejmu) oraz w Senacie (zob. opinia do projektu z 5 września 2011 r., druk 1333, VII kadencja Senatu), a mimo to art. 10 został sformułowany według typowej formuły używanej w przepisach przejściowych, wyrażających zasadę bezpośredniego działania prawa, bez refleksji dotyczącej tego, że formuła może znaleźć zastosowanie do różnorodnych zdarzeń prawnych oraz że użycie ogólnego wyrażenia „przepisy ustawy (...)” może prowadzić do objęcia jego zakresem norm materialnych i procesowych, co do których inaczej kształtuje się konstytucyjny standard dopuszczalnych rozwiązań międzyczasowych. Ustawodawca, konstruując treść normy międzyczasowej, powinien uwzględnić specyfikę i zasady regulowanej gałęzi prawa, w tym wypadku – procedury administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej oraz obowiązujących tu reguł *tempus regit actum* i względnego zakazu *reformationis in peius*.

3.2. Wychodząc z założenia, że istnieje duże prawdopodobieństwo stosowania znowelizowanej ustawy o transporcie drogowym w sposób prowadzący do naruszenia konstytucyjnych wolności i praw Trybunał uznał, że przeprowadzenie kontroli konstytucyjności kwestionowanego przepisu jest niezbędne.

4. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji.

4.1. W ocenie WSA „art. 10 ustawy nowelizującej, nakazujący przeprowadzenie oceny materialnoprawnej stanów faktycznych zaistniałych w przeszłości, tj. przed dniem wejścia w życie, na podstawie przepisów nowych, zawiera reguły retroaktywne. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że zdarzenie (przewóz drogowy odpadów bez zezwolenia) miało charakter jednorazowy, ograniczony czasowo (29 września 2010 r.) i miejscowo, a więc było to zdarzenie o charakterze zamkniętym, zakończone przed wejściem w życie nowych przepisów (1 stycznia 2012 r.)”.

Ustawodawca w kwestionowanym przepisie, operując ogólnym sformułowaniem „przepisy ustawy (...) stosuje się (...) do spraw (...) wszczętych i nie zakończonych”, nakazuje stosowanie przepisów materialnoprawnych ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu określonym ustawą nowelizującą także do stanów faktycznych mających miejsce przed jej uchwaleniem i wejściem w życie. Trybunał nie może pominąć okoliczności, które ujawnia sprawa zawisła przed WSA, że organy administracji jednoznacznie przyjmują, że znowelizowane przepisy ustawy o transporcie drogowym znajdują zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych pod rządami starego prawa, zarówno na płaszczyźnie materialnej, jak i proceduralnej.

4.2. Tak ogólne sformułowanie badanego przepisu przejściowego może zatem powodować zastosowanie surowszych sankcji (wyższych kar finansowych) niż przewidziane w ustawie o transporcie drogowym i załączniku do niej przed nowelizacją, przy czym dotyczy to także sytuacji, w której sankcja taka została już raz przypisana do określonego rodzaju zdarzenia rodzącego odpowiedzialność administracyjną. Trybunał podkreśla, że w sprawie zawisłej przed WSA zdarzenie rodzące odpowiedzialność administracyjną miało miejsce na ponad 15 miesięcy przed wejściem w życie ustawy nowelizującej i miało ono charakter jednorazowy, ograniczony czasowo oraz miejscowo. Nie zachodziła więc sytuacja, w której naruszenie nastąpiło pod rządem poprzednio obowiązujących przepisów (przepisu lp. 7.5. załącznika do ustawy o transporcie

drogowym w związku z art. 92 ust. 4 tej ustawy) i trwało jeszcze po 1 stycznia 2012 r., czyli po dacie wejścia w życie nowych przepisów (przepisu lp. 4.5. załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92a ust. 6 tej ustawy), co ma znaczenie przy analizie, czy mamy do czynienia z przypadkiem retroaktywności, czy też retrospektywności prawa. Co więcej, w sprawie, na tle której zostało sformułowane pytanie prawne, także decyzja o wymiarze kary zapadła i została zaskarżona przed nowelizacją ustawy. W następstwie zastosowania nowego prawa, organ administracji – bez materialnej zmiany kwalifikacji czynu – zastosował wobec adresata decyzji nową, zaostrzoną sankcję. Pozwala to stwierdzić, że sformułowanie art. 10 ustawy nowelizującej w istocie nadaje mu częściowo retroaktywny charakter, gdyż nakazuje zastosować nowe prawo do zdarzeń zrealizowanych pod rządem starego prawa.

4.3. W miarodajnym dla niniejszej sprawy wyroku z 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „sama formuła «do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się (...) przepisy tej ustawy» nie ma charakteru wyjątkowego. Jest ona typowym sposobem wyrażenia jednej z trzech zasad intertemporalnych – zasady bezpośredniego działania nowego prawa, polegającej na tym, że nowe przepisy od momentu wejścia w życie regulują wszystkie zdarzenia – zarówno przyszłe, jak i przeszłe, w tym nawet takie, które w całości zostały zakończone przed wejściem w życie tej ustawy (...). Wśród wad tego rozwiązania można wskazać groźbę naruszenia ważnych zasad konstytucyjnych: zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, zasady ochrony praw nabytych oraz (...) zasady niedziałania prawa wstecz”.

W wyroku z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51) Trybunał zwrócił uwagę, że „obiegowo przyjmowana teza, jakoby istniało swoiste «domniemanie» przemawiające za bezpośrednim działaniem prawa nowego jest – obecnie – znacznym konstytucyjnym uproszczeniem. Po pierwsze bowiem, konflikt nowego prawa z interesami jednostki (stosunki w toku) może być rozwiązany przez wybór zasady bezpośredniego działania prawa nowego tylko o tyle, o ile da się wskazać wyraźny ważny interes publiczny, zmuszający do przejścia do porządku dziennego nad interesem jednostki (...). Mówiąc inaczej: na tle utrwalonego stanowiska TK na wypadek kolizji bezpośredniego działania ustawy nowej i interesu jednostki, można mówić raczej o odwróceniu «domniemanie» przemawiającego za zasadą bezpośredniego działania (retrospektywności). Ta ostatnia dochodzi do głosu tylko na wypadek wykazania wyraźnie ważnego interesu publicznego. Sprawdzenia (analizy), czy w danym wypadku taki ważny interes występuje, dokonuje organ stający wobec wątpliwości intertemporalnej, a więc Trybunał Konstytucyjny lub sąd orzekający. Tak więc w świetle orzecznictwa TK kwestię intertemporalną o tyle tylko rozwiązuje się optując za zasadą stosowania ustawy nowej, o ile przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości, czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji (...)”.

4.4. Trybunał zwrócił uwagę, że ponieważ w rozpatrywanej sprawie przedmiotem nowelizacji była – między innymi – wysokość administracyjnych kar pieniężnych, sformułowanie normy intertemporalnej wymagało także uwzględnienia zakazu *reformationis in peius* i jego specyfiki w postępowaniu administracyjnym. Art. 139 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267) stanowi, że „Organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny”. W nauce prawa administracyjnego ograniczenie *reformationis in peius*

jest uzasadnianie koniecznością ochrony interesu strony w postępowaniu administracyjnym, a także koniecznością ochrony zaufania (szerzej na temat zob. A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002). Ta druga dyrektywa znajduje swoje zakotwiczenie w art. 2 Konstytucji. Strona, korzystając z prawa do uruchomienia toku kontroli instancyjnej w celu uchylenia i zmiany decyzji organu pierwszej instancji, nie powinna być narażona na sytuację, w której skorzystanie przez nią z odwołania doprowadzi do znacznego pogorszenia jej sytuacji prawnej. Szczęólnego znaczenia założenie to nabiera wówczas, gdy chodzi o taki rodzaj rozstrzygnięć administracyjnych, które wiążą się z nałożeniem kary administracyjnej. Jak słusznie przyjął NSA w uchwale z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OPS 1/06: „ustalona w decyzji na podstawie dotychczasowych przepisów określona wysokość opłaty drogowej, powinna dla strony stanowić swoiste «prawo nabyte», dające gwarancję, że nie będą miały zastosowania przepisy nowe, bardziej restrykcyjne” (s. 11 uchwały NSA).

Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku o sygn. P 66/07 przywołał rekomendację nr R(91) Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych, przyjętą przez Komitet Ministrów Rady Europy 13 lutego 1991 r. Zgodnie z tym dokumentem żadnej sankcji nie można nałożyć z racji czynu, który w czasie popełnienia nie stanowił postępowania sprzecznego z obowiązującymi normami, a jeśli odpowiednie normy naruszono w czasie, gdy obowiązywała sankcja mniej uciążliwa, później wprowadzonej sankcji surowszej nie można nakładać, wejście natomiast w życie mniej represyjnych postanowień powinno działać na korzyść osoby, co do której władza rozważa nałożenie sankcji (zob. szczegółowa analiza tego dokumentu na tle orzecznictwa konstytucyjnego: M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 651-659).

4.5. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157, pkt 3.2., cz. III uzasadnienia oraz wyrok w sprawie o sygn. P 66/07), przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli:

- nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daninowe);
- mają one rangę ustawową;
- ich wprowadzenie jest konieczne (niezbędne) do realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych;
- spełniona jest zasada proporcjonalności, czyli wyraźne są argumenty konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością, równoważące negatywne skutki;
- nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, a przeciwnie – poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy);
- problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz.

Trybunał stwierdził, że kwestionowany przepis, poza spełnieniem warunku formy ustawowej, nie odpowiada żadnemu ze wskazanych wymagań. Nie ma wątpliwości, że problem który ustawodawca zamierzał rozwiązać był mu znany od dłuższego czasu. Trybunał przypomina, że wskazane przez projektodawców przyczyny nowelizacji ustawy o transporcie drogowym to:

- znaczne ograniczenie lub utrudnienie nieuczciwej konkurencji zarówno ze strony nierzetelnych krajowych przewoźników, jak i ze strony nieuczciwych

zagranicznych podmiotów,

- zwiększenie funkcji prewencyjnej i restytucyjnej nakładanych na przewoźników sankcji przy jednoczesnym zmniejszeniu ich represyjności, co pozwoli na zmniejszenie obciążeń związanych z istniejącym obecnie systemem kar administracyjnych i zmniejszenie ogólnej liczby naruszeń obowiązków lub warunków wykonywania przewozów drogowych,
- dostosowanie infrastruktury drogowej do wymagań nowoczesnego transportu drogowego,
- zmianę lub usunięcie biurokratycznych barier utrudniających prowadzenie działalności przewozowej lub generujących dodatkowe koszty działania przedsiębiorstwa,
- wyeliminowanie lub ograniczenie patologicznych zachowań firm z branży około transportowej zmuszających przewoźników do naruszania obowiązków lub warunków wykonywania przewozów drogowych lub naruszania przepisów związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego,
- lepsze i efektywniejsze wykorzystanie Inspekcji Transportu Drogowego.

Wskazane cele nowelizacji (s. 1-2 uzasadnienia projektu ustawy z 2 marca 2011 r., druk nr 4061, VI kadencja Sejmu), zdaniem Trybunału, nie uzasadniają zwiększenia represyjności już raz nałożonych kar i nie usprawiedliwiają naruszenia zasady *lex retro non agit*.

4.6. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że – jak wykazano wyżej – kwestionowana norma intertemporalna dopuszcza możliwość zastosowania przepisów represyjnych przewidujących wyższe kary pieniężne do stanów faktycznych zamkniętych, mających miejsce w przeszłości. Jednocześnie, Trybunał nie znalazł szczególnych powodów uzasadniających odstępstwo od zasady niedziałania prawa wstecz. Wskazane okoliczności są wystarczającą przesłanką uznania art. 10 ustawy nowelizującej, w zakresie określonym w sentencji, za niezgodny z art. 2 Konstytucji.

5. Zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Sąd pytający wniósł również o stwierdzenie, że kwestionowany przepis pozostaje w sprzeczności z zasadą równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Trybunał zwraca jednak uwagę, że z punktu widzenia celu kontroli do pozbawienia przepisu mocy obowiązującej wystarczy stwierdzenie jego niezgodności z jednym tylko przepisem Konstytucji (zob. wyrok TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. P 45/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 88) i dlatego kontrola konstytucyjności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji była zbędna.

Wobec powyższego, postępowanie w tym zakresie podlegało umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.