

97/8/A/2014

WYROK

z dnia 30 września 2014 r.

Sygn. akt U 4/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący

Leon Kieres – sprawozdawca

Teresa Liszcz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Prezesa Rady Ministrów, na rozprawie w dniu 30 września 2014 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- 1) przepisów tabeli A, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz. U. Nr 208, poz. 2023, ze zm.) z art. 33 w związku z art. 34, art. 51 § 1 i 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.), w związku z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, ze zm.), w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981, ze zm.), w związku z art. 43¹ ust. 1 oraz art. 45 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356, ze zm.), w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, ze zm.), jak również w związku z art. 96 § 1, a także z art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395), a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) przepisów tabeli B, stanowiącej załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 33 w związku z art. 34, art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2, 4 i 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i 4, art. 101 i art. 102 ustawy – Kodeks wykroczeń oraz w związku z art. 96 § 1, a także z art. 95 § 6 ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 października 2014 r. w Dz. U. poz. 1374.

Konstytucji,

- 3) przepisów tabeli C, stanowiącej załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 33 w związku z art. 34 ustawy – Kodeks wykroczeń, w związku z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, ze zm.) oraz załącznikiem nr 1 do tej ustawy, w związku z art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych (Dz. U. Nr 180, poz. 1494, ze zm.) oraz w związku z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2, a także z art. 95 § 6 ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji,
- 4) rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 33 w związku z art. 34, art. 51 § 1 i 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2, 4 i 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i 4, art. 101, art. 102, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 ustawy – Kodeks wykroczeń, w związku z art. 10 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, w związku z art. 43¹ ust. 1 oraz art. 45 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, w związku z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie drogowym oraz załącznikiem nr 1 do tej ustawy, w związku z art. 24 ust. 4 ustawy o systemie tachografów cyfrowych oraz w związku z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2, a także z art. 95 § 6 ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Przepisy tabeli A, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 1624), jak również całe rozporządzenie nie są niezgodne z art. 33 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.) w związku z:

– art. 34, art. 51 § 1 i 2, art. 64 § 1, art. 65, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 ustawy – Kodeks wykroczeń,

– art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, ze zm.),

– art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2014 r. poz. 613, ze zm.),

– art. 43¹ ust. 1 oraz art. 45 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356, ze zm.),

– art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed

następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, ze zm.),

– art. 96 § 1 oraz art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.).

2. Przepisy tabeli B, stanowiącej załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1, jak również całe rozporządzenie nie są niezgodne z art. 33 ustawy – Kodeks wykroczeń w związku z:

– art. 34, art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2, 4 i 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i 4, art. 101 oraz art. 102 ustawy – Kodeks wykroczeń,

– art. 96 § 1 oraz art. 95 § 6 ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

3. Przepisy tabeli C, stanowiącej załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1, jak również całe rozporządzenie nie są niezgodne z art. 33 ustawy – Kodeks wykroczeń w związku z:

– art. 34 ustawy – Kodeks wykroczeń,

– art. 92 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, ze zm.) oraz załącznikiem nr 1 do tej ustawy,

– art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych (Dz. U. Nr 180, poz. 1494, ze zm.),

– art. 96 § 1 i § 1a pkt 2 oraz art. 95 § 6 ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

4. Przepisy tabel A, B i C, stanowiących załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim określają wysokość stawek mandatów, są zgodne z art. 95 § 6 i art. 96 § 1 i § 1a pkt 2 ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Przepisy tabel A, B i C, stanowiących załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 oraz całe rozporządzenie są zgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

6. Lp. 195 i lp. 196 tabeli B, stanowiącej załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 są zgodne z art. 95 § 6 ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

7. Lp. 190 tabeli B, stanowiącej załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy ochrony urzędów kontrolnych, jest niezgodna z art. 85 § 1 ustawy – Kodeks wykroczeń, art. 95 § 6 ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

8. Lp. 241 i lp. 242 tabeli B, stanowiącej załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 są niezgodne z art. 86 § 1 i 2 ustawy – Kodeks wykroczeń, art. 95 § 6 ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

9. Lp. 1-10 tabeli C, stanowiącej załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 są niezgodne z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie drogowym oraz

załącznikiem nr 1 do tej ustawy, a także z art. 95 § 6 ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

10. Lp. 47 tabeli C, stanowiącej załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 jest niezgodna z art. 24 ust. 4 pkt 7 ustawy o systemie tachografów cyfrowych, art. 95 § 6 ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

II

Przepisy wymienione w części I w punktach 7, 8, 9 i 10, w zakresach tam wskazanych, tracą moc obowiązującą z upływem 6 (sześciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

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

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. Prokurator Generalny w piśmie z 12 czerwca 2013 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności:

1) przepisów tabeli A, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz. U. Nr 208, poz. 2023, ze zm.; dalej: rozporządzenie) (dalej jako tabela A) z art. 33 w związku z art. 34, art. 51 § 1 i 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.; dalej: k.w.), w związku z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, ze zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości), w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981, ze zm.; dalej: prawo geologiczne), w związku z art. 43¹ ust. 1 oraz art. 45 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356, ze zm.; dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości), w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie zdrowia), jak również w związku z art. 96 § 1, a także z art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395; dalej: k.p.s.w.), a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

2) przepisów tabeli B, stanowiącej załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 (dalej: tabela B) z art. 33 w związku z art. 34, art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2, 4 i 5, art.

97, art. 100 pkt 2 i 4, art. 101 i art. 102 k.w. oraz w związku z art. 96 § 1, a także z art. 95 § 6 k.p.s.w., a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

3) przepisów tabeli C, stanowiącej załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 (dalej: tabela C) z art. 33 w związku z art. 34 k.w., w związku z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie) oraz załącznikiem nr 1 do tej ustawy, w związku z art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych (Dz. U. Nr 180, poz. 1494, ze zm.; dalej: ustawa o tachografach) oraz w związku z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2, a także z art. 95 § 6 k.p.s.w., a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

4) rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 33 w związku z art. 34, art. 51 § 1 i 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2, 4 i 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i 4, art. 101, art. 102, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 k.w., w związku z art. 10 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 prawa geologicznego, w związku z art. 43¹ ust. 1 oraz art. 45 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia, w związku z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie oraz załącznikiem nr 1 do tej ustawy, w związku z art. 24 ust. 4 ustawy o tachografach oraz w związku z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2, a także z art. 95 § 6 k.p.s.w., a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Prokurator Generalny w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że przy wymierzaniu kar w prawie wykroczeń obowiązuje zasada indywidualizacji kar i środków karnych oraz zasada sprawiedliwego wymiaru kary, przejawiająca się we współmierności kary do stopnia społecznej szkodliwości czynu. Wskazał także na konieczność kierowania się dyrektywą prewencji szczególnej, nakazującą uwzględnienie celów zapobiegawczych i wychowawczych, które dzięki karze mają być osiągnięte w stosunku do ukaranego (art. 33 i art. 34 k.w.). Z powyższymi zasadami harmonizuje system sankcji za wykroczenia, który w wypadkach zagrożenia karą grzywny określa widelkowo granice jej wysokości tak, by umożliwić organowi wymierzającemu karę uwzględnienie w wydanym orzeczeniu wskazanych w ustawie okoliczności, mających wpływ na wymiar tej kary. W ocenie Prokuratora Generalnego, bezwzględne (sztywny) określenie wysokości kary grożącej za konkretne wykroczenie w zaskarżonym rozporządzeniu jest niedopuszczalne. Zgodnie z § 1 ust. 1 przedmiotem rozporządzenia jest określenie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń przez uprawnione organy. Wysokość grzywien określa załącznik do rozporządzenia. Załącznik ten zawiera łącznie 377 pozycji obejmujących wykroczenia określone w kodeksie wykroczeń, ustawie o utrzymaniu czystości, prawie geologicznym, ustawie o wychowaniu w trzeźwości, ustawie o ochronie zdrowia, ustawie o transporcie, jak również w ustawie o tachografach. Wykroczenia te zostały pogrupowane w trzech tabelach (A, B oraz C). W wypadku 318 pozycji sankcje określono w sposób bezwzględnie oznaczony (sztywny).

W takiej sytuacji wymierzenie kary przez uprawniony organ staje się fikcją, a organem wymierzającym identyczną karę każdemu ze sprawców staje się w istocie organ wydający rozporządzenie.

Jak wskazuje Prokurator Generalny, zaskarżone rozporządzenie zostało wydane w oparciu o upoważnienie ustawowe zawarte w art. 95 § 6 k.p.s.w., jednakże, w jego ocenie, wykracza ono poza zakres delegacji. Analiza tego przepisu prowadzi Prokuratora Generalnego do wniosku, że przedmiotem delegacji ustawowej jest ujednolicenie sposobu reakcji organów uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za określone wykroczenia. Nie przewiduje się natomiast możliwości modyfikacji, w drodze

rozporządzenia, unormowań rangi ustawowej, w tym przede wszystkim dyrektyw w zakresie wymiaru kary (art. 33 k.w.), wymogu indywidualizacji kary (art. 34 k.w.), w zakresie postępowania mandatowego (art. 96 § 1 k.p.s.w.) oraz w zakresie sankcji określonych w przepisach typizujących poszczególne wykroczenia. Dlatego też, zdaniem Prokuratora Generalnego, rozporządzenie narusza art. 95 § 6 k.p.s.w.

1.2. Po przeanalizowaniu poszczególnych pozycji tabeli A Prokurator Generalny doszedł do wniosku, że dokonano w nich niedopuszczalnej modyfikacji wysokości kar grzywny. W tabeli A zaostrzono dolną granicę kar lub złagodzono górny ich próg (lp. 1, 3, 5, 6, 15, 17-19), a także określono kwoty grzywny w bezwzględnej wysokości (lp. 2, 4, 7-14, 16 i 20-84), uniemożliwiając indywidualizację kary. W wypadkach określonych w lp. 10-13 tabeli A rozszerzono zakres penalizacji, nakazując uprawnionym organom nakładanie grzywien na sprawców czynów, które, w sposób wyraźny, nie zostały zabronione przez ustawodawcę. Wykroczone tym samym poza zakres spraw przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania w rozporządzeniu.

W związku z powyższym Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że przepisy tabeli A są niezgodne z art. 33 w związku z art. 34, art. 51 § 1 i 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 k.w., w związku z art. 10 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 prawa geologicznego, w związku z art. 43¹ ust. 1 oraz art. 45 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia, jak również w związku z art. 96 § 1, a także z art. 95 § 6 k.p.s.w., a przez to również z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.3. Przedstawiając następnie zarzuty dotyczące przepisów tabeli B, określającej wysokość grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego przez uprawnione organy za wykroczenia typizowane w kodeksie wykroczeń – w rozdziale XI „Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji”, Prokurator Generalny podkreślił, że we wszystkich pozycjach tabeli dokonano niedopuszczalnej modyfikacji wysokości kar grzywny grożących za wykroczenia. We wszystkich pozycjach (z wyjątkiem lp. 36 oraz lp. 171) modyfikacja polegała, między innymi, na zaostrzeniu przez akt rangi podstawowej kar grzywny określonych przez ustawodawcę – przez podniesienie ich dolnej granicy. W większości wypadków natomiast złagodzono górny próg ustawowego zagrożenia karą. W lp. 1-35, lp. 44, lp. 47-52, lp. 54-124, lp. 126, lp. 127, lp. 129-140, lp. 142-145, lp. 147-150, lp. 152-170, lp. 172-179, lp. 183-188, lp. 190-192, lp. 194, lp. 196-199, lp. 201-239 zmodyfikowano sankcje, określając je w sposób bezwzględnie oznaczony, co wyłącza możliwość zindywidualizowania kary. W ocenie Prokuratora Generalnego, wiele postanowień tabeli B wychodzi poza zakres penalizacji ustawowej, kreując czyny, które nie zostały zabronione przez ustawodawcę (lp. 241 i lp. 242). Ponadto, w ocenie wnioskodawcy, w lp. 8, lp. 17-19, lp. 29, lp. 46-49, lp. 51, lp. 52, lp. 54, lp. 64, lp. 65, lp. 67-74, lp. 77-79, lp. 81, lp. 84, lp. 98-100, lp. 103-115, lp. 119-128, lp. 130, lp. 138-150, lp. 153-155, lp. 162, lp. 166, lp. 195 i lp. 196 normodawca nieprawidłowo przyjął, że czyny te wyczerpują znamiona wykroczenia określonego w odpowiednich przepisach ustaw. Podobne wątpliwości wnioskodawca wyraził w odniesieniu do lp. 4, lp. 9-16, lp. 21-28, lp. 31-35, lp. 42-44, lp. 55-63a, lp. 75, lp. 76, lp. 80, lp. 82, lp. 83, lp. 85-97a, lp. 98a, lp. 116-118, lp. 151, lp. 152, lp. 156-161, lp. 163-165, lp. 167-184, lp. 186-188, lp. 192-194, lp. 201-225, lp. 227-240.

Ponadto w stosunku do przepisu lp. 24 tabeli B normującej odpowiedzialność kierującego pojazdem za jazdę bez zapiętych przez pasażera pasów bezpieczeństwa, która określa wysokość grzywny w stosunku do czynu określonego art. 45 ust. 2 pkt 3 w

związku z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym), Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w doktrynie podnosi się, iż „od kierowcy można wymagać tylko tego, aby przed rozpoczęciem jazdy zwrócił pasażerom uwagę, aby zapięli pasy. Jeśli zobaczy lub usłyszy, że je zapięli, to może jechać i nie musi interesować się tym, czy pasażerowie przypadkiem nie odpięli pasów (por. Wojciech Radecki, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, 5. wydanie, (...), Warszawa 2011, s. 668)”. Prokurator Generalny w sposób ogólny wskazał także, iż do pewnego stopnia powyższe uwagi należałoby odnieść również do czynu określonego w pozycji 26 tabeli B.

W lp. 36-41 tabeli B, zdaniem Prokuratora Generalnego, nieprawidłowo przyjęto jako jedyne kryterium różnicujące wysokość grzywny wielkość przekroczenia dopuszczalnej prędkości, pomijając wszelkie inne okoliczności, które, zgodnie z ustawą, winny mieć wpływ na wysokość kary. Wątpliwe jest też, czy lp. 59-63a uwzględniają wyjątki ustawowe od istniejących zakazów lub zasad wyprzedzania, określonych przykładowo w art. 24 ust. 8-10 prawa o ruchu drogowym. Postanowienia lp. 77 i lp. 78 tabeli B przewidują kary dotyczące jazdy wzdłuż po chodniku lub przejściu dla pieszych pojazdem silnikowym albo innym pojazdem niż pojazd silnikowy, których wysokość zróżnicowana jest jedynie w zależności od rodzaju pojazdu. Takie zróżnicowanie, w ocenie Prokuratora Generalnego, nie znajduje uzasadnienia w art. 26 ust. 3 pkt 3 prawa o ruchu drogowym.

W stosunku do postanowienia lp. 82 tabeli B Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że, zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 1 i 3 prawa o ruchu drogowym, zabrania się nadużywania sygnału dźwiękowego lub świetlnego, jak również ostrzegania światłami drogowymi w warunkach, w których może to spowodować oślepienie innych kierujących, skutkujące pociągnięciem do odpowiedzialności za wykroczenie określone w art. 86 § 1 k.w. (a nie w art. 97 k.w.). Natomiast ostrzeganie światłami drogowymi w warunkach, w których nie będzie to powodować oślepienia innych kierujących, powinno być kwalifikowane jako wykroczenie określone w art. 97 k.w. Jednakże w doktrynie pojawiają się kontrowersje co do tego, czy w ogóle ostrzeżenie światłami o kontroli godzi w bezpieczeństwo i porządek ruchu i powinno być kwalifikowane jako wykroczenie, czy też z uwagi na to, że art. 29 ust. 1 prawa o ruchu drogowym ma charakter porządkowy, nie powinno być kwalifikowane jako przedmiot ochrony art. 97 k.w. Podobne uwagi wnioskodawca poczynił również w odniesieniu do lp. 152.

Wskazując zarzuty dotyczące lp. 167-169, Prokurator Generalny podniósł, że porównanie rodzajów pojazdów, którym przepisy prawa o ruchu drogowym przyznają prawo używania żółtych sygnałów błyskowych, z przepisami określającymi pojazdy, które muszą lub mogą być wyposażone w urządzenia emitujące takie sygnały, prowadzi do wniosku, że oba te katalogi pojazdów nie pokrywają się. Katalog pojazdów, które są uprawnione do korzystania z tego rodzaju sygnałów, jest szerszy.

W lp. 190 tabeli B dokonano, zdaniem wnioskodawcy, modyfikacji art. 85 § 1 k.w., przez depenalizację niszczenia i uszkodzania chronionych przez normę ustawową dóbr, z równoczesnym poszerzeniem katalogu dóbr ustawowo chronionych o urządzenia kontrolne. W lp. 195 rozporządzeniodawca zmodyfikował natomiast dyspozycję art. 91 k.w., uzupełniając katalog zabronionych czynności wykonawczych o zaśmiecanie drogi publicznej, a regulacja lp. 196 wyraźnie krzyżuje się z regulacją z lp. 190 tabeli B, odmiennie kwalifikowaną przez taryfikator. Podobnie, zdaniem Prokuratora Generalnego, zakres penalizacji lp. 199 tabeli B zdaje się krzyżować z wykroczeniem opisanym w lp. 22 tabeli A.

Zarzut modyfikacji zakresu penalizacji art. 86 k.w. Prokurator Generalny podniósł również w stosunku do lp. 241 i lp. 242. Punktem wyjścia przy badaniu znamion

wykroczenia z art. 86 kodeksu wykroczeń jest stwierdzenie niezachowania należytej ostrożności. Natomiast w świetle art. 3 ust. 1 prawa o ruchu drogowym, uczestnik ruchu i inna osoba znajdująca się na drodze są obowiązani zachować ostrożność albo, gdy ustawa tego wymaga, szczególną ostrożność. Wynika stąd, że należyta ostrożność to zarówno ostrożność (można ją nazwać zwykłą), jak i szczególna ostrożność w sytuacji, w której przypisy wymagają zachowania takiej szczególnej ostrożności. W nauce prawa wykroczeń podnosi się również, że samo niezachowanie należytej ostrożności nie jest jeszcze wykroczeniem z art. 86 kodeksu wykroczeń. Przepis ten przewiduje bowiem wykroczenie zagrożenia konkretnego, czyli znamiennego skutkiem sytuacyjnym, którym jest zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Wskazał również, że w obu liczbach porządkowych podniesiono grzywnę o kwotę bezwzględnie oznaczoną, określoną w innych niesprecyzowanych bliżej wykroczeniach. Tym samym uznał, że kwestionowane regulacje – jako typizujące dwa konkretne wykroczenia – ustanawiają w akcie rangi rozporządzenia nowe, w stosunku do ustawy, okoliczności obciążające sprawcę wykroczenia.

W związku z powyższym Prokurator Generalny stwierdził, że przepisy tabeli B przekraczają zakres ustawowego upoważnienia, a tym samym są niezgodne z art. 33 w związku z art. 34, art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2, 4 i 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i 4, art., 101 i art. 102 k.w. jak również w związku z art. 96 § 1, a także z art. 95 § 6 k.p.s.w., a przez to również z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.4. Podobnie jak w wypadku tabeli A i B również w odniesieniu do tabeli C Prokurator Generalny zarzucił, że we wszystkich pozycjach tabeli dokonano niedopuszczalnej modyfikacji wysokości kar grzywny, bądź przez zaostrzenie dolnego progu zagrożenia, bądź przez jego złagodzenie. W lp. 1, lp. 2-7, lp. 9-17, lp. 21, lp. 23, lp. 38-40, lp. 45-47 tabeli C przewidziano karę grzywny w bezwzględnie określonej wysokości. Prowadzi to do wyłączenia możliwości indywidualizacji kary. Normodawca rozszerzył także, zdaniem wnioskodawcy, zakres penalizacji, wprowadzając odpowiedzialność za czyny, które nie zostały zabronione przez ustawodawcę. Ponadto wnioskodawca podkreślił, że w pozycjach lp. 1-10, lp. 18-37 tabeli C normodawca nieprawidłowo przyjął, że dane czyny wyczerpują znamiona wykroczenia określonego we wskazanych w rozporządzeniu przepisach.

W stosunku do lp. 1, która odnosi się, zdaniem wnioskodawcy, do art. 92 ust. 1 lub ust. 2, a nie art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie, normodawca zmodyfikował zakres penalizacji w stosunku do tego, który został określony w załączniku nr 1 do ustawy o transporcie. Nie penalizuje on bowiem nieposiadania w pojeździe dokumentu, lecz nieokazanie określonych dokumentów. Podobne zarzuty dotyczą lp. 2-10. Prokurator Generalny wskazał, że prowadzeniu pojazdu z naruszeniem przepisów o czasie prowadzenia pojazdów, obowiązkowych przerwach i odpoczynku poświęcone są również lp. 4.1, lp. 4.2, lp. 4.3, lp. 4.4 oraz lp. 4.5 załącznika nr 1 do ustawy o transporcie. Tabela C modyfikuje unormowane w załączniku do ustawy o transporcie penalizowane okresy: skrócenia dziennego czasu odpoczynku, przekroczenia maksymalnego dziennego okresu prowadzenia pojazdu, jak również przekroczenia maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu bez przerwy. Sankcje zawarte w ustawie i w taryfikatorze za nieprzestrzeganie norm w zakresie pracy i odpoczynku zostały określone odmiennie. Zarzut poszerzenia penalizacji wnioskodawca podniósł także w stosunku do przepisów lp. 11-17. Wskazał, że naruszaniu przepisów o używaniu urządzeń rejestrujących (także cyfrowych urządzeń rejestrujących) poświęcone są również lp. 13.1, lp. 13.2, lp. 13.4, lp. 13.5, lp. 13.6 oraz lp. 13.7 załącznika nr 1 do ustawy o transporcie. Jako przykłady poszerzenia tego zakresu wnioskodawca

wskazał: realizację przewozu drogowego pojazdem wyposażonym w urządzenie rejestrujące, do którego podłączone zostały wszelkie niedozwolone urządzenia dodatkowe (lp. 15 tabeli C), a nie tylko takie, które wpływają na niewłaściwe funkcjonowanie urządzenia rejestrującego (lp. 13.1 załącznika do ustawy o transporcie), czy realizację przewozu drogowego pojazdem wyposażonym w urządzenie rejestrujące, które nie rejestruje któregokolwiek z elementów wymaganych (lp. 12 tabeli C), a nie tylko elementów wymienionych w ustawie (lp. 13.2 załącznika do ustawy o transporcie). Wnioskodawca podkreślił także, że taryfikator typizuje wykroczenia, których ustawa o transporcie nie określa (np. realizacja przewozu drogowego pojazdem wyposażonym w urządzenie rejestrujące, które nie rejestruje danych dotyczących okresów aktywności kierowców – lp. 13 tabeli C). Te same zarzuty wnioskodawca podniósł także w odniesieniu do przepisów lp. 18-37 wskazując, że naruszaniu przepisów o używaniu wykresówek poświęcone są lp.: 13.2, 13.8, 13.9, 13.10, 13.11, 13.12, 13.13, 13.14, 13.15, 13.16 oraz 13.17 załącznika nr 1 do ustawy o transporcie. Taryfikator poszerza zakres penalizacji wykroczeń określonych w tabeli C (przykładowo: okazanie wykresówki brudnej lub uszkodzonej (lp. 31 tabeli C), a nie tylko brudnej lub uszkodzonej w stopniu uniemożliwiającym odczytanie danych (lp. 13.11 załącznika do ustawy o transporcie), modyfikuje okresy stanowiące znamię czynu (przykładowo: w przypadku nieuzasadnionego użycia kilku wykresówek w ciągu tego samego 24-godzinnego okresu (lp. 32 oraz lp. 33 tabeli C – w stosunku do lp. 13.8 załącznika do ustawy o transporcie), jak również zaostrza sankcje za dane wykroczenia przewidziane w ustawie (przykładowo: wspomniane lp. 32 i lp. 33, a także lp.: 41, 42, 43 oraz 44 tabeli C – w stosunku do lp. 13.8 oraz lp. 13.15 załącznika do ustawy o transporcie). W końcu, tabela C taryfikatora typizuje wykroczenia (przykładowo – w lp. 21 dotyczącej okazywania wykresówki, na której stwierdzono dokonanie niedozwolonych, bez użycia urządzenia rejestrującego, ręcznych, automatycznych lub półautomatycznych zapisów), których załącznik nr 1 do ustawy o transporcie wprost nie przewiduje.

Prokurator Generalny podkreślił, że organ władzy wykonawczej w sposób niedopuszczalny poszerzył zakres penalizacji wykroczeniem stypizowanym w lp. 47 tabeli C, bo oprócz zagrożenia karą odmowy okazania karty kierowcy na żądanie uprawnionego organu kontrolnego (jak określił to ustawodawca) poddał penalizacji odmowę okazania takiemu organowi również wszelkich żądanych zapisów odręcznych oraz wydruków.

Dlatego też Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że przepisy tabeli C są niezgodne z art. 33 w związku z art. 34 k.w., w związku z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie oraz załącznikiem nr 1 do tej ustawy, w związku z art. 24 ust. 4 ustawy o tachografach i w związku z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2 oraz z art. 95 § 6 k.p.s.w., a przez to również z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.5. Uzasadniając zarzuty naruszenia przez przepisy tabeli A, tabeli B oraz tabeli C załącznika do rozporządzenia z art. 42 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny podniósł, że w istocie to rozporządzenie, a nie ustawa, określa wysokość sankcji za poszczególne wykroczenia w postępowaniu mandatowym. W wielu wypadkach rozporządzenie, modyfikując postanowienia ustawowe lub wręcz wychodząc poza ich zakres, nadaje obowiązujący kształt dyspozycji czynów penalizowanych jako wykroczenia.

1.6. Dokonując analizy całego rozporządzenia, wnioskodawca podkreślił nierozzerwalność unormowań załącznika do rozporządzenia z całym rozporządzeniem i wniósł o stwierdzenie jego niezgodności z art. 33 w związku z art. 34, art. 51 § 1 i 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 84, art. 85 § 1, art.

86 § 1 i 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2, 4 i 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i 4, art. 101, art. 102, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 k.w., w związku z art. 10 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 prawa geologicznego, w związku z art. 43¹ ust. 1 oraz art. 45 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia, w związku z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie i załącznikiem nr 1 do tej ustawy, w związku z art. 24 ust. 4 ustawy o tachografach oraz w związku z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2 oraz z art. 95 § 6 k.p.s.w., a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 24 stycznia 2014 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) przepisy tabeli A, tabeli B oraz tabeli C są zgodne z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2 oraz art. 95 § 6 k.p.s.w., a w konsekwencji także z art. 92 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji,

2) przepisy tabeli A, tabeli B oraz tabeli C nie są niezgodne z art. 33 i art. 34 k.w., a w konsekwencji nie są niezgodne także z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

3) lp. 1, lp. 3, lp. 4, lp. 6-8 oraz lp. 14-84 tabeli A nie są niezgodne z art. 51 § 1 i 2, art. 65 § 1 i 2, art. 67 § 1, art. 78, art. 82 § 1-5, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 k.w. w związku z art. 10 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 prawa geologicznego, w związku z art. 43¹ ust. 1 i art. 45 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia,

4) lp. 2 tabeli A jest zgodna z art. 64 § 1 k.w.,

5) lp. 5 tabeli A jest zgodna z art. 77 k.w.,

6) lp. 9-12 tabeli A są zgodne z art. 81 k.w.,

7) lp. 13 tabeli A jest niezgodna z art. 81 k.w.,

8) lp. 1-58, lp. 63, lp. 64-82, lp. 84-188, lp. 191-194 oraz lp. 197-242 tabeli B nie są niezgodne z art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 96 § 1 pkt 2, 4 i 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i 4, art. 101 i art. 102 k.w.,

9) lp. 59-62 i lp. 63a tabeli B są zgodne z art. 97 k.w. w związku z art. 24 ust. 8-10 i art. 28 ust. 6 *in fine* prawa o ruchu drogowym,

10) lp. 83 tabeli B jest zgodna z art. 97 k.w. w związku z art. 29 ust. 2 pkt 2 prawa o ruchu drogowym,

11) lp. 189 tabeli B jest zgodna z art. 95 k.w.,

12) lp. 190 tabeli B w zakresie, w jakim przewiduje możliwość nakładania grzywny w drodze mandatu karnego za samowolne umieszczanie, usuwanie, włączanie, wyłączanie, zmienianie położenia lub zasłanianie urządzenia kontrolnego, jest niezgodna z art. 85 § 1 k.w.,

13) lp. 195 tabeli B jest zgodna z art. 91 k.w.,

14) lp. 196 tabeli B jest zgodna z art. 97 k.w. oraz nie jest niezgodna z art. 85 k.w.,

15) lp. 1 tabeli C jest niezgodna z art. 92 ust. 1 i 2 oraz lp. 1 załącznika nr 1 do ustawy o transporcie,

16) przepisy lp. 2-46 tabeli C są niezgodne z art. 92 ust. 1 i 2 oraz załącznikiem nr 1 do ustawy o transporcie, oraz z art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o tachografach,

17) lp. 47 tabeli C jest niezgodna z art. 24 ust. 4 pkt 7 ustawy o tachografach, a ponadto:

18) rozporządzenie jest zgodne z art. 33 w związku z art. 34, art. 51 § 1 i 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2, 4

i 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i 4, art. 101 i art. 102, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 k.w. w związku z art. 10 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 prawa geologicznego w związku z art. 43¹ ust. 1 i art. 45 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia, w związku z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie oraz załącznikiem nr 1 do tej ustawy, w związku z art. 24 ust. 4 ustawy o tachografach, jak również w związku z art. 96 § 1 i 1a pkt 2 oraz z art. 95 § 6 k.p.s.w., a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2.1. W uzasadnieniu swojego stanowiska Prezes Rady Ministrów wyjaśnił, że na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 95 § 6 k.p.s.w. wydane zostało rozporządzenie, które precyzuje wysokość grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń przez uprawnione organy. W odniesieniu do większości wykroczeń (315 na 373) kwoty grzywien określono w wysokości sztywnej, tj. w stałej wysokości. W wypadku 48 wykroczeń wysokość grzywny określono, podając przedział kwot – widełkowo, bądź określając wysokość za każdy podmiot lub przedmiot naruszenia (8 wykroczeń) lub też odwołując się do innych wykroczeń, tj. za naruszenie stanowiące przyczynę zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym (2 wykroczenia).

Prezes Rady Ministrów, po analizie zgodności przepisów załącznika do rozporządzenia (tabela A, B oraz C) z art. 33 i art. 34 k.w. wskazał, że wiele zasad mających zastosowanie do prawa karnego *sensu stricto*, zarówno materialnego, jak i procesowego, ma także zastosowanie do prawa wykroczeń oraz postępowania w sprawach o wykroczenia. Należą do nich przepisy określające dyrektywy wymiaru kary, zawarte odpowiednio: w odniesieniu do odpowiedzialności za przestępstwa – przede wszystkim w art. 53 i art. 55 k.k., zaś w odniesieniu do odpowiedzialności za wykroczenia – w art. 33 i art. 34 k.w. W postępowaniu w sprawach o wykroczenia, oprócz postępowania zwyczajnego oraz postępowania przyspieszonego i nakazowego, w których kara wymierzana jest w drodze orzeczenia sądu, znajduje się także postępowanie mandatowe, w którym grzywna nie jest orzekana, lecz nakładana przez uprawniony do tego ustawowo organ (lub funkcjonariusza danego organu) w specyficznym, uproszczonym trybie, tj. drodze mandatu karnego (art. 2 § 2 k.p.s.w.). To znaczy, że art. 33 k.w. nie jest właściwym wzorcem kontroli zaskarżonych przepisów. Ze zwrotu użytego w przepisie wynika, że to organ orzekający wymierza karę według swojego uznania. Organami orzekającymi są obecnie tylko sądy. Do 17 października 2001 r. organami takimi były jeszcze kolegia do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych. Do organów orzekających nie należą zatem organy uprawnione do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w ramach postępowania mandatowego. Dlatego też art. 33 § 1 k.w. nie ma bezpośredniego zastosowania w postępowaniu mandatowym. W postępowaniu tym funkcjonariusz nie orzeka o wymierzeniu kary grzywny, lecz nakłada ją w szczególnej formie, jaką jest mandat karny. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, funkcjonariusz nakładający grzywnę nie ma zatem obowiązku stosowania dyrektyw wymiaru kary określonych w art. 33 k.w. Art. 33 k.w. nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli przepisów rozporządzenia. W związku z tym Prezes Rady Ministrów uznał, że zaskarżone regulacje załącznika do rozporządzenia nie są niezgodne z art. 33 k.w.

Za adekwatny wzorzec kontroli nie może być także uznany, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, art. 34 k.w. wyrażający „zasadę indywidualizacji kary”, która dotyczy sytuacji popełnienia czynu zabronionego we współdziałaniu przez kilku sprawców. W postępowaniu mandatowym mandat karny nakładany jest na konkretnego sprawcę wykroczenia, a tym samym może on dotyczyć wyłącznie jednego sprawcy. Wyklucza to stosowanie w postępowaniu mandatowym art. 34 k.w. Dlatego też Prezes Rady Ministrów

wniósł o stwierdzenie, że zaskarżone regulacje załącznika do rozporządzenia nie są niezgodne z art. 34 k.w.

Zajmując stanowisko odnośnie do zgodności przepisów tabeli A i B z art. 96 § 1 k.p.s.w. oraz tabeli C załącznika do rozporządzenia z art. 96 § 1a pkt 2 k.p.s.w. podkreślił, że z uwagi na treść zawartego w art. 95 § 6 k.p.s.w. upoważnienia naruszeniem art. 96 § 1 i 1a pkt 2 k.p.s.w. byłoby określenie wysokości grzywien, jakie mogą być nałożone w postępowaniu mandatowym z przekroczeniem określonej w art. 96 § 1 i 1a pkt 2 k.p.s.w. maksymalnej wysokości grzywny, jaka może być nałożona w tym postępowaniu. Jeżeli zatem maksymalna lub sztywna stawka grzywny określona w załączniku do rozporządzenia nie przekracza określonej w art. 96 § 1 k.p.s.w. kwoty 500 zł lub 1000 zł (gdy dany czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy) bądź 2000 zł (w sprawach naruszeń przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego wymienionych w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy o transporcie), zdaniem Prezesa Rady Ministrów, nie można mówić o niedopuszczalnej modyfikacji art. 96 § 1 i 1a pkt 2 k.p.s.w. W przeciwnym wypadku należałoby uznać, że niemożliwa jest jakkolwiek modyfikacja wysokości grzywny, jaką można nałożyć w drodze mandatu karnego, określonej w art. 96 § 1 i 1a pkt 2 k.p.s.w. To zaś pozostawałoby w sprzeczności z art. 95 § 6 k.p.s.w., na mocy którego ustawodawca taką możliwość dopuścił.

Z uwagi na to, że żadna z określonych w tabelach A, B oraz C sztywnych bądź maksymalnych stawek kary grzywny nie przekracza przewidzianej w art. 96 § 1 k.p.s.w. kwoty 500 zł, Prezes Rady Ministrów wniósł o stwierdzenie, że przepisy zawarte w tabelach A, B oraz C są zgodne z art. 96 § 1 i 1a pkt 2 k.p.s.w.

Istotne natomiast do ustosunkowania się do zarzutów wnioskodawcy jest, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, ustalenie treści upoważnienia zawartego w art. 95 § 6 k.p.s.w. oraz jego relacji z zaskarżonym rozporządzeniem. Art. 95 § 6 k.p.s.w. upoważnia do określenia w rozporządzeniu wysokości grzywien, jakie mogą być nałożone w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń. Jak zwraca uwagę Prezes Rady Ministrów, w przepisie tym mowa jest wprawdzie o „różnicowanej wysokości mandatów karnych”, jednakże w rzeczywistości chodzi o wysokość grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych. „Mandat karny jest bowiem jedynie szczególną formą zastosowania sankcji karnej o charakterze finansowym za popełnienie danego wykroczenia, jaką jest kara grzywny. Tym samym użyte w art. 95 § 6 k.p.s.w. uznać należy za skrót myślowy, gdyż nie chodzi tu o określenie formy nakładania kary grzywny, jaką stanowią mandaty karne, lecz o określenie wysokości grzywien nakładanych w tej szczególnej formie”.

Istotne jest także ustalenie, czy ze sformułowania art. 95 § 6 k.p.s.w. wynika konieczność określenia różnicowanej wysokości grzywien dla każdego przewidzianego w rozporządzeniu wykroczenia (a zatem czy wyklucza ono możliwość stosowania sztywnych stawek grzywny), czy też oznacza ono jedynie konieczność zastosowania różnicowania wysokości możliwej do nałożenia kary grzywny w zależności od wagi wykroczenia, dopuszczając jednocześnie możliwość zastosowania w wypadku poszczególnych wykroczeń sztywnych stawek grzywny. W doktrynie przeważa ten ostatni pogląd. Przemawia za nim także wykładnia celowościowa. Celem przepisu jest bowiem ujednolicenie sposobu reakcji organów uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za poszczególne wykroczenia. Wynika stąd, że ustawodawca uznaje za dopuszczalne przyjęcie sztywnych stawek grzywny, jakie mogą być nałożone w drodze mandatu karnego za poszczególne wykroczenia. Jak wskazał Prezes Rady Ministrów, konkluzja taka wynika również z prac prowadzonych przez sejmową Komisję nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach nad projektem ustawy z dnia 22 maja 2003

r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 109, poz. 1031).

W związku z powyższym Prezes Rady Ministrów wskazał, że przepisy zawarte w lp. 2, lp. 4, lp. 7-14, lp. 16 i lp. 20-84 tabeli A, w lp. 1-35, lp. 44, lp. 47-52, lp. 54-124, lp. 126-127, lp. 129-140, lp. 142-145, lp. 147-150, lp. 152-179, lp. 183-188, lp. 190-192, lp. 194, lp. 196-199 i lp. 201-239 tabeli B oraz w lp. 2-7, lp. 9-17, lp. 21, lp. 23, lp. 38-40 i lp. 45-47 tabeli C, określające w sposób sztywny wysokość grzywien, jakie mogą być nałożone w drodze mandatu karnego za poszczególne wykroczenia, są zgodne z art. 95 § 6 k.p.s.w., a tym samym również z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżone przepisy tabeli A, B i C nie zawężają, w sposób naruszający art. 95 § 6 k.p.s.w., granic, w jakich może być nałożona grzywna za określone wykroczenie. W ocenie Prezesa Rady Ministrów, przepis ten zezwala bowiem na określenie zróżnicowanej wysokości grzywien, jakie mogą być nałożone w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń. Dopuszcza zatem modyfikację wysokości grzywny, jednakże tylko w granicach określonych w art. 24 k.w. i w art. 96 k.p.s.w. W przeciwnym wypadku upoważnienie zawarte w art. 95 § 6 k.p.s.w. byłoby upoważnieniem pustym, czyniącym regulację zawartą w tabeli A, B i C zbędną, gdyż sprowadzałoby się do powtarzania w rozporządzeniu regulacji zawartych w ustawie.

Prezes Rady Ministrów nie zgodził się również z interpretacją art. 95 § 6 k.p.s.w. przedstawioną przez Prokuratora Generalnego, że nie zezwala on na modyfikację ustawowo określonych granic grzywny, gdyż w przeciwnym razie trzeba byłoby uznać, że jest on niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepisy rozporządzenia określają bowiem grzywny mieszczące się w granicach minimalnych i maksymalnych stawek ustawowych. W związku z powyższym Prezes Rady Ministrów wniósł o stwierdzenie, że przepisy zawarte w tabelach A, B oraz C są zgodne z art. 96 § 1 i 1a pkt 2, art. 95 § 6 k.p.s.w. oraz że nie naruszają art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Analizując zarzuty wnioskodawcy co do niezgodności przepisów rozporządzenia z przepisami ustawowymi statuującymi wykroczenia, z uwagi na modyfikację stawek grzywny, Prezes Rady Ministrów zauważył, że wskazane jako wzorce kontroli przepisy ustawowe nie określają wysokości grzywny. Określa je natomiast art. 96 § 1 k.p.s.w. Wyjątek stanowią jedynie art. 64 § 1, art. 77 oraz art. 95 k.w., w których określono maksymalną wysokość grzywny w kwocie 250 zł. W związku z tym przepisy ustawowe statuujące poszczególne rodzaje wykroczeń nie mogą być uznane, w zakresie powyższego zarzutu, za adekwatne wzorce kontroli, a tym samym:

a) przepisy tabeli A nie są niezgodne z art. 51 § 1 i 2, art. 65 § 1 i 2, art. 67 § 1, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 k.w., w związku z art. 10 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 prawa geologicznego, w związku z art. 43¹ ust. 1 i art. 45 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia,

b) przepisy tabeli B nie są niezgodne z art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 96 § 1 pkt 2, 4 i 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i 4, art. 101 i art. 102 k.w.,

c) przepisy tabeli C nie są niezgodne z art. 92 ust. 1 i ust. 2 ustawy o transporcie oraz załącznikiem nr 1 do tej ustawy, w związku z art. 24 ust. 4 ustawy o tachografach.

Jeśli chodzi o zarzuty niezgodności lp. 2 i 5 tabeli A oraz lp. 189 tabeli B odpowiednio z art. 64 § 1, art. 77 oraz art. 95 k.w. w zakresie, w jakim modyfikują karę grzywny określoną w przepisach ustawy, stwierdził, że kwoty wskazane w przepisach załącznika do rozporządzenia mieszczą się w granicach minimalnej i maksymalnej kwoty wynikającej z ustawy. Za naruszające powyższe przepisy ustawowe należałoby uznać

jedynie takie regulacje, które określają grzywnę w wysokości przekraczającej kwoty wskazane w ustawie. Dlatego też stwierdził, że:

- a) lp. 2 tabeli A jest zgodna z art. 64 § 1 k.w.,
- b) lp. 5 tabeli A jest zgodna z art. 77 k.w.,
- c) lp. 189 tabeli B jest zgodna z art. 95 k.w.

Odnosnie do zarzutu przekroczenia przez regulacje określone w lp. 9-13 tabeli A art. 81 k.w., a tym samym poszerzenie zakresu penalizacji wykroczenia określonego w tym przepisie, Prezes Rady Ministrów podkreślił, że przy szerokim rozumieniu pojęć „urządzenia służące do ochrony brzegów morskich lub śródlądowych” i „umocnienia lub roślinność ochronna”, jakie przyjmowane jest w literaturze przedmiotu, zaskarżone przepisy nie przekraczają zakresu treści art. 81 k.w. Wyjątek stanowi jedynie lp. 13 tabeli A określająca grzywnę za zachowanie polegające na niszczeniu tablic informacyjno-ostrzegawczych na wydmach i w lasach. Nie należy ona do znamion wykroczenia z art. 81 k.w. Dlatego też Prezes Rady Ministrów wniósł o stwierdzenie, że przepisy zawarte w lp. 9-12 tabeli A są zgodne z art. 81 k.w., a lp. 13 tabeli A jest niezgodna z art. 81 k.w., ponieważ poszerza zakres penalizacji wykroczenia określonego w tym przepisie.

Odnosnie do lp. 59-62 i lp. 63a tabeli B Prezes Rady Ministrów zgodził się z Prokuratorem Generalnym, że wykraczają one poza znamiona wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, określonych w art. 88-96a oraz w art. 98-103 k.w. Naruszają one jednocześnie przepisy art. 24 ust. 3-5 i 7 oraz art. 28 ust. 3 pkt 3 i ust. 6 prawa o ruchu drogowym. Nie wskazują bowiem wyraźnie, że możliwość nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego w wysokości określonej w rozporządzeniu za wykroczenie z art. 97 k.w. (w związku z art. 24 ust. 3, 4, 5 lub 7 albo w związku z art. 28 ust. 3 pkt 3 lub ust. 6 prawa o ruchu drogowym) nie obejmuje wyjątków od wymienionych zakazów i obowiązków. Prezes Rady Ministrów podkreślił jednocześnie, że przepisy rozporządzeń winny być interpretowane w zgodzie z regulacjami ustawowymi, w tym również z regulacjami wprowadzającymi wyjątki (art. 24 ust. 8-10 oraz art. 28 ust. 6 *in fine* prawa o ruchu drogowym). Dlatego też uznał, że zaskarżone przepisy, choć wymagają doprecyzowania, to nie przewidują możliwości nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego w wysokości w tych przepisach określonej za zachowania objęte zakresem powyższych wyjątków. Oznacza to, że lp. 59-62 i lp. 63a tabeli B są zgodne z art. 97 k.w. w związku z art. 24 ust. 8-10 oraz art. 28 ust. 6 *in fine* prawa o ruchu drogowym.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, w analogiczny sposób przedstawia się zarzut naruszenia przez lp. 83 tabeli B art. 29 ust. 2 pkt 2 *in fine* prawa o ruchu drogowym. Interpretując przepisy rozporządzenia z uwzględnieniem przepisów ustawy zawierających wyjątki z zaskarżonego przepisu, nie wynika możliwość nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego w wysokości określonej w tym przepisie. Tym samym uznał, że lp. 83 tabeli B jest zgodna z art. 97 k.w. w związku z art. 29 ust. 2 pkt 2 prawa o ruchu drogowym.

Odnosnie do zarzutu naruszenia przez lp. 190 tabeli B art. 85 § 1 k.w. Prezes Rady Ministrów zgodził się z wnioskodawcą, że nie w pełni odpowiada ona znamionom wykroczenia określonego w tym ostatnim przepisie. Zakres czynności wymienionych w lp. 190 tabeli B jest węższy niż określony w ustawie. Jednakże nie oznacza to depenalizacji rozporządzeniem zachowań polegających na niszczeniu, uszkodzaniu lub czynieniu niewidocznym znaku, sygnału drogowego bądź urządzenia ostrzegawczego lub zabezpieczającego. Przedmiotem rozporządzenia jest bowiem określenie wysokości kar grzywny nakładanych w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń, a nie określanie znamion danego czynu zabronionego. Opisane wyżej zachowanie penalizuje art. 85 § 1 k.w. Rozporządzenie nie może natomiast depenalizować zachowań określonych w ustawie. Za wykroczenie to może być nałożona grzywna w drodze mandatu karnego na zasadach określonych w przepisach dotyczących postępowania mandatowego. Brak

określenia wysokości kary grzywny w rozporządzeniu nie narusza, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, art. 85 § 1 k.w. ani art. 95 § 6 k.p.s.w., „gdyż przepis ten upoważnia do określenia zróżnicowanej wysokości kar grzywny, jakie można nałożyć w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń. Z art. 95 § 6 k.p.s.w. nie wynika zatem obowiązek określenia wysokości kar grzywny, jakie można nałożyć w drodze mandatu karnego, za wszystkie zachowania wyczerpujące znamiona określonych wykroczeń lub za wszystkie wykroczenia określonego rodzaju”.

Prezes Rady Ministrów zgodził się natomiast, że lp. 190 tabeli B rozszerza zakres penalizacji wykroczenia określonego w art. 85 § 1 k.w. Poszerza bowiem katalog dóbr ustawowo chronionych o urządzenia kontrolne. Dlatego też uznał, że lp. 190 tabeli B w zakresie, w jakim rozszerza zakres penalizacji wykroczenia przewidzianego w art. 85 § 1 k.w. przez rozszerzenie katalogu przedmiotów ustawowo chronionych, do których należą znaki, sygnały, urządzenia ostrzegawcze lub zabezpieczające, o urządzenia kontrolne – jest niezgodna z art. 85 § 1 k.w.

Prezes Rady Ministrów podzielił zarzut wnioskodawcy, że również zakres regulacji lp. 195 tabeli B w przedmiocie utrzymywania dróg w stanie czystości jest szerszy od zakresu art. 91 k.w., penalizującego – w omawianym zakresie – jedynie zachowanie polegające na zanieczyszczaniu drogi publicznej. Jednakże zaśmiecanie drogi publicznej należy do znamion wykroczenia przewidzianego w art. 145 k.w. Choć wskazując kwalifikację prawną zachowania określonego w lp. 195 tabeli B wymieniono tylko art. 91 k.w., to nie przesądza to jeszcze, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, że zaskarżony przepis rozporządzenia pozostaje w sprzeczności z art. 91 k.w. O sprzeczności takiej można by mówić wówczas, gdyby zachowania określone w lp. 195 tabeli B załącznika do rozporządzenia nie znajdowały odpowiednika w regulacjach ustawowych. Oznacza to, że przepis lp. 195 tabeli B załącznika do rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. jest zgodny z art. 91 kodeksu wykroczeń.

Prezes Rady Ministrów nie podzielił stanowiska Prokuratora Generalnego odnośnie do krzyżowania się zakresów przepisów lp. 190 oraz lp. 196 tabeli B, co prowadzi do niedopuszczalnej modyfikacji przepisów ustawowych. Przepis lp. 190 określa bowiem wysokość grzywny, jaką można wymierzyć w drodze mandatu karnego, za samowolne umieszczanie, usuwanie, włączanie, wyłączanie, zmienianie położenia lub zasłanianie znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających lub kontrolnych na drodze, zaś lp. 196 załącznika do rozporządzenia – wysokość grzywny, jaką można wymierzyć w drodze mandatu karnego, za samowolne umieszczanie na drodze znaków, napisów lub symboli. Czynności wymienione w lp. 190 tabeli B odnoszą się do zakazu z art. 45 ust. 1 pkt 8 prawa o ruchu drogowym, a czynności wymienione w lp. 196 tabeli B odnoszą się do samowolnego umieszczania na drodze jakichkolwiek znaków, napisów lub symboli, tj. do zakazu przewidzianego w art. 45 ust. 1 pkt 10 prawa o ruchu drogowym. Oznacza to, że zakres regulacji lp. 190 określa wysokość kar grzywny, jakie można nałożyć w drodze mandatu karnego, za naruszenie zakazu samowolnego umieszczania znaków i sygnałów drogowych (art. 85 k.w. w związku z art. 45 ust. 1 pkt 8 prawa o ruchu drogowym). Zakres regulacji lp. 196 załącznika do rozporządzenia określa natomiast wysokość kar grzywny za naruszenie zakazu samowolnego umieszczania na drodze jakichkolwiek znaków innych niż znaki drogowe (art. 97 k.w. w związku z art. 45 ust. 1 pkt 10 prawa o ruchu drogowym). Dlatego też Prezes Rady Ministrów wniósł o stwierdzenie, że lp. 196 tabeli B jest zgodna z art. 97 k.w. i nie jest niezgodna z art. 85 k.w.

Odnośnie do zarzutu niezgodności lp. 241 i lp. 242 tabeli B odpowiednio z art. 86 § 1 i 2 k.w. przez to, że modyfikują w sposób niedopuszczalny zakres penalizacji art. 86 k.w., gdyż nie zawierają odniesień do przewidzianego w art. 86 § 1 i 2 k.w. „znamienia należytej staranności”, Prezes Rady Ministrów wskazał, że z zestawienia regulacji lp. 241 i

lp. 242 tabeli B oraz art. 86 § 1 i 2 k.w. wynika, że zachowania określone w tych przepisach rozporządzenia odpowiadają czynnościom wykonawczym stanowiącym znamiona wykroczeń uregulowanych w art. 86 § 1 i 2 k.w. Przewidziane w lp. 241 tabeli B zachowanie, polegające na spowodowaniu zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym, należy do znamion wykroczenia przewidzianego w art. 86 § 1 k.w., natomiast zachowanie określone w lp. 242 tabeli B, polegające na spowodowaniu zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym przez osobę znajdującą się w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka, należy do znamion wykroczenia z art. 86 § 2 k.w.

Prezes Rady Ministrów zaznaczył jednocześnie, że zakres penalizacji art. 86 § 1 k.w. jest węższy od zakresu wskazanego w opisie naruszenia w regulacji lp. 241 tabeli B. Do znamion wykroczenia z art. 86 § 1 k.w. należą bowiem nie tylko czynności wykonawcze (tj. spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym), ale także inne okoliczności, do których zalicza się niezachowanie należytej ostrożności przez uczestnika ruchu drogowego, jak również miejsce działania sprawcy (spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa musi mieć miejsce „na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu”). Podobne spostrzeżenia dotyczą porównania zakresu regulacji lp. 242 tabeli B oraz art. 86 § 2 k.w., gdyż do znamion wykroczenia określonego w tym ostatnim przepisie należą – obok czynności wykonawczej, jaką jest spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym przez osobę znajdującą się w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka – również takie okoliczności, jak: spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu oraz niezachowanie należytej ostrożności. Prezes Rady Ministrów podkreślił jednakże, że opis naruszenia zawarty w przepisach rozporządzenia z założenia nie służy zastąpieniu stosownych przepisów stanowiących o znamionach czynu zabronionego, zatem nie prowadzi do zmiany przepisów, które wskazuje wprost w kolumnie oznaczonej „Kwalifikacja prawna – ustawa Kodeks wykroczeń”.

Mając zatem na uwadze wymóg dokonywania wykładni przepisów rozporządzeń w zgodzie z regulacjami ustawowymi, na podstawie których rozporządzenie zostało wydane lub które dotyczą zagadnień uregulowanych w rozporządzeniu, Prezes Rady Ministrów doszedł do wniosku, że lp. 241 i lp. 242 tabeli B nie modyfikują zakresu penalizacji wykroczeń określonych odpowiednio w art. 86 § 1 oraz art. 86 § 2 k.w. W konsekwencji przyjął, że przepisy lp. 241 i lp. 242 tabeli B załącznika do rozporządzenia są zgodne z art. 86 § 1 i 2 k.w.

Prezes Rady Ministrów potwierdził również zarzut niezgodności przepisu lp. 1 tabeli C z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie oraz z załącznikiem nr 1 do tej ustawy. Jak wyjaśnił przyczyną tej niezgodności jest to, że przepisy tabeli C nie zostały dostosowane do zmian, jakie 1 stycznia 2012 r. wprowadzono do ustawy o transporcie na mocy ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca). Do 31 stycznia 2012 r. art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie statuował wykroczenie polegające na naruszeniu obowiązku posiadania przez kierowcę pojazdu dokumentów określonych art. 87 ust. 1-4 tej ustawy. Od 1 stycznia 2012 r. przedmiotem regulacji art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie nie jest odpowiedzialność kierowcy pojazdu samochodowego realizującego przewóz drogowy za czyny stanowiące wykroczenia. „Przepis ten określa bowiem obecnie kary administracyjne, przewidziane dla podmiotów wykonujących przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Natomiast odpowiedzialności z tytułu wykroczeń podmiotów wykonujących przewóz drogowy dotyczą przepisy art. 92 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie drogowym. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym kierujący wykonujący przewóz drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego,

podlega karze grzywny w wysokości do 2.000 złotych, przy czym wykaz powyższych naruszeń oraz wysokość grzywien za te naruszenia określa załącznik nr 1 do tej ustawy. Przepis lp. 1 załącznika nr 1 do ustawy o transporcie drogowym wymienia wśród takich naruszeń nieokazanie wypisu z zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, wypisu z licencji lub innego wymaganego w związku z przewozem drogowym dokumentu, o którym mowa w art. 87 ustawy o transporcie drogowym. Pozostałe pozycje nie odnoszą się zaś do obowiązku posiadania lub okazania dokumentów określonych w art. 87 ustawy o transporcie drogowym”.

Niedostosowanie lp. 1 tabeli C do regulacji ustawy o transporcie w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2012 r. powoduje, że przepis ten modyfikuje zakres penalizacji wykroczenia wynikającego z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie oraz lp. 1 załącznika nr 1 do tej ustawy. Zaskarżony przepis penalizuje bowiem nie tylko sam fakt nieokazania któregośkolwiek z dokumentów wymienionych w art. 87 ustawy o transporcie, lecz również nieposiadanie takiego dokumentu w pojeździe. Tym samym przepis lp. 1 tabeli C rozszerza w istocie zakres penalizacji wykroczenia wynikającego z art. 92 ust. 1 i 2 oraz lp. 1 załącznika nr 1 do ustawy o transporcie, a w konsekwencji pozostaje niezgodny z powyższymi przepisami ustawy o transporcie drogowym.

Prezes Rady Ministrów zgodził się również, że lp. 47 tabeli C poszerza zakres penalizacji wykroczenia określonego w art. 24 ust. 4 pkt 7 ustawy o tachografach. Uznał tym samym, że lp. 47 tabeli C jest niezgodny z art. 24 ust. 4 pkt 7 ustawy o tachografach.

Zajmując stanowisko odnośnie do zarzutu niezgodności przepisów załącznika do rozporządzenia (tabela A, B oraz C) z art. 42 ust. 1 Konstytucji, Prezes Rady Ministrów zauważył, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 42 ust. 1 Konstytucji dopuszcza możliwość doprecyzowania – w ograniczonym zakresie – niektórych elementów czynu bądź kary w aktach podstawowych. Również prawo karne dopuszcza istnienie przepisów odsyłających i blankietowych. Przepisy tabeli A, B oraz C w zdecydowanej większości wypełniają znamiona wykroczeń przewidzianych w stosownych regulacjach ustawowych. Wysokość kar grzywny wynika przede wszystkim z przepisów ustawowych statuujących te wykroczenia, nie zaś z przepisów rozporządzenia. Natomiast art. 95 § 6 k.p.s.w. dopuszcza określenie w drodze rozporządzenia zróżnicowanej wysokości kar grzywny, jakie można nałożyć w drodze rozporządzenia, za wybrane rodzaje wykroczeń w celu ujednolicenia sposobu reakcji organów uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Dlatego też uznał, że zaskarżone przepisy tabeli A, B i C są zgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Prezes Rady Ministrów nie zgodził się również z ostatnim zarzutem Prokuratora Generalnego co do niezgodności całego rozporządzenia z odpowiednimi regulacjami ustawowymi, a w konsekwencji także z art. 92 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji. Tylko bowiem niektóre z zaskarżonych przepisów naruszają wzorce kontroli wskazane przez wnioskodawcę i nie są one nierozzerwalnie związane z całym rozporządzeniem. W związku z tym Prezes Rady Ministrów wniósł o stwierdzenie, że rozporządzenie jako całość jest zgodne ze wskazanymi we wniosku Prokuratora Generalnego regulacjami ustawowymi (w tym z art. 33 i art. 34 k.w. w związku z art. 95 § 6 i art. 96 § 1 i 1a k.p.s.w.), a w konsekwencji także z art. 92 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

II

Na rozprawie 30 września 2014 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach przesłanych uprzednio do Trybunału. Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisów niezgodnych z Konstytucją.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia.

Prokurator Generalny (dalej również: wnioskodawca) zakwestionował zgodność:

1) przepisów tabeli A, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz. U. Nr 208, poz. 2023, ze zm.; dalej: rozporządzenie) (dalej jako tabela A) z art. 33 w związku z art. 34, art. 51 § 1 i 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.; dalej: k.w.), w związku z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, ze zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości), w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981, ze zm.; dalej: prawo geologiczne), w związku z art. 43¹ ust. 1 oraz art. 45 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356, ze zm.; dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości), w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie zdrowia), jak również w związku z art. 96 § 1, a także z art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395; dalej: k.p.s.w.), a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

2) przepisów tabeli B, stanowiącej załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 (dalej: tabela B) z art. 33 w związku z art. 34, art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2, 4 i 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i 4, art. 101 i art. 102 k.w. oraz w związku z art. 96 § 1, a także z art. 95 § 6 k.p.s.w., a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

3) przepisów tabeli C, stanowiącej załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 (dalej: tabela C) z art. 33 w związku z art. 34 k.w., w związku z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie) oraz załącznikiem nr 1 do tej ustawy, w związku z art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych (Dz. U. Nr 180, poz. 1494, ze zm.; dalej: ustawa o tachografach) oraz w związku z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2, a także z art. 95 § 6 k.p.s.w., a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

4) rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 33 w związku z art. 34, art. 51 § 1 i 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1-5, art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2, 4 i 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i 4, art. 101, art. 102, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 k.w., w związku z art. 10 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 prawa geologicznego, w związku z art. 43¹ ust. 1 oraz art. 45 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia, w związku z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie oraz załącznikiem nr 1 do tej ustawy, w związku z art. 24 ust. 4 ustawy o tachografach oraz w związku z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2, a także z art. 95 § 6 k.p.s.w., a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny powyższym przepisom zarzucił wyłączenie możliwości indywidualizacji kary w postępowaniu mandatowym, uznając to za naruszenie art. 33 k.w. wraz z powołanymi związkowo przepisami wymienionymi w *petitum* wniosku. Podniósł także zarzut niedopuszczalnej modyfikacji przepisów wymienionych wyżej ustaw przez zaskarżone rozporządzenie, polegającej na zaostrzeniu odpowiedzialności jako skutku podwyższenia dolnej granicy kar, jak również na jej złagodzeniu w konsekwencji obniżenia górnego progu kar. Niedopuszczalne, w ocenie Prokuratora Generalnego, jest także określenie kwoty grzywny w bezwzględnej wysokości. Taka modyfikacja narusza bowiem art. 42 ust. 1 Konstytucji. Ponadto zarzuty wnioskodawcy odnoszą się do wadliwego wykonania delegacji ustawowej zawartej w art. 95 § 6 k.p.s.w., co w rezultacie spowodowało rozszerzenie lub odpowiednio zawężenie zakresu penalizacji w akcie rangi rozporządzenia. Poza zarzutami sformułowanymi w sposób odrębny w odniesieniu do przepisów zawartych w tabeli A, B i C załącznika do rozporządzenia, Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie niezgodności całego rozporządzenia ze wskazanymi w *petitum* wniosku przepisami ustaw, a także z art. 92 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2. Badanie zgodności przepisów tabeli A, B i C z art. 33 k.w. i powołanymi jako związkowe przepisami kodeksu wykroczeń oraz innych ustaw.

2.1. Prokurator Generalny jako wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów wskazał art. 33 w związku z art. 34 k.w. i połączone z nimi związkowo przepisy ustaw, określające czyny będące wykroczeniami, za które przewidziana jest kara grzywny wymierzana w drodze mandatu karnego. Formułując zarzut w kontekście tego wzorca kontroli, wskazał, że system sankcji za wykroczenia powinien umożliwić organowi wymierzającemu karę za wykroczenie indywidualizację tej kary z uwzględnieniem ustawowych okoliczności mających wpływ na jej wymiar.

Zgodnie z powołanym art. 33 § 1 k.w., „Organ orzekający wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę za dane wykroczenie, oceniając stopień społecznej szkodliwości czynu i biorąc pod uwagę cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma ona osiągnąć w stosunku do ukaranego”. Orzekając karę, organy biorą pod uwagę w szczególności rodzaj i rozmiar szkody wyrządzonej wykroczeniem, stopień winy, pobudki, sposób działania, stosunek do pokrzywdzonego, jak również właściwości, warunki osobiste i majątkowe sprawcy, jego stosunki rodzinne, sposób życia przed popełnieniem i zachowanie się po popełnieniu wykroczenia (art. 33 § 2 k.w.). Dodatkowo zobowiązane są uwzględnić okoliczności łagodzące wymienione w art. 33 § 3 k.w. i okoliczności obciążające z art. 33 § 4 k.w.

Art. 34 k.w. stanowi: „Okoliczności wpływające na wymiar kary i środka karnego uwzględnia się tylko co do osoby, której dotyczą”.

2.1.1. Ponadto jako przepisy związkowe Prokurator Generalny wskazał również w odniesieniu do przepisów tabeli A:

1) art. 51 § 1 k.w. określający wykroczenie polegające na zakłócaniu spokoju lub porządku publicznego oraz kwalifikowany typ tego wykroczenia w sytuacji, gdy czyn ma charakter chuligański lub sprawca dopuszcza się go, będąc pod wpływem alkoholu, środka odurzającego lub innej podobnie działającej substancji lub środka (art. 51 § 2 k.w.),

2) art. 64 § 1 k.w., który wprowadza odpowiedzialność za niedopełnienie obowiązku umieszczenia w odpowiednim miejscu albo utrzymania w należytym stanie tabliczki z numerem porządkowym nieruchomości, nazwą ulicy lub placu albo miejscowości,

3) art. 65 § 1 k.w. penalizujący czyn polegający na umyślnym wprowadzeniu w błąd organu państwowego lub instytucji upoważnionej z mocy ustawy do legitymowania: co do tożsamości własnej lub innej osoby, oraz co do swego obywatelstwa, zawodu, miejsca zatrudnienia lub zamieszkania; a także czyn nieudzielenia wbrew obowiązкови właściwemu organowi państwowemu lub instytucji, upoważnionej z mocy ustawy do legitymowania, wiadomości lub dokumentów co do okoliczności wymienionych w § 1, (art. 65 § 2 k.w.),

4) art. 67 § 1 k.w., który stanowi: „Kto umyślnie uszkadza lub usuwa ogłoszenie wystawione publicznie przez instytucję państwową, samorządową albo organizację społeczną lub też w inny sposób umyślnie uniemożliwia zaznajomienie się z takim ogłoszeniem, podlega karze aresztu albo grzywny”,

5) art. 77 k.w., zgodnie z którym „Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany”,

6) art. 78 k.w., który brzmi: „Kto przez drażnienie lub płoszenie doprowadza zwierzę do tego, że staje się niebezpieczne, podlega karze grzywny do 1.000 złotych albo karze nagany”,

7) art. 81 k.w., w świetle którego „Kto niszczy lub uszkadza urządzenia służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, a w szczególności wszelkie umocnienia lub roślinność ochronną, podlega karze grzywny do 1.000 złotych albo karze nagany”,

8) Art. 82 § 1-5 k.w. wprowadzający odpowiedzialność za naruszenie przepisów przeciwpożarowych,

9) Art. 117 k.w. penalizujący nieprzestrzeganie obowiązku utrzymania czystości i porządku w obrębie nieruchomości oraz wprowadzający odpowiedzialność przewoźnika za niezapewnienie podróżnym odpowiednich warunków higieny przez nieutrzymanie środka transportu we właściwym stanie sanitarnym,

10) art. 140 k.w. przewidujący odpowiedzialność za nieobyczajny wybryk,

11) art. 141 k.w., zgodnie z którym „Kto w miejscu publicznym umieszcza nieprzyzwoite ogłoszenie, napis lub rysunek albo używa słów nieprzyzwoitych, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1.500 złotych albo karze nagany”.

12) art. 145 k.w., w świetle którego „Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleńiec podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”,

13) art. 10 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości określający wykroczenie polegające na niewykonywaniu obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 tej ustawy,

14) art. 178 prawa geologicznego, zgodnie z którym „Kto wykonuje lub dozoruje prace geologiczne lub kieruje tymi pracami, nie posiadając wymaganych do tego kwalifikacji, podlega karze grzywny”,

15) art. 179 pkt 2 prawa geologicznego, wprowadzający odpowiedzialność za niezawiadomienie właściwych organów o zamiarze rozpoczęcia wykonywania robót geologicznych”,

16) art. 181 prawa geologicznego, który stanowi: „Kto wykonuje czynności: 1) kierownictwa lub dozoru ruchu zakładu górniczego lub inne czynności w ruchu zakładu górniczego, 2) kierownictwa lub specjalistów w podmiotach zawodowo trudniących się ratownictwem górniczym, nie posiadając wymaganych do tego kwalifikacji, podlega karze grzywny”,

17) art. 183 prawa geologicznego wprowadzający odpowiedzialność za niedopełnienie ciążących na nim obowiązków w zakresie prowadzenia ewidencji zasobów złoża kopaliny,

18) art. 184 ust. 3 prawa geologicznego penalizujący odpowiedzialność za

niewykonywanie określonych w nim obowiązków związanych z ruchem zakładu górniczego,

19) art. 187 prawa geologicznego, zgodnie z którym „Kto nie dopełnia ciążącego na nim obowiązku w zakresie tworzenia funduszu, gromadzenia środków na funduszu oraz przedstawiania na żądanie właściwych organów aktualnych wyciągów z rachunku bankowego, na którym gromadzi środki funduszu, oraz informacji o sposobie ich wykorzystania, podlega karze grzywny”,

20) art. 188 prawa geologicznego wprowadzający odpowiedzialność za niewykonywanie decyzji organu nadzoru górniczego,

21) art. 43¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zgodnie z którym „Kto spożywa napoje alkoholowe wbrew zakazom określonym w art. 14 ust. 1 i 2a-6 albo nabywa lub spożywa napoje alkoholowe w miejscach nielegalnej sprzedaży, albo spożywa napoje alkoholowe przyniesione przez siebie lub inną osobę w miejscach wyznaczonych do ich sprzedaży lub podawania, podlega karze grzywny”,

22) art. 45 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości przewidujący odpowiedzialność za niewidacznianie informacji o szkodliwości spożywania alkoholu,

23) art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia, który stanowi: „Kto: 1) sprzedaje wyroby tytoniowe lub nie umieszcza informacji o zakazie sprzedaży wyrobów tytoniowych, wbrew przepisom art. 6, 2) będąc właścicielem lub zarządzającym obiektem lub środkiem transportu, wbrew przepisom art. 5 ust. 1a, nie umieszcza informacji o zakazie palenia tytoniu, podlega karze grzywny do 2.000 zł”,

24) art. 96 § 1 k.p.s.w., zgodnie z którym „W postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 zł, a w przypadku, o którym mowa w art. 9 § 1 Kodeksu wykroczeń – do 1000 zł”,

25) art. 95 § 6 k.p.s.w. zawierający delegację do wydania zaskarżonego rozporządzenia.

2.1.2. Jako wzorzec kontroli przepisów tabeli B Prokurator Generalny wskazał art. 33 w związku z art. 34, art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 §1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2, 4 i 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i 4, art. 101 i art. 102 k.w. oraz w związku z art. 96 § 1, a także z art. 95 § 6 k.p.s.w.

1) Art. 84 k.w. stanowi: „Kto wbrew obowiązkowi nie oznacza w sposób odpowiadający wymaganiom i łatwo dostrzegalny, zarówno w dzień, jak i w porze nocnej, jakiegokolwiek przeszkody w ruchu drogowym, urządzenia lub przedmioty znajdujących się na drodze lub też miejsca prowadzonych robót, jeżeli to może zagrozić bezpieczeństwu ruchu albo utrudnić ruch na drodze, podlega karze aresztu albo grzywny”,

2) Zgodnie z art. 85 § 1 k.w. „Kto samowolnie ustawia, niszczy, uszkadza, usuwa, włącza lub wyłącza znak, sygnał, urządzenie ostrzegawcze lub zabezpieczające albo zmienia ich położenie, zasłania je lub czyni niewidocznymi, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”,

3) W świetle art. 86 § 1 i 2 k.w. „Kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, nie zachowując należytej ostrożności, powoduje zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, podlega karze grzywny”. § 2 „Kto dopuszcza się wykroczenia określonego w § 1, znajdując się w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”,

4) art. 88 k.w. penalizuje prowadzenie pojazdu bez wymaganych przepisami świateł lub pozostawienie go bez wymaganego przepisami oświetlenia,

5) art. 90 k.w. wprowadza odpowiedzialność za tamowanie lub utrudnianie ruchu na drodze publicznej,

6) art. 91 k.w. przewiduje odpowiedzialność za spowodowanie niebezpieczeństwa

lub utrudnienia w ruchu drogowym przez zanieczyszczanie drogi publicznej lub pozostawienie na tej drodze pojazdu lub innego przedmiotu albo zwierzęcia,

7) art. 92. § 1 k.w. stanowi: „Kto nie stosuje się do znaku lub sygnału drogowego albo do sygnału lub polecenia osoby uprawnionej do kierowania ruchem lub do kontroli ruchu drogowego, podlega karze grzywny albo karze nagany”,

8) Zgodnie z art. 92a k.w. „Kto, prowadząc pojazd, nie stosuje się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, podlega karze grzywny”,

9) art. 94 § 1 k.w. penalizuje prowadzenie pojazdu bez wymaganych uprawnień,

10) art. 95 k.w. przewiduje odpowiedzialność za prowadzenie pojazdu bez posiadania przy sobie wymaganych dokumentów,

11) art. 96 § 1 pkt 2, 4 i 5 k.w. wprowadza odpowiedzialność właściciela, posiadacza, użytkownika pojazdu lub prowadzącego pojazd, który dopuszcza do prowadzenia pojazdu osobę niemającą wymaganych uprawnień, a także dopuszcza pojazd do jazdy pomimo braku wymaganych dokumentów lub urządzeń i przyrządów,

12) art. 97 k.w. stanowi: „Uczestnik ruchu lub inna osoba znajdująca się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właściciel lub posiadacz pojazdu, który wykracza przeciwko innym przepisom ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym lub przepisom wydanym na jej podstawie, podlega karze grzywny do 3.000 złotych albo karze nagany”,

13) art. 100 pkt 2 i 4 k.w. penalizuje włóczenie po drodze publicznej lub porzucanie na niej przedmiotów albo używanie pojazdów niszczących nawierzchnię drogi, a także wypasanie zwierząt gospodarskich w pasie drogowym,

14) art. 101 k.w., zgodnie z którym „Kto uchyła się od obowiązku oczyszczania i usuwania z odcinków dróg publicznych o twardej nawierzchni, przechodzących przez obszary o zabudowie ciągłej lub skupionej poza miastami i osiedlami, błota, kurzu, śniegu lub lodu, podlega karze grzywny do 1.000 złotych albo karze nagany”,

15) art. 102 k.w. wprowadza odpowiedzialność za uchyłanie się od obowiązku utrzymania w należytym stanie zjazdów z dróg publicznych do przyległych nieruchomości.

Dodatkowo w ramach tego wzorca kontroli powołane zostały związkowo art. 96 § 1 i art. 95 § 6 k.p.s.w. wskazane także jako wzorce kontroli przepisów tabeli A.

2.1.3. W odniesieniu do przepisów tabeli C Prokurator Generalny jako wzorzec kontroli wskazał art. 33 w związku z art. 34 k.w., w związku z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie oraz z załącznikiem nr 1 do tej ustawy, w związku z art. 24 ust 4 ustawy o tachografach oraz w związku z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2, a także z art. 95 § 6 k.p.s.w.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie, „Kierujący wykonujący przewóz drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze grzywny w wysokości do 2.000 złotych”. Natomiast ust. 2 tego artykułu stanowi: „Wykaz naruszeń, o których mowa w ust. 1, oraz wysokości grzywien za poszczególne naruszenia określa załącznik nr 1 do ustawy”.

W świetle art. 24 ust. 4 ustawy o tachografach, „Kto, będąc kierowcą pojazdu samochodowego objętego obowiązkiem wyposażenia w tachograf cyfrowy:

1) używa więcej niż jednej karty kierowcy,

2) prowadzi pojazd, posługując się cudzą lub nieważną kartą kierowcy,

3) prowadzi pojazd, nie posługując się kartą kierowcy,

4) po zakończeniu przewozu drogowego wykonywanego bez użycia karty kierowcy, która działała wadliwie, została zniszczona, zgubiona lub skradziona, nie zrobił wydruku danych z tachografu cyfrowego odnoszących się do okresów rejestrowanych przez ten tachograf oraz nie zaznaczył szczegółów, które umożliwiłyby jego identyfikację (imienia i nazwiska oraz numeru karty kierowcy lub numeru prawa jazdy), i nie opatrzył

wydruku swoim podpisem,

- 5) nie zgłosił faktu uszkodzenia lub utraty karty kierowcy,
- 6) nie zwrócił do podmiotu wydającego karty uszkodzonej karty kierowcy;
- 7) odmówił okazania karty kierowcy na żądanie uprawnionego organu kontrolnego – podlega karze grzywny”.

Ponadto jako związkowe z powyższymi przepisami Prokurator Generalny wskazał także art. 96 § 1 i art. 95 § 6 k.p.s.w., a także art. 96 § 1a pkt 2 k.p.s.w., zgodnie z którym „W postępowaniu mandatowym, w sprawach naruszeń przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego wymienionych w załączniku nr 1 i 2 do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 oraz z 2013 r. poz. 21), w których oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Inspekcji Transportu Drogowego lub Policji – można nałożyć grzywnę w wysokości do 2.000 zł”.

Prokurator Generalny wniósł także o stwierdzenie niezgodności całego rozporządzenia z art. 33 k.w. w związku z art. 34 k.w. oraz ze wszystkimi przepisami powołanymi jako związkowe w stosunku do przepisów tabeli A, B i C.

Mimo że w *petitum* wniosku Prokurator Generalny określił wzorzec kontroli w sposób odrębny w stosunku do przepisów tabeli A, B i C, jak również do całego rozporządzenia, to z uzasadnienia wniosku wynika, że istotą zarzutu podniesionego względem przepisów wszystkich tabel i całego rozporządzenia jest brak możliwości indywidualizacji sankcji za wykroczenia z uwzględnieniem ustawowych okoliczności mających wpływ na jej wymiar w odniesieniu do poszczególnych typów czynów określonych w przepisach, które zostały powołane jako przepisy związkowe do art. 33 i art. 34 k.w. Dlatego też Trybunał zbadał ten zarzut łącznie w stosunku do wszystkich przepisów tabeli A, B i C załącznika do rozporządzenia, jak również w odniesieniu do całego rozporządzenia.

2.2. Odnosząc się do zarzutów Prokuratora Generalnego, należy wskazać, że w art. 33 k.w. ustawodawca posłużył się pojęciem „organu orzekającego”, które według doktryny odnosi się obecnie wyłącznie do sądów. Tylko sądy są wyposażone w kompetencje do orzekania kary. Organami tymi nie są natomiast organy uprawnione do nakładania mandatów.

Zgodnie z art. 2 § 1 k.p.s.w. w sprawach o wykroczenia orzekanie następuje w postępowaniu zwyczajnym, przyspieszonym lub nakazowym. Jeśli brak jest podstaw do rozpoznania sprawy w postępowaniu przyspieszonym albo nakazowym, orzekanie następuje w postępowaniu zwyczajnym (art. 2 § 1a k.p.s.w.). Natomiast w wypadkach wskazanych w ustawie i na zasadach w niej określonych uprawniony organ może nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego (art. 2 § 2 k.p.s.w.). Specyfika postępowania mandatowego polega na tym, że kara grzywny nie jest orzekana przez sąd, lecz nakładana w drodze mandatu karnego przez upoważniony organ (art. 2 § 2 k.p.s.w.). Zgodnie z art. 97 § 1 k.p.s.w. „Funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego może ją nałożyć jedynie, gdy:

- 1) schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia,

- 2) stwierdzi popełnienie wykroczenia naocznie pod nieobecność sprawcy, a nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu,

- 3) stwierdzi popełnienie wykroczenia za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, a sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, i nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu

– w tym także, w razie potrzeby, po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia. Nałożenie

grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 14 dni od daty ujawnienia czynu w wypadku, o którym mowa w pkt 1, 90 dni w wypadku, o którym mowa w pkt 2, oraz 180 dni w wypadku, o którym mowa w pkt 3”.

Art. 33 k.w. nie znajduje zatem zastosowania do postępowania mandatowego, w którym grzywny nie orzeka się, lecz się ją nakłada (art. 2 § 2 k.p.s.w.). „Jest to o tyle zrozumiałe, że organ mandatowy rozstrzyga na podstawie własnych spostrzeżeń, ewentualnie po ustaleniach dokonanych w ramach czynności sprawdzających (art. 97 § 1 k.p.s.w.), nie ma więc możliwości dokonania szczegółowej analizy okoliczności, o których mowa w art. 33 k.w., ani ich należytego ustalenia, a chodzi przy tym o czyny błahе, na które wystarczającą reakcją jest niewielka grzywna, jeżeli tylko sprawca się na nią zgodzi” (T. Grzegorzczak, *Kodeks wykroczeń. Komentarz do art. 33*, Lex 2013; podobnie M. Budyń-Kulik, [w:] M. Budyń-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. 2, Lex/2009). Warto też podkreślić, że funkcjonariusze nie mają kompetencji do tego by miarkować kary uwzględniając swoje doświadczenie zawodowe i życiowe w stopniu, w jakim czynią to sędziowie. Nie są również organami powołanymi do wymierzania kary w oparciu o swobodę i uznanie, którymi kierują się sądy.

Drugi z przepisów powołany jako wzorzec kontroli łącznie z art. 33 k.w., czyli art. 34 k.w., przewidujący indywidualizację kary, stanowi uzupełnienie art. 14 § 2 k.w., zgodnie z którym „Każdy ze współdziałających w popełnieniu czynu zabronionego odpowiada w granicach swojej umyślności lub nieumyślności, niezależnie od odpowiedzialności pozostałych współdziałających”. Jak podkreśla się w doktrynie, art. 34 k.w. jest „konsekwencją oparcia prawa wykroczeń na indywidualnym zawinieniu sprawcy i każdego ze współuczestników zachowania zabronionego przez to prawo. Wymaga, aby także przy współdziałaniu w popełnianiu wykroczenia poszczególne zaistniałe w sprawie okoliczności brane pod uwagę przy wymiarze kary były uwzględniane tylko wobec osoby, której *in concreto* dotyczą” (T. Grzegorzczak, *Kodeks wykroczeń. Komentarz do art. 34*, Lex 2013). Chodzi przede wszystkim „o wymierzenie sprawiedliwej kary i odpowiedniego środka karnego, a więc proporcjonalnie do stopnia zawinienia, w tym roli, jaką każda ze współdziałających osób (kierownik grupy, podżegacz, współsprawca i pomocnik) odegrała w popełnieniu wykroczenia” (W. Kotowski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz do art. 34*, Lex 2009).

W świetle powyższego Trybunał stwierdził, że z treści wzorca kontroli skonstruowanego na podstawie art. 33 w związku z art. 34 k.w. wynika nakaz, którego adresatem są sądy rozstrzygające w konkretnych sprawach, by orzekając karę za popełnienie czynu zabronionego we współdziałaniu przez kilku sprawców, uwzględniały okoliczności osobiste dotyczące indywidualnie każdego z nich, kierując się przy tym dyrektywami wymiaru kary określonymi w art. 33 k.w. Przepisy te nie stanowią zatem adekwatnego wzorca kontroli zaskarżonych przepisów, określających kary grzywny nakładane w postępowaniu mandatowym przez uprawnione do tego organy. Dlatego też Trybunał uznał, że przepisy tabeli A, B i C, jak i całe rozporządzenie nie są niezgodne z art. 33 k.w. w związku z art. 34 k.w. i powołanymi związkowo przepisami innych ustaw wskazanych w *petitum* wniosku jako wzorce kontroli.

3. Badanie zgodności przepisów tabeli A, B i C w zakresie, w jakim określają wysokość stawek mandatów, z art. 95 § 6 i art. 96 § 1 i § 1a pkt 2 k.p.s.w. oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Choć z *petitum* wniosku wynika, że art. 95 § 6 i art. 96 § 1 i § 1a pkt 2 k.p.s.w. powołane zostały związkowo z art. 33 i 34 k.w. jako jeden wzorzec kontroli, to z uzasadnienia wynika, że wnioskodawca traktuje je jako odrębne wzorce kontroli przepisów tabel A, B i C.

Zarzut naruszenia powyższych przepisów został sformułowany w oparciu o dokonaną przez Prokuratora Generalnego wykładnię art. 95 § 6 k.w. zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia. W świetle tej interpretacji ustawodawca, upoważniając organy wykonawcze do wydania rozporządzenia mającego na celu ujednolicenie stawek mandatów, nie zezwolił na modyfikację, w drodze rozporządzenia, jakichkolwiek unormowań rangi ustawowej, w tym w szczególności art. 33 i 34 k.w., a także przepisów pozostałych ustaw określających sankcje za poszczególne wykroczenia oraz art. 96 § 1 i § 1a pkt 2 k.p.s.w. Zdaniem wnioskodawcy, tylko przy takim rozumieniu art. 95 § 6 k.w., można uznać, że przepis delegacji ustawowej jest zgodny z Konstytucją. Porównanie treści przepisów załącznika do rozporządzenia z art. 95 § 6 k.w. w przedstawionej interpretacji prowadzi Prokuratora Generalnego do wniosku o ich niezgodności z przepisem delegacji ustawowej, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Jak już wyżej wskazano, art. 33 w związku z art. 34 k.w. nie stanowią adekwatnego wzorca kontroli w niniejszej sprawie.

Art. 95 § 6 k.p.s.w. stanowi: „W celu ujednolicenia sposobu reakcji organów uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za określone wykroczenia Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, złożony w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, określi, w drodze rozporządzenia, zróżnicowaną wysokość mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń, uwzględniając rodzaj naruszonego lub zagrożonego dobra oraz stopień szkodliwości poszczególnych czynów”. Zgodnie z art. 96 § 1 k.p.s.w. „W postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 zł, a w przypadku, o którym mowa w art. 9 § 1 Kodeksu wykroczeń – do 1.000 zł”. A w świetle art. 96 § 1a pkt 2 k.p.s.w. „W postępowaniu mandatowym, w sprawach naruszeń przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego wymienionych w załączniku nr 1 i 2 do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 oraz z 2013 r. poz. 21), w których oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Inspekcji Transportu Drogowego lub Policji – można nałożyć grzywnę w wysokości do 2.000 zł”.

Wysokość grzywny w sposób generalny określona została w art. 1 k.w. przez wskazanie maksymalnego progu zagrożenia tą karą do 5000 zł. Z art. 24 § 1 k.w. wynika ponadto, że grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 zł, chyba że ustawa stanowi inaczej. Przy wymierzaniu grzywny należy wziąć pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste i rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe (art. 24 § 3 k.w.).

Natomiast w postępowaniu mandatowym, jak to już wyżej zostało wskazane, maksymalna kwota grzywny została ustalona w kwocie do 500 zł, a w wypadku wskazanym w art. 9 § 1 k.w. (czyli, gdy czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy) do 1000 zł (art. 96 § 1 k.p.s.w.). Odrębnie określono wysokość grzywien w postępowaniu mandatowym, w którym oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy oraz właściwy organ Inspekcji Transportu Drogowego lub Policji (tj. w wypadku naruszeń przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego wymienionych w załączniku nr 1 i 2 do ustawy o transporcie). Najwyższy próg tej grzywny wynosi do 2000 zł (art. 96 § 1a k.p.s.w.). W sprawach o czyny określone w art. 54-56 i art. 57a ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 611, ze zm.), można nałożyć grzywnę w wysokości 2000 zł (art. 96 § 1aa k.p.s.w.), a jeżeli ukarany co najmniej dwukrotnie za wykroczenie przeciwko prawom pracownika określone w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) popełnia w ciągu dwóch lat od dnia ostatniego ukarania takie wykroczenie, właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy może w postępowaniu mandatowym nałożyć grzywnę w wysokości do 5000 zł (art. 96 § 1b k.p.s.w.).

Zarzućane we wniosku naruszenie powyższych przepisów prowadzi także, w ocenie wnioskodawcy, do niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji zaskarżonych przepisów tabel A, B i C, jak również całego rozporządzenia.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: „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”. Upoważnienie powinno mieć zatem charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określać wytyczne dotyczące treści aktu). Zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu musi być identyczny co do rodzaju ze sprawami regulowanymi w ustawie (por. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. K 36/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 111). Obowiązek zamieszczenia w rozporządzeniu wytycznych treściowych oznacza, że ustawodawca musi określić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają się w nim znaleźć.

Jak wskazywał Trybunał w wyroku z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02 (OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32), minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii. Im silniej dana regulacja dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym węższy może być zakres spraw przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia i tym bardziej szczegółowo ustawa musi wyznaczać treść rozporządzeń.

Podkreślić przy tym trzeba, że niedopuszczalne jest sformułowanie upoważnienia ustawowego w istocie uprawniającego nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań bądź wskazówek (por. orzeczenie TK z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35 oraz wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. U 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118). Brak w ustawie jakichkolwiek wytycznych dotyczących treści rozporządzenia przesądza o jego niekonstytucyjności (por. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120).

Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach konieczność precyzyjnej realizacji upoważnienia przez akt normatywny wydany na podstawie ustawy i w granicach jej upoważnienia. Wskazywał też, że „W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie «cedować» funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nie należące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej” (wyrok z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02).

W rozpoznawanej przez Trybunał sprawie Prokurator Generalny nie zakwestionował, jak to już zostało wyżej wskazane, konstytucyjności treści art. 95 § 6 k.p.s.w., lecz dokonał prokonstytucyjnej wykładni tego przepisu. Niezgodność zaskarżonych przepisów ma być natomiast konsekwencją porównania ich treści z art. 95 § 6 k.p.s.w. w rozumieniu przedstawionym przez wnioskodawcę.

W związku z tak sformułowanym zarzutem należy wskazać, że art. 95 § 6 k.p.s.w. w interpretacji przyjętej przez Prokuratora Generalnego prowadzi do podważenia racjonalności ustawodawcy. W takim wypadku należałoby bowiem uznać, że ustawodawca wydał upoważnienie do wydania rozporządzenia, w którym nakazał określenie wysokości

stawek grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń przez ich przyjęcie w kwotach wskazanych w przepisach odpowiednich ustaw. To natomiast wyklucza sens wydania rozporządzenia, które będzie powtarzało jedynie w odpowiednim zakresie treść przepisów ustaw. Przepis w znaczeniu nadanym mu przez wnioskodawcę nie może być wzorcem kontroli zaskarżonych przepisów. Prokurator Generalny nie zdołał tym samym obalić domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów rozporządzenia, jak i całego rozporządzenia.

Nie ulega wątpliwości, że sposób sformułowania delegacji ustawowej powoduje wiele trudności związanych z rozumieniem jego treści, jednakże nie zostały one podniesione we wniosku Prokuratora Generalnego. Wnioskodawca nie zakwestionował również całego art. 95 § 6 k.p.s.w. W związku z tym Trybunał, który jest związany granicami wniosku, kwestii tej nie rozstrzygał.

W konsekwencji należy również stwierdzić, że wnioskodawca nie obalił także domniemania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2 k.p.s.w. Prokurator Generalny nie podniósł bowiem odrębnych zarzutów w związku z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2 k.p.s.w. jako wzorcem kontroli, a z uzasadnienia wniosku wynika, że ich ewentualna niezgodność miałyby stanowić skutek stwierdzenia niezgodności z art. 95 § 6 k.p.s.w.

W związku z powyższym należało stwierdzić, że przepisy tabeli A, B i C w zakresie, w jakim określają wysokość stawek mandatów, są zgodne z art. 95 § 6 i art. 96 § 1 i § 1a pkt 2 k.p.s.w. oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Badanie zgodności przepisów tabeli A, B i C oraz całego rozporządzenia z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny zarzucił, że zaskarżone rozporządzenie we wszystkich 377 unormowaniach zawartych w tabelach A, B oraz C określa wysokość sankcji za poszczególne wykroczenia w postępowaniu mandatowym, wkraczając tym samym w materię zastrzeżoną dla ustawy. Ponadto w niektórych wskazanych w uzasadnieniu wniosku wypadkach, rozporządzenie modyfikuje zakres penalizacji określony w odpowiednich ustawach. Rozporządzenie godzi więc w konstytucyjny nakaz ustawowego określenia czynu zabronionego pod groźbą kary, jak również nakaz ustawowego określenia samej kary grożącej sprawcy wykroczenia.

4.1. Na wstępie Trybunał podkreśla, że art. 42 ust. 1 Konstytucji jest właściwym wzorcem kontroli zaskarżonego rozporządzenia. W swoim orzecznictwie wielokrotnie bowiem podkreślał, że konstytucyjne wymagania dotyczące przepisów karnych odnoszą się do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy jakiejś sankcji (por. orzeczenie z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5 i wyrok z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120, s. 1223 oraz powołane tam orzecznictwo). Art. 42 ust. 1 Konstytucji obejmuje swym zakresem nie tylko odpowiedzialność karną za przestępstwa, ale również odnosi się do ustawowej określoności wykroczeń (por. wyrok z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62), a także do prawa karnego skarbowego i odpowiedzialności dyscyplinarnej, z tym że do odpowiedzialności dyscyplinarnej postanowienia art. 42 Konstytucji odnoszą się jedynie odpowiednio (por. wyrok 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

4.2. Przed przystąpieniem do właściwych rozważań na temat zgodności

zaskarżonych przepisów rozporządzenia z art. 42 ust. 1 Konstytucji konieczne było przeanalizowanie treści normatywnej przepisu, wskazanego jako wzorzec kontroli, z uwzględnieniem ewolucji orzecznictwa Trybunału kształtującego się na jego tle.

4.2.1 Treść normatywna art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Art. 42 ust. 1 Konstytucji, stanowi, że: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”.

Przepis ten wyraża bezpośrednio wymóg ustawowej określoności czynów zabronionych i ich typów. Zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w ustawie w sposób precyzyjny i ścisły (por. L. Kubicki, *Nowa kodyfikacja karna a Konstytucja RP*, „Państwo i Prawo” z. 9-10/1998, s. 25; B. Kunicka-Michalska, [w:] *Kodeks karny – część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman, Warszawa 1999, s. 58; *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 326). W doktrynie wskazuje się, że art. 42 ust. 1 Konstytucji formułuje jedną z podstawowych zasad prawa karnego. Zasada ta służy gwarancji ochrony prawnej jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami organów władzy publicznej. Chroni przed „dowolnością orzekania i sposobu wykonywania następstw czynów zabronionych, niewspółmierności tych następstw do winy i karygodności czynu” (L. Kubicki, *op.cit.*, s. 25; B. Kunicka-Michalska, *op.cit.*). Z zasady wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego wynika, że zarówno czyn zabroniony, jak i rodzaj oraz wysokość kar, a także zasady ich wymierzania – muszą być, co do zasady, określone bezpośrednio w ustawie, co jednocześnie nie wyklucza możliwości doprecyzowania niektórych z tych elementów przez akty podustawowe.

W doktrynie przyjmuje się, że z zasady *nullum crimen sine lege* wynikają następujące reguły szczegółowe: a) czyny zabronione muszą być określone w ustawie (*nullum crimen sine lege scripta*), z czego wynika zakaz wyprowadzenia odpowiedzialności karnej z innego źródła niż prawo stanowione, b) typy przestępstw muszą być określone w sposób maksymalnie dokładny (nakaz dostatecznej określoności) – (*nullum crimen sine lege certa*), c) niedopuszczalne jest stosowanie analogii na niekorzyść sprawcy (*nullum crimen sine lege stricta*) i wykładni rozszerzającej, d) ustawa karna wprowadzająca odpowiedzialność karną lub ją zaostrzająca nie może działać wstecz (*nullum crimen sine lege praevia, lex retro non agit*) – (por. W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 100-101; A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, t. 1, art. 1-31, Gdańsk 1999, s. 19-21; L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 14).

Art. 42 ust. 1 Konstytucji ma zatem bardzo bogatą treść. Jednak z uzasadnienia wniosku wynika, że zarzuty Prokuratora Generalnego dotyczą jedynie zasady wyłączności ustawy w regulowaniu czynów zabronionych pod groźbą kary oraz nakazu ustawowego określenia samej kary grożącej sprawcy wykroczenia.

4.3. Ewolucja orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

W niniejszej sprawie Trybunał przypominał tylko najważniejsze tezy sformułowane wcześniej w poszczególnych swoich orzeczeniach, ponieważ zasada określoności prawa była wielokrotnie szczegółowo omawiana w dotychczasowych wyrokach.

Już w okresie poprzedzającym wejście w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał podkreślał bezwzględny charakter zasady określoności czynu zabronionego pod groźbą kary na gruncie prawa karnego. Funkcją prawa karnego w demokratycznym państwie prawa jest bowiem wyznaczenie wyraźnych granic między tym, co dozwolone, a tym, co

zabronione. Prawo karne ma chronić nie tylko państwo i jego instytucje, społeczeństwo lub poszczególne jednostki przed przestępstwami, ale także jednostki przed samowolą państwa (por. postanowienie TK z 25 września 1991 r., sygn. S 6/91, OTK w 1991 r., poz. 34). Dlatego też materialne elementy czynu przestępnego, jak i elementy kary muszą być zdefiniowane w ustawie w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny, tak by czyniły zadość wymaganiu przewidywalności, a więc możliwości uprzedniego i dokładnego poznania przez podmiot, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania (por. orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13). Nie mogą być one – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym (por. orzeczenie TK z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93).

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał podtrzymywał dotychczasową linię orzecniczą. W wyroku z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 46), podkreślił, że podmiotem wyłącznie uprawnionym do ograniczenia – na drodze ustawodawczej – zakresu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jest parlament. Jednakże w wyroku z 20 lutego 2001 r., sygn. P 2/00 (OTK ZU nr 2/2001, poz. 32, cz. III, pkt 2), Trybunał dopuścił możliwość doprecyzowania w aktach podustawowych niektórych elementów czynu zabronionego. Zastrzegając wyłączność ustawy w zakresie określenia podmiotu, znamion przedmiotowych przestępstwa oraz kary, uznał, że nie jest wykluczone doprecyzowanie tych elementów w aktach wykonawczych wydanych w zgodzie z art. 92 Konstytucji. Konieczność dostosowania norm określających poszczególne zakazy i nakazy do zmieniających się stosunków gospodarczych, społecznych, ekologicznych itp. i wyposażenie ich w jednolitą sankcję wymaga czasami odesłania do aktów wykonawczych, które szybciej można dopasować do zmiennych warunków społeczno-gospodarczych. Rozwiązanie takie służy ponadto stabilności prawa, gdyż pozwala uniknąć częstych nowelizacji ustawy. Tezę tę podtrzymał również Trybunał w wyroku z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, stwierdzając, że możliwe jest dookreślenie pewnych elementów czynu zabronionego przez ustawodawcę w aktach podustawowych, w tym w aktach prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy uregulowań aktów prawa miejscowego może być szerszy niż zakres rozporządzeń, jednak nie mogą one regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw. Ustawa powinna precyzyjnie określać zakres spraw przekazanych do unormowania, a jego materia musi być tożsama z uregulowaniami tej ustawy. Istotne jest, aby na podstawie samej ustawy adresat normy prawnej miał możliwość zorientowania się co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu.

Tę linię orzecniczą Trybunał kontynuował w wyroku z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97, cz. III, pkt 4), wskazując, że dopuszczalność i zakres stosowania norm prawa karnego o charakterze blankietowym, wynikająca z art. 42 Konstytucji, wymaga, aby ustawodawca wskazał znamiona czynu zabronionego w taki sposób, aby zarówno adresat normy prawnokarnej, jak i organy stosujące prawo nie miały wątpliwości, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Jednostka nie może pozostawać w nieświadomości lub niepewności co do tego, czy określone zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą sankcji. W przeciwnym wypadku, w drastycznych sytuacjach, mogłoby to prowadzić nawet do samowoli państwa i stanowić niebezpieczne narzędzie nacisku aparatu państwowego na obywateli, a to sprzeciwia się zasadzie demokratycznego państwa prawa.

Trybunał uznał, że możliwy zakres odesłania represyjnych norm blankietowych musi czynić zadość wyznaczonym przez Konstytucję granicom kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej i w żadnym wypadku nie może odsyłać do przepisów, które nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego (por. wyrok z 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 83). W wyroku z 28 lipca 2009 r.,

sygn. P 65/07 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 114) Trybunał, odnosząc się do możliwości posługiwania się techniką tzw. blankietu zupełnego o charakterze dynamicznym, stwierdził, że musi ona spełniać następujące warunki: stosowanie takiego blankietu możliwe jest tylko w wypadku zagrożeń karami o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości; odesłanie może nastąpić jedynie do przepisów ustanowionych przez organy posiadające demokratyczną legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach; ustawa powinna w sposób jednoznaczny wyrazić wolę penalizacji zachowań zakazanych przez przepisy podustawowe, wydane na jej podstawie.

4.4. Podobne poglądy dotyczące możliwości stosowania przepisów blankietowych w szeroko rozumianym prawie represyjnym, w świetle zasady określoności przepisów prawa, zawarte są w doktrynie prawa karnego. Dopuszcza ona posługiwanie się przez ustawodawcę tzw. przepisami karnymi niepełnymi, które odsyłają do innego aktu prawnego, w tym także podustawowego, w celu dookreślenia znamion danego czynu zabronionego (por. *Zasady techniki, op.cit.*, s. 328, L. Gardocki, *Zasada nullum crimen sine lege a akty normatywne naczelnych organów administracji*, „Państwo i Prawo” z. 3/1969, s. 517-518; L. Kubicki, *op.cit.* s. 26; B. Kunicka-Michalska, *Zasady odpowiedzialności karnej. Art. 1 § 1 i 2, art. 3-7 KK. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 71-72). Zwraca się jednocześnie uwagę, że „Przepis karny o niepełnej pod względem opisu czynu dyspozycji, nie tworząc samoistnie normy sankcjonowanej, nie pozwala (...) na funkcjonowanie normy sankcjonującej o ile właściwymi przepisami nie zostaną uzupełnione brakujące znamiona czynu” (B. Koch, *Z problematyki przepisów blankietowych w prawie karnym*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici Prawo”, t. XVI, 1978, s. 67).

4.5. Zaskarżone przez wnioskodawcę rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w cytowanym wyżej art. 95 § 6 k.p.s.w.

Jak wynika z art. 95 § 6 k.p.s.w., rozporządzenie zostało wydane w celu ujednolicenia sposobu reakcji organów uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za określone wykroczenia. Przy czym – jak wynika z prac Komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach – jednym z zasadniczych argumentów określenia stawek mandatów była walka z korupcją i wyeliminowanie targowania się z funkcjonariuszami o wysokość mandatu (zob. biuletyn nr 1608/IV kadencja Sejmu, 12 marca 2003 r.).

Wzgląd na potrzebę ujednolicenia kar grzywny nakładanych w drodze mandatów, a także na potrzebę walki z korupcją spowodował, że w postępowaniu mandatowym podstawą określenia wysokości kary jest rodzaj naruszonego lub zagrożonego dobra oraz stopień szkodliwości poszczególnych czynów.

W wielu powołanych wyżej orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny dopuszczał możliwość doprecyzowania w aktach podustawowych niektórych elementów czynu zabronionego, jednak zawsze podkreślał wyłączność ustawy w zakresie określenia podmiotu, znamion przedmiotowych przestępstwa oraz kary. Trybunał podkreślał, że posługiwanie się aktami podustawowymi jako narzędziami regulacji prawnokarnych powinno mieć charakter wyjątkowy i następować wyłącznie wówczas, gdy z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie jest możliwe stosowanie unormowania pełnego w ramach przepisów prawa karnego (zob. wyrok z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02). Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego pozwala jedynie w szczególnie uzasadnionych sytuacjach na doprecyzowanie tych elementów w aktach wykonawczych (zob. wyrok z 20 lutego 2001 r., sygn. P 2/00, cz. III, pkt 2). W szczególności możliwość taką Trybunał odnosił do przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu czy przeciwko

interesom fiskalnym państwa. Wskazywał bowiem na konieczność szybkiego dostosowania norm określających poszczególne zakazy i nakazy do zmieniających się stosunków gospodarczych, społecznych, ekologicznych itp. Rozwiązanie takie ma służyć stabilności prawa, gdyż pozwala uniknąć częstych nowelizacji ustawy (tamże).

W badanej sprawie Trybunał uznał, że kwestia określania wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych mieści się w zakresie dopuszczalnego doprecyzowania elementów czynu zabronionego w akcie wykonawczym.

4.6. Postępowanie mandatowe jest postępowaniem szczególnym, prowadzonym na podstawie przepisów kodeksu postępowania w sprawie wykroczeń. Postępowanie mandatowe prowadzi Policja oraz inne organy wskazane w przepisach szczególnych (art. 95 § 1 k.p.s.w.), w sprawach określonych w art. 17 § 2 k.p.s.w. postępowanie mandatowe prowadzi inspektor pracy (art. 95 § 3 zdanie pierwsze k.p.s.w.). W wypadku nadania uprawnienia do nakładania grzywien funkcjonariuszom określonego organu przez inną ustawę, gdy ustawa ta nie określa jednocześnie wykroczeń, do których stosuje się postępowanie mandatowe, zakres wykroczeń, za które można nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego, określa, w drodze rozporządzenia, właściwy minister, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości (art. 95 § 4 k.p.s.w.). Ponadto jak wynika z art. 95 § 5 k.p.s.w., Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, złożony w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, może nadać, w drodze rozporządzenia, uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego funkcjonariuszom innych organów, określając jednocześnie wykaz wykroczeń, za które funkcjonariusze ci uprawnieni są do nakładania grzywien.

Postępowanie mandatowe oparte jest na innych zasadach niż postępowanie przed sądem. Jego celem jest przede wszystkim szybka reakcja państwa na fakt popełnienia wykroczenia przez sprawcę, która ma jednocześnie pełnić funkcje zapobiegawcze i wychowawcze.

W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się odrębny i zastępczy względem postępowania przed sądem charakter postępowania mandatowego, co wyraża się w jego maksymalnym skróceniu i uproszczeniu. Wskazuje się na specyfikę i nieprzystawalność do podstawowych zasad, reguł i pojęć właściwych postępowaniu sądowemu (por. np. uchwała SN z 30 września 2003 r., sygn. akt I KZP 25/03, OSNKW z 2003 r., nr 9-10, poz. 81). Postępowanie mandatowe nie jest postępowaniem, w którym orzeka się w sprawach o wykroczenia co do winy i kary (zob. T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 64).

Zwraca się uwagę na szczególne uwarunkowania tego postępowania, w tym na dobrowolność poddania się karze i rezygnację przez sprawcę wykroczenia z prawa do rozpoznania sprawy przez sąd, a także na brak orzekania w przedmiocie procesu (zob. J. Lewiński, *Komentarz do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 2001 r.*, Warszawa 2002, s. 14). Zgodnie bowiem z art. 97 § 2 k.p.s.w., sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego, a funkcjonariusz zobowiązany jest poinformować sprawcę wykroczenia o prawie odmowy przyjęcia mandatu karnego i o skutkach prawnych takiej odmowy (art. 97 § 3 k.p.s.w.). Nieprzyjęcie mandatu skutkuje wystąpieniem przez organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, do sądu z wnioskiem o ukaranie (art. 99 k.p.s.w.).

Podkreślić także należy, że stawki grzywien nakładanych w drodze mandatów za poszczególne rodzaje wykroczeń określone w zaskarżonych przepisach mieszczą się w granicach kwot przewidzianych w odpowiednich ustawach za poszczególne typy wykroczeń. Rozporządzenie stanowi zatem określenie zasad wymierzania kar za wykroczenia w trybie postępowania mandatowego. Zgodnie z tymi zasadami, jeżeli

funkcjonariusz zdecyduje się na zastosowanie trybu mandatowego, to powinien w jego ramach stosować takie zasady wymiaru kary, że za określone wykroczenie powinien nałożyć określoną sankcję przewidzianą w rozporządzeniu. Należy także wziąć pod uwagę, że postępowanie mandatowe ma charakter fakultatywny, a sprawca może odmówić przyjęcia mandatu, co oznacza powrót do ogólnych zasad postępowania w sprawach o wykroczenia. W takim wypadku sprawa będzie rozstrzygana przez sąd z zastosowaniem zasad wymiaru kary właściwych dla postępowania sądowego.

Wymienione wyżej względy przemawiają za uznaniem dopuszczalności odstępstwa od gwarancji wyrażonych w art. 42 ust. 1 Konstytucji.

5. Badanie poszczególnych zaskarżonych przepisów rozporządzenia z art. 95 § 6 k.p.s.w. oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji – ze względu na zarzut modyfikacji ustawowego zakresu penalizacji.

Oprócz wyżej wskazanych zarzutów podniesionych w sposób generalny w stosunku do przepisów wszystkich tabel załącznika do rozporządzenia Prokurator Generalny sformułował odrębne zarzuty w odniesieniu tylko do niektórych z nich.

5.1. Prokurator Generalny podniósł zarzut poszerzenia zakresu wykroczenia określonego w art. 81 k.w. przez przepisy lp. 10, 11, 12 i 13 tabeli A załącznika do rozporządzenia. Przepisy te określają wysokość mandatów za: lp. 10 – chodzenie lub przebywanie na wydmach, lp. 11 – niszczenie ogrodzeń wydm, lp. 12 – biwakowanie na wydmach, lp. 13 – niszczenie tablic informacyjno-ostrzegawczych na wydmach i w lasach.

Wnioskodawca nie uzasadnił jednak, na czym polega owo poszerzenie zakresu, a więc wniosek w tym zakresie nie spełnia wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), zgodnie z którym powinien on zawierać „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”. W świetle utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Nie wystarczy wskazać, że zakwestionowany przepis wydaje się poszerzać zakres penalizacji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wniosek w powyższym zakresie nie spełnia wymagań art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, toteż postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.2. Prokurator Generalny nie uzasadnił również zarzutów podniesionych wobec lp. 59-63a tabeli B załącznika do rozporządzenia. Przepisy te dotyczą: lp. 59 – naruszenia zakazu wyprzedzania pojazdu silnikowego przy dojeżdżaniu do wierzchołka wzniesienia, lp. 60 – naruszenia zakazu wyprzedzania na zakrętach oznaczonych znakami ostrzegawczymi, lp. 61 – naruszenia zakazu wyprzedzania na skrzyżowaniach, lp. 62 – wyprzedzania na przejazdach kolejowych albo tramwajowych i bezpośrednio przed nimi, lp. 63 – wyprzedzania bez zachowania bezpiecznego odstępu od wyprzedzanego pojazdu lub uczestnika ruchu, lp. 63a – wyprzedzania z niewłaściwej strony.

W odniesieniu do powyższych przepisów Prokurator Generalny wskazał, że nie jest w pełni jasne, czy brzmienie omawianych regulacji uwzględnia ustawowe wyjątki od istniejących zakazów lub zasad wyprzedzania (określonych np. w art. 24 ust. 8-10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej prawo o ruchu drogowym). Sformułowanie takie trudno uznać za prawidłowe uzasadnienie zarzutu i dlatego postępowanie w tym zakresie również podlega umorzeniu.

5.3. Wymagań, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, nie spełnia także zarzut kwestionujący lp. 77 i lp. 78 tabeli B. Lp. 77 – przewiduje kary za jazdę wzdłuż po chodniku lub przejściu dla pieszych pojazdem silnikowym, a lp. 78 – za jazdę wzdłuż po chodniku lub przejściu dla pieszych innym pojazdem niż pojazd silnikowy.

Zaskarżając wymienione przepisy, Prokurator Generalny podniósł, że ich wysokość zróżnicowana jest w zależności od rodzaju pojazdu. Takie zaś zróżnicowanie nie znajduje, zdaniem wnioskodawcy, uzasadnienia w art. 26 ust. 3 pkt 3 prawa o ruchu drogowym. Wnioskodawca nie wskazał jednak, dlaczego w jego ocenie takie uregulowanie jest nieuzasadnione. Postępowanie co do tego zarzutu zostało zatem umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.4. Dodatkowe argumenty Prokurator Generalny podniósł w odniesieniu do lp. 24 tabeli B, normującej kwestię odpowiedzialności kierującego pojazdem za jazdę bez zapiętych przez pasażera pasów bezpieczeństwa. Znamiona tego czynu uregulowane zostały w art. 45 ust. 2 pkt 3 prawa o ruchu drogowym, zgodnie z którym kierującemu pojazdem zabrania się przewożenia pasażera w sposób niezgodny między innymi z art. 39 ust. 1, nakładającym obowiązek korzystania z pasów bezpieczeństwa przez kierującego pojazdem samochodowym oraz osobę przewożoną takim pojazdem wyposażonym w pasy bezpieczeństwa. Wnioskodawca podkreślił, że w literaturze przedmiotu wskazuje się, iż „od kierowcy można wymagać tylko tego, aby przed rozpoczęciem jazdy zwrócił pasażerom uwagę, aby zapięli pasy. Jeśli zobaczy lub usłyszy, że je zapięli, to może jechać i nie musi interesować się tym, czy pasażerowie przypadkiem nie odpięli pasów (por. Wojciech Radecki, [w:] *Kodeks wykroczeń, Komentarz*, 5. wydanie, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2011, s. 668)”.

W odniesieniu do powyższego zarzutu Trybunał podkreśla, że podniesione przez Prokuratora Generalnego wątpliwości dotyczą treści art. 45 ust. 2 pkt 3 prawa o ruchu drogowym, który nie został zaskarżony we wniosku. W związku z tym postępowanie w tym zakresie było niedopuszczalne i zostało umorzone.

5.5. Kolejny zarzut wnioskodawcy dotyczy lp. 82 tabeli B. Przepis ten określa karę za nadużywanie sygnałów dźwiękowych lub świetlnych.

W uzasadnieniu wniosku Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 1 i 3 prawa o ruchu drogowym, zabrania się nadużywania sygnału dźwiękowego lub świetlnego, jak również ostrzegania światłami drogowymi w warunkach, w których może to spowodować oślepienie innych kierujących, skutkujące pociągnięciem do odpowiedzialności za wykroczenie określone w art. 86 § 1 k.w. (a nie w art. 97 k.w.). Natomiast ostrzeganie światłami drogowymi w warunkach, w których nie będzie to powodować oślepienia innych kierujących, powinno być kwalifikowane jako wykroczenie określone w art. 97 k.w. Wnioskodawca wskazał ponadto na pojawiające się w doktrynie kontrowersje co do tego, czy w ogóle ostrzeżenie światłami o kontroli godzi w bezpieczeństwo i porządek ruchu i powinno być kwalifikowane jako wykroczenie, czy też z uwagi na to, że art. 29 ust. 1 prawa o ruchu drogowym ma charakter porządkowy, nie powinno być kwalifikowane jako przedmiot ochrony art. 97 k.w.

Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Prokurator Generalny wskazał bowiem tylko kontrowersje pojawiające się w doktrynie, nie zajął natomiast własnego stanowiska. Ponadto podniesione zarzuty dotyczą art. 29 ust. 2 pkt 1 i 3 prawa o ruchu drogowym, który nie został zaskarżony we wniosku. Z kolei zarzut nieprawidłowej kwalifikacji czynów z art. 29 ust. 2 pkt 1 i 3 prawa o ruchu drogowym jako czynów z art. 86 § 1 k.w., a nie z art. 97 k.w., wymagałby poziomego badania przepisów dwóch ustaw, co jest niedopuszczalne w postępowaniu

przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wnioskodawca nie uzasadnił równocześnie, dlaczego konieczna jest sugerowana przez niego zmiana kwalifikacji.

5.6. Kolejne przepisy zakwestionowane przez Prokuratora Generalnego to lp. 168 i 169 tabeli B. Lp. 168 odnosi się do naruszenia przepisów o obowiązku wysyłania przez pojazdy żółtych sygnałów błyskowych, a lp. 169 – do bezpodstawnego używania żółtego sygnału błyskowego.

Prokurator Generalny wskazał, że porównanie rodzajów pojazdów, którym przepisy prawa o ruchu drogowym przyznają prawo używania żółtych sygnałów błyskowych, z przepisami określającymi pojazdy, które muszą lub mogą być wyposażone w urządzenia emitujące takie sygnały, prowadzi do wniosku, że oba te katalogi pojazdów nie pokrywają się. Katalog pojazdów, które są uprawnione do korzystania z tego rodzaju sygnałów, jest szerszy. Ocena powyższych zarzutów wymaga zbadania odpowiednich przepisów prawa o ruchu drogowym. Te natomiast nie zostały zaskarżone we wniosku inicjującym postępowanie w niniejszej sprawie. Dlatego też postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.7. Lp. 190 tabeli B dotyczy samowolnego umieszczania, usuwania, włączania, wyłączania, zmiany położenia lub zasłaniania znaku, sygnału drogowego oraz urządzenia ostrzegawczo-zabezpieczającego lub kontrolnego.

W odniesieniu do tej regulacji Prokurator Generalny podniósł, że w rozporządzeniu dokonano modyfikacji art. 85 § 1 k.w., poprzez depenalizację niszczenia i uszkodzania chronionych przez normę ustawową dóbr, z równoczesnym poszerzeniem katalogu dóbr ustawowo chronionych o urządzenia kontrolne. Zgodnie z art. 85 § 1 k.w., wykroczenia dopuszcza się osoba, która samowolnie ustawia, niszczy, uszkodza, usuwa, włącza lub wyłącza znak, sygnał, urządzenie ostrzegawcze lub zabezpieczające albo zmienia ich położenie, zasłania je lub czyni niewidocznymi. Jako znamiona wykroczenia określone zostały: samowolne ustawianie, usuwanie, niszczenie, uszkodzanie, włączanie lub wyłączanie albo zmienianie położenia, zasłanianie lub czynienie niewidocznym znaku, sygnału, urządzeń ostrzegawczych lub zabezpieczających. Lp. 190 tabeli B obejmuje natomiast umieszczanie, usuwanie, włączanie, wyłączanie, zmienianie położenia, zasłanianie znaku, sygnału drogowego lub urządzenia ostrzegawczo-zabezpieczającego lub kontrolnego. Zakres czynności wymienionych w lp. 190 tabeli B jest zatem węższy niż określony w ustawie.

Taka regulacja rozporządzenia stanowi nieprawidłowe wykonanie delegacji ustawowej, jednak nie narusza ona art. 92 ust. 1 Konstytucji. Natomiast w zakresie, w jakim zakwestionowany przepis dotyczy ochrony urządzeń kontrolnych, a więc w zakresie, w jakim poszerza zakres penalizacji ustawowej, jest niezgodny z art. 85 § 1 k.w., art. 95 § 6 k.p.s.w. i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5.8. Następny przepis zakwestionowany przez wnioskodawcę, tj. lp. 195 tabeli B odnosi się do zaśmiecania lub zanieczyszczania drogi publicznej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, regulacja ta modyfikuje zakres penalizacji wykroczenia określonego w art. 91 k.w., przez rozszerzenie katalogu zabronionych czynności wykonawczych o „zaśmiecanie drogi publicznej”. Jednakże zachowanie polegające na zaśmiecaniu drogi publicznej należy do znamion wykroczenia określonego w art. 145 k.w. Zgodnie z tym przepisem wykroczenia dopuszcza się osoba, która zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec.

Choć regulacja lp. 195 tabeli B jest szersza od wskazanego w załączniku art. 91

k.w., to nie można uznać, że w rozporządzeniu dokonano rozszerzenia zakresu ustawowej penalizacji. Znajduje on bowiem swoje zakorzenienie w art. 145 k.w.

Z powyższych względów Trybunał stwierdził, że lp. 195 tabeli B jest zgodny z art. 95 § 6 k.p.s.w. i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5.9. W stosunku do lp. 196 tabeli B, odnoszącej się do samowolnego umieszczania na drodze znaków, napisów lub symboli. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zdaniem normodawcy, czyn ten wyczerpuje znamiona wykroczenia określonego w art. 97 k.w., choć regulacja w podanym brzmieniu wyraźnie krzyżuje się z regulacją lp. 190 tabeli B, odmiennie kwalifikowaną przez taryfikator, co prowadzi do modyfikacji odpowiednich przepisów ustawowych.

Trybunał nie podzielił stanowiska Prokuratora Generalnego. Regulacja lp. 190 tabeli B określa wysokość grzywny, jaką można wymierzyć w drodze mandatu karnego za samowolne umieszczanie, usuwanie, włączanie, wyłączanie, zmienianie położenia lub zasłanianie znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających lub kontrolnych na drodze. Dotyczy zatem znaków drogowych. Natomiast regulacja lp. 196 tabeli B określa wysokość grzywny, jaką można wymierzyć w drodze mandatu karnego za samowolne umieszczanie na drodze znaków, napisów lub symboli, ale innych niż znaki drogowe. Czynności wymienione w lp. 190 tabeli B stanowią naruszenie zakazu samowolnego umieszczania lub włączania albo usuwania lub wyłączania znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających lub kontrolnych na drodze, jak również zmiany ich położenia lub ich zasłaniania, o którym mowa w art. 45 ust. 1 pkt 8 prawa o ruchu drogowym. A wymienione w lp. 196 tabeli B czynności naruszają zakaz samowolnego umieszczania na drodze jakichkolwiek znaków, napisów lub symboli, o którym mowa w art. 45 ust. 1 pkt 10 prawa o ruchu drogowym.

W związku z tym Trybunał uznał, że przepis lp. 196 tabeli B jest zgodna z art. 95 § 6 k.p.s.w. i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5.10. Zaskarżone przez Prokuratora Generalnego lp. 241 i lp. 242 tabeli B wskazują wysokość mandatów za spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz za spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym przez osobę znajdującą się w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka.

Pierwsza z wymienionych regulacji odnosi się do wykroczenia wynikającego z art. 86 § 1 k.w., zgodnie z którym „Kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, nie zachowując należytej ostrożności, powoduje zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, podlega karze grzywny”. Druga natomiast – do kwalifikowanej formy powyższego wykroczenia uregulowanej w art. 86 § 2 k.w., który stanowi: „Kto dopuszcza się wykroczenia określonego w § 1, znajdując się w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”.

Z porównania treści lp. 241 tabeli B z treścią art. 86 § 1 k.w., a także regulacji lp. 242 tabeli B z art. 86 § 2 k.w. wynika, że w obu wymienionych regulacjach normodawca pominął znamię czynu polegające na zachowaniu „należytej ostrożności”, poszerzając tym samym zakres penalizacji określony w ustawie. Rozszerzył także okoliczności dotyczące miejsca popełnienia wykroczenia. Z art. 86 § 1 k.w. wynika, że miejscem takim może być tylko droga publiczna, strefa zamieszkania lub strefa ruchu.

Funkcjonariusze uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatów związani są postanowieniami rozporządzenia i nie mają kompetencji do badania ich zgodności z ustawą. Nie mogą zatem odmówić zastosowania postanowień rozporządzenia w zakresie, w jakim wychodzą one poza znamiona określone w ustawie. Dlatego też Trybunał stwierdził, że lp. 241 i lp. 242 tabeli B są niezgodne z art. 86 § 1 i 2 k.w., a przez

to także z art. 95 § 6 k.p.s.w. i z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5.11. Prokurator Generalny zakwestionował także zgodność lp. 1 tabeli C z art. 92 ust. 2 ustawy o transporcie oraz z załącznikiem nr 1 do tej ustawy, a także z art. 95 § 6 k.p.s.w. i z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżony przepis reguluje wysokość mandatu za realizowanie przewozu drogowego bez posiadania w pojeździe wymaganego dokumentu, z wyjątkiem wykresówek.

Niezgodność powyższej regulacji rozporządzenia z art. 92 ust. 2 ustawy o transporcie oraz załącznikiem nr 1 do tej ustawy wynika z nieuwzględnienia przez normodawcę nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca). Zmianie uległa bowiem treść art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie, który w poprzednim brzmieniu stanowił, że kierowca pojazdu samochodowego realizujący przewóz drogowy podlega karze grzywny, gdy zostaną stwierdzone wymienione w pkt 1-4 naruszenia, w tym naruszenia obowiązku posiadania w pojeździe wymaganych dokumentów określonych w art. 87 ust. 1-4 ustawy o transporcie. Po zmianie przepis ten nie odnosi się już do wykroczeń, lecz określa kary administracyjne przewidziane dla podmiotów wykonujących przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Odpowiedzialność z tytułu wykroczeń podmiotów wykonujących przewóz drogowy uregulowana jest obecnie w art. 92 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie, kierujący wykonujący przewóz drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego podlega karze grzywny w wysokości do 2000 zł, przy czym wykaz powyższych naruszeń oraz wysokość grzywien za te naruszenia określa załącznik nr 1 do tej ustawy. Wśród takich naruszeń regulacja lp. 1 załącznika nr 1 do ustawy o transporcie wymienia nieokazanie wypisu z zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, wypisu z licencji lub innego wymaganego w związku z przewozem drogowym dokumentu, o którym mowa w art. 87 ustawy o transporcie.

Regulacja lp. 1 tabeli C rozszerza zatem zakres penalizacji wykroczenia wynikającego z art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie oraz lp. 1 załącznika nr 1 do tej ustawy. Penalizuje zarówno zachowanie polegające na nieokazaniu któregośkolwiek z wymienionych w art. 87 ustawy o transporcie dokumentów wymaganych w związku z przewozem drogowym, jak również nieposiadanie takiego dokumentu w pojeździe.

Dlatego też Trybunał stwierdził, że lp. 1 tabeli C jest niezgodna z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie oraz załącznikiem nr 1 do tej ustawy, a także z art. 95 § 6 k.p.s.w. i z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5.12. Przepisom lp. 2-10 tabeli C wnioskodawca zarzucił naruszenie art. 92 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie i lp. 4.1-4.5 załącznika nr 1 do tej ustawy, a przez to także art. 95 § 6 k.p.s.w. i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone lp. 2-4 odnoszą się do skrócenia dziennego czasu odpoczynku przy realizacji przewozu drogowego o czas: lp. 2 – do jednej godziny – mandat w wysokości 100 zł; lp. 3 – powyżej jednej godziny do trzech godzin – mandat w wysokości 300 zł; lp. 4 – powyżej trzech godzin – mandat w wysokości 500 zł. Zaskarżone lp. 5-7 odnoszą się do przekroczenia maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu bez przerwy przy realizacji przewozu drogowego o czas: lp. 5 – powyżej 15 min do 30 min – mandat w wysokości 150 zł; lp. 6 – powyżej 30 min do dwóch godzin – mandat w wysokości 300 zł; lp. 7 – powyżej dwóch godzin – mandat w wysokości 500 zł.

Zaskarżone przepisy oznaczone lp. 8-10 regulują przekroczenie maksymalnego dziennego okresu prowadzenia pojazdu przy realizacji przewozu drogowego o czas: lp. 8 –

powyżej 15 min do 30 min – mandat w wysokości od 100 do 150 zł; lp. 9 – powyżej 30 min do dwóch godzin – mandat w wysokości 300 zł; lp. 10 – powyżej dwóch godzin – mandat w wysokości 500 zł.

Natomiast zgodnie z przepisami lp. 4.1-4.5 załącznika nr 1 do ustawy o transporcie kary wynoszą:

- lp. 4.1 za przekroczenie maksymalnego dziennego okresu prowadzenia pojazdu o czas do 1 godziny oraz za każdą następną rozpoczętą godzinę – 100 zł,
- lp. 4.2 za przekroczenie maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu bez przerwy o czas powyżej 15 minut do 30 minut oraz za każde następne rozpoczęte 30 minut – 150 zł,
- lp. 4.3 za skrócenie dziennego czasu odpoczynku o czas powyżej 15 minut do jednej godziny oraz za każdą następną rozpoczętą godzinę – 100 zł,
- lp. 4.4 za skrócenie tygodniowego czasu odpoczynku o czas do jednej godziny oraz za każdą następną rozpoczętą godzinę – 50 zł,
- lp. 4.5 za przekroczenie tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu o czas powyżej 30 minut do dwóch godzin oraz za każdą następną rozpoczętą godzinę – 50 zł.

Z porównania przepisów załącznika nr 1 do ustawy o transporcie z powyższymi przepisami tabeli C wynika, że inaczej określono znamiona czynu dla poszczególnych wykroczeń przez zmianę okresów, których naruszenie powoduje nałożenie mandatu. Wysokość stawek kar przewidzianych w przepisach tabeli C przekracza kwoty określone w załączniku nr 1 do ustawy o transporcie za poszczególne rodzaje czynów.

Niezgodność zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli wynika z nieuwzględnienia przez normodawcę zmian dokonanych ustawą nowelizującą. Skrócenie dziennego czasu odpoczynku przy realizacji przewozu drogowego, przekroczenie maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu bez przerwy przy realizacji przewozu drogowego oraz przekroczenie maksymalnego dziennego okresu prowadzenia pojazdu przy realizacji przewozu drogowego podlegają obecnie karze w wysokości przewidzianej w lp. 4.1–4.5 załącznika nr 1 do ustawy o transporcie.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że przepisy lp. 2-10 tabeli C są niezgodne z art. 92 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie i z lp. 4.1-4.5 załącznika nr 1 do tej ustawy, a przez to także z art. 95 § 6 k.p.s.w. i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5.13. Z tych samych względów Prokurator Generalny zakwestionował także zgodność przepisów lp. 11-17 tabeli C z art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie i z lp. 13.1, lp. 13.2 oraz lp. 13.4-13.7 załącznika nr 1 do tej ustawy oraz z art. 95 § 6 k.p.s.w. i art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także lp. 18-37 tabeli C, które określają wysokość mandatów w związku z naruszeniem przepisów o używaniu wykresówek. Do naruszenia tych przepisów odnoszą się regulacje lp. 13.2, lp. 13.8-13.17 załącznika nr 1 do ustawy o transporcie, które nie tylko w sposób węższy określają zakres penalizacji w stosunku do zaskarżonego rozporządzenia, lecz także przewidują grzywny w innej wysokości niż określone w lp. 18-37 tabeli C.

Postępowanie w powyższym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W uzasadnieniu wnioskodawca w sposób generalny podniósł zarzut penalizacji poszczególnych czynów w rozporządzeniu, które nie zostały spenalizowane w ustawie, wskazując jedynie przykłady występujących różnic. Przedstawiona przez Prokuratora Generalnego argumentacja nie spełnia wymagań art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

5.14. Prokurator Generalny zakwestionował również zgodność lp. 47 tabeli C z art. 24 ust. 4 pkt 7 ustawy o tachografach, a także z art. 95 § 6 k.p.s.w. i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżony przepis przewiduje stawkę mandatu za odmowę okazania karty kierowcy oraz wszelkich zapisów odręcznych i wydruków, jeżeli były wymagane, na żądanie uprawnionego organu kontrolnego. Podczas gdy art. 24 ust. 4 pkt 7 ustawy o tachografach, wskazany jako wzorzec kontroli – stanowi: „Kto, będąc kierowcą pojazdu samochodowego objętego obowiązkiem wyposażenia w tachograf cyfrowy (...): odmówił okazania karty kierowcy na żądanie uprawnionego organu kontrolnego – podlega karze grzywny”.

Z porównania treści obu przepisów wynika, że w lp. 47 tabeli C dokonano niedopuszczalnego rozszerzenia zakresu penalizacji, przewidując karę grzywny za odmowę okazania na żądanie uprawnionego organu kontrolnego nie tylko karty kierowcy, lecz również wszelkich wymaganych zapisów odręcznych i wydruków. Rozszerza to zakres penalizacji określony w art. 24 ust. 4 pkt 7 ustawy o tachografach.

Dlatego też Trybunał stwierdził, że lp. 47 tabeli C jest niezgodna z art. 24 ust. 4 pkt 7 ustawy o tachografach, a także z art. 95 § 6 k.p.s.w. i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

6. Skutki wyroku.

Mimo stwierdzenia niezgodności niektórych przepisów zaskarżonego rozporządzenia ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał uznał, że w związku z niniejszą sprawą podmiotom ukaranym mandatem nie przysługuje prawo wznowienia postępowania. Mając na uwadze wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2014 r. o sygn. K 23/13, w którym Trybunał stwierdził, że art. 101 § 1 zdanie pierwsze k.p.s.w. w zakresie, w jakim pozbawia ukaranego prawa do uchylenia prawomocnego mandatu wydanego na podstawie aktu normatywnego, o którego niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą orzekł Trybunał Konstytucyjny, jest niezgodny z art. 190 ust. 4 Konstytucji, Trybunał w niniejszym składzie zauważa, że w dniu orzekania, tj. w dniu 30 września 2014 r., nie istnieją przepisy, które mogłyby stanowić podstawę takiego wznowienia i uchylenia mandatu wydanego na podstawie zaskarżonego rozporządzenia. Wznowienie takie będzie możliwe dopiero po wprowadzeniu przez ustawodawcę stosownych regulacji, jednak nie będzie ono dotyczyć sytuacji związanych ze stwierdzeniem niekonstytucyjności przepisów wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w okresie poprzedzającym ich wejście w życie. Wprowadzenie nowych przepisów oznacza, że będą one działały na przyszłość, a więc od dnia ich wejścia w życie i nie będą mogły być stosowane z mocą wsteczną do spraw objętych zakresem niniejszego wyroku Trybunału.

7. Odroczenie.

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał, że konieczne jest odroczenie skutku derogacyjnego wyroku w odniesieniu do przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją. Stwierdzenie ich niekonstytucyjności nie powoduje oczywiście depenalizacji czynów określonych w ustawie i możliwości nakładania mandatów w wysokości w granicach kwot określonych w kodeksie wykroczeń i kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Jednakże odroczenie terminu utraty mocy przez przepisy uznane za niekonstytucyjne jest wyrazem przekonania Trybunału, że jednolitość sposobu reakcji organów uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za określone wykroczenia jest wartością wymagającą ochrony i tylko działania normodawcze w tym zakresie mogą przywrócić stan konstytucyjności. Ponadto wiele zaskarżonych przez Prokuratora Generalnego przepisów wymaga kompleksowej zmiany. Umorzenie postępowania w odniesieniu do wielu przepisów załącznika do zaskarżonego rozporządzenia było skutkiem wadliwości uzasadnienia, co nie jest równoznaczne z uznaniem ich zgodności z Konstytucją.

W celu pozostawienia normodawcy czasu na przygotowanie koniecznych zmian, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej przepisów, których niekonstytucyjność stwierdzono niniejszym wyrokiem. Wyznaczony przez Trybunał termin odroczenia powinien być wystarczający do wprowadzenia w życie regulacji zgodnej z Konstytucją.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.