

WYROK

z dnia 4 listopada 2014 r.

Sygn. akt U 4/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący

Wojciech Hermeliński – sprawozdawca

Leon Kieres,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 4 listopada 2014 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

pkt 3.1.2 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.), w części zawierającej słowa: „Jeżeli warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o ograniczonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem: «Dotyczy także niepełnosprawnych»”, z art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

Pkt 3.1.2 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181, z 2008 r. Nr 67, poz. 413, Nr 126, poz. 813 i Nr 235, poz. 1596, z 2010 r. Nr 65, poz. 411, z 2011 r. Nr 89, poz. 508, Nr 124, poz. 702 i Nr 133, poz. 772 oraz z 2013 r. poz. 891 i 1326), w części zawierającej zdanie: „Jeżeli warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o ograniczonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem: «Dotyczy także niepełnosprawnych»”, jest niezgodny z art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 i 1448, z 2013 r. poz. 700, 991, 1446 i 1611 oraz z 2014 r. poz. 486, 529 i 768) oraz z art. 92 ust. 1

* Sentencja została ogłoszona dnia 13 listopada 2014 r. w Dz. U. poz. 1567.

zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**II**

Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 30 czerwca 2015 r.

UZASADNIENIE**I**

1. We wniosku z 19 marca 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) wniósł o stwierdzenie niezgodności pkt 3.1.2 załącznika nr 1 (dalej: załącznik nr 1) do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych), w części zawierającej słowa: „Jeżeli warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o ograniczonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem: «Dotyczy także niepełnosprawnych»”, z art. 7 ust. 3 i art. 8 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) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że zgodnie z art. 8 ust. 1 prawa o ruchu drogowym, osoba niepełnosprawna o ograniczonej sprawności ruchowej, kierująca pojazdem samochodowym oznaczonym kartą parkingową, może nie stosować się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju, w zakresie określonym przepisami, o których mowa w art. 7 ust. 2. Podkreślono przy tym, że art. 8 ust. 1 prawa o ruchu drogowym stosuje się również do kierującego pojazdem, który przewozi osobę o ograniczonej sprawności ruchowej oraz do pracowników placówek zajmujących się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych pozostających pod opieką tych placówek (art. 8 ust. 2 prawa o ruchu drogowym).

Na mocy upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 prawa o ruchu drogowym, zostało wydane rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie znaków). W myśl § 33 ust. 2 tego rozporządzenia, uprawniona osoba niepełnosprawna o obniżonej sprawności ruchowej, kierująca pojazdem samochodowym, oraz kierujący pojazdem przewożący taką osobę mogą, pod warunkiem zachowania szczególnej ostrożności, nie stosować się do zakazów wyrażonych znakami: B-1, B-3, B-3a, B-4, B-10, B-35, B-37, B-38 i B-39.

We wniosku RPO podkreślono, że art. 8 ust. 1 prawa o ruchu drogowym przyznaje osobom niepełnosprawnym o obniżonej sprawności ruchowej, które są posiadaczami karty parkingowej, oraz kierowcom przewożącym ww. osoby niepełnosprawne pojazdami samochodowymi uprawnienie do niestosowania się do znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu i postoju, których katalog określają przepisy rozporządzenia w sprawie znaków.

RPO wskazał następnie, że wykonując upoważnienie zawarte w art. 7 ust. 3 prawa o ruchu drogowym, Minister Infrastruktury wydał 3 lipca 2003 r. rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych. W punkcie trzecim załącznika określone zostały warunki techniczne umieszczania pionowych znaków zakazu. Znaki B-1, B-3, B-

3a, B-4, B-10, B-35, B-37, B-38 i B-39 nie dotyczą uprawnionej osoby niepełnosprawnej o ograniczonej sprawności ruchowej, kierującej pojazdem samochodowym, oraz kierującego pojazdem przewożącego taką osobę. Jeżeli warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o ograniczonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem: „Dotyczy także niepełnosprawnych”.

RPO stwierdził następnie, że przepisy rozporządzenia umożliwiają wprowadzenie organizacji ruchu, która *de facto* znosi uprawnienie do niestosowania się przez posiadaczy kart parkingowych do niektórych znaków zakazu, które zostało przyznane przez ustawodawcę (art. 8 ust. 1 prawa o ruchu drogowym).

Z art. 8 ust. 1 prawa o ruchu drogowym wynika, że osoba niepełnosprawna o ograniczonej sprawności ruchowej, kierująca pojazdem samochodowym oznaczonym kartą parkingową, może nie stosować się do niektórych znaków drogowych zakazu ruchu lub postoju, w zakresie określonym przepisami, o których mowa w art. 7 ust. 2 prawa o ruchu drogowym. Zgodnie z wolą ustawodawcy zakres niestosowania się przez osoby niepełnosprawne posiadające kartę parkingową do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju wyznaczają przepisy rozporządzenia wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 prawa o ruchu drogowym. Tylko akt wykonawczy wydany na tej podstawie ustawowej może regulować zakres obowiązywania znaków drogowych. We wniosku RPO podkreślono, że tej kwestii dotyczy § 33 ust. 2 rozporządzenia w sprawie znaków.

W dalszej części uzasadnienia wniosku stwierdzono, że zgodnie z treścią upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 3 prawa o ruchu drogowym, minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, uwzględniając konieczność zapewnienia czytelności i zrozumiałości znaków i sygnałów drogowych dla uczestników ruchu drogowego, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczania na drodze. Upoważnienie zawarte w art. 7 ust. 3 prawa o ruchu drogowym w zakresie dotyczącym znaków drogowych odnosi się wyłącznie do ich warunków technicznych oraz warunków ich umieszczania na drogach. Nie dotyczy uprawnień określonej kategorii uczestników ruchu. Wydając na podstawie art. 7 ust. 3 prawa o ruchu drogowym rozporządzenie, minister nie miał umocowania do określania w nim, w jakim zakresie osoby niepełnosprawne mogą nie stosować się do niektórych znaków.

2. W piśmie Ministra Infrastruktury i Rozwoju (dalej: Minister) z 26 maja 2014 r. zwrócono uwagę na treść § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie znaków, który wskazuje, że napis lub symbol umieszczony na tabliczce pod znakiem drogowym stanowi integralną część znaku. Podkreślono przy tym, że jeżeli pod znakiem z katalogu § 33 rozporządzenia w sprawie znaków jest umieszczona tabliczka z informacją, że znak ten dotyczy osoby niepełnosprawnej, to obowiązkiem takiej osoby jest zastosowanie się do znaku zakazu. Są to ogólne przepisy powszechnie obowiązujące, a ponieważ przepis ustawowy wskazał, że osoba niepełnosprawna może nie stosować się do znaków w zakresie określonym rozporządzeniem, to rozporządzenie może określić ten zakres. Załącznik w pkt 3.1.2 wskazał, że możliwe jest, ale tylko w sytuacji, gdy warunki lokalne to uzasadniają, objęcie znakami zakazu z katalogu § 33 rozporządzenia w sprawie znaków również osoby niepełnosprawne o ograniczonej sprawności ruchowej. Zakres wyłączenia stosowania przez osoby niepełnosprawne o ograniczonej sprawności ruchowej jest określony w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 7 ust. 2 prawa o ruchu drogowym, jednak ze względu na warunki lokalne w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 7 ust. 3 prawa o

ruchu drogowym, wyłącza się możliwość niezastosowania się osoby niepełnosprawnej do znaku zakazu.

W piśmie Ministra podkreślono znaczenie przyczyny wprowadzenia do organizacji ruchu zakazu określonego znakiem B-1, B-3, B-3a, B-4, B-10, B-35, B-37, B-38 i B-39. Może to być m.in.: prowadzenie robót w pasie drogowym, zły stan techniczny drogi zagrażający bezpieczeństwu ruchu, np. uszkodzenie jezdni, obiektu mostowego, przeznaczenie drogi do innych celów niż ruch pojazdów. Wprowadzenie tych zakazów ma zatem na celu ochronę zdrowia i życia. Wskazano następnie, że decyzję o wprowadzeniu do organizacji ruchu rozwiązań technicznych, również tych polegających na umieszczeniu pod znakiem zakazu tabliczki z napisem: „Dotyczy także niepełnosprawnych”, podejmuje właściwy organ zarządzający ruchem na drodze. Organy te określa art. 10 prawa o ruchu drogowym.

W końcowej części pisma zawarto informację, że „zostaną podjęte niezbędne działania zmierzające do zmiany rozporządzenia (...). Zmiany te zostaną wprowadzone przy najbliższej nowelizacji wyżej wymienionego rozporządzenia poprzez uzupełnienie § 33 rozporządzenia w sprawie znaków w zakresie niestosowania się osoby niepełnosprawnej do niektórych znaków drogowych zakazu ruchu lub postoju i możliwości wyłączenia tego niestosowania się, jeżeli warunki lokalne uzasadniają takie wyłączenie, zachowując tym samym zgodność z upoważnieniem ustawowym z art. 7 ust. 2 Prd oraz uprawnieniem określonym w art. 8 ust. 1 Prd”.

3. W związku z pismem z 26 maja 2014 r., w którym Minister Infrastruktury i Rozwoju informuje, że wobec zarzutu niekonstytucyjności podniesionego przez RPO, zakwestionowane uregulowania zostaną zmienione, w piśmie z 9 lipca 2014 r. Trybunał wystąpił do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o informację, czy takie działania zostały już podjęte, a jeżeli tak, to kiedy projektowane zmiany przekształcą się w obowiązujące prawo.

3.1 W piśmie z 1 sierpnia 2014 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju wskazał, że opracowano projekt zmian przepisów zaskarżonego rozporządzenia. Został on przekazany do konsultacji publicznych.

4. W piśmie z 15 września 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie pkt 3.1.2 załącznika nr 1, w części zawierającej wyrazy: „Jeżeli warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o ograniczonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem «Dotyczy także niepełnosprawnych»”, jest niezgodny z art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 prawa o ruchu drogowym oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając swe stanowisko, Prokurator Generalny nawiązał do orzecznictwa Trybunału i podkreślił, że wymóg ustanowienia rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy i ustawy będącej wyrazem tej woli, jak również realizowaniu przez rozporządzenie tego samego celu, który realizuje ustawa. Ten wymóg wskazuje jednoznacznie na wykonawczy charakter rozporządzenia, który odróżnia ten akt od aktów normatywnych. W konsekwencji przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Legalność aktu wykonawczego zależy nie tylko od wydania go na podstawie delegacji ustawowej, ale także od wydania go w celu wykonania ustawy. Cel ustawy musi być określony na podstawie analizy przyjętych w ustawie rozwiązań, nie

może więc być on rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego delegację. Interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana z zastosowaniem wykładni rozszerzającej i celowościowej. Regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie. Jest też oczywiste, że nigdy delegacja ustawowa nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu, a więc ustawowe i konstytucyjne, nie może również w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie ma bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Nawiązując do treści art. 8 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 prawa o ruchu drogowym, Prokurator Generalny podkreślił, że ustawodawca przyznał niepełnosprawnym kierowcom, legitymującym się kartą parkingową, oraz kierowcom przewożącym osoby niepełnosprawne posiadające taką kartę, jak również kierowcom przewożącym pensjonariuszy placówek zajmujących się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych o ograniczonej możliwości samodzielnego poruszania się – uprawnienie do niestosowania się do wymienionych wyżej znaków drogowych.

Stwierdził następnie, że rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 7 ust. 3 prawa o ruchu drogowym, z którego wynika, że minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, uwzględniając konieczność zapewnienia czytelności i zrozumiałości znaków i sygnałów drogowych dla uczestników ruchu drogowego, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczania na drogach. Ustawodawca nie upoważnił zatem do uzupełnienia obowiązujących już przepisów o żadne nowe znaki lub sygnały drogowe ani do modyfikacji znaczenia normatywnego tychże znaków lub sygnałów drogowych.

Wprowadzając do załącznika nr 1 regulacje dotyczące opisanej wyżej tabliczki, organ wykonawczy dokonał zatem modyfikacji zakresu obowiązywania znaków zakazu stosowanych do osób niepełnosprawnych posiadających karty parkingowe – określonych w § 33 ust. 2 rozporządzenia w sprawie znaków – które zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 prawa o ruchu drogowym. Podstawą wprowadzenia tej modyfikacji nie mógł być art. 7 ust. 3 prawa o ruchu drogowym, a to znaczy, że zakres określonego w nim upoważnienia ustawowego został przekroczony.

Podkreślając, że zakwestionowane unormowania stwarzają możliwość wprowadzenia organizacji ruchu, która znosi uprawnienia do niestosowania się przez osoby niepełnosprawne posiadające karty parkingowe do wymienionych wyżej znaków zakazu, Prokurator Generalny podzielił pogląd RPO, że pkt 3.1.2 załącznika nr 1 nie spełnia konstytucyjnego warunku jego wydania na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i nie służy w tym zakresie wykonaniu ustawy, a więc jest niezgodne z art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 prawa o ruchu drogowym oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

II

Na rozprawę 4 listopada 2014 r. stawili się przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich oraz przedstawiciele Prokuratora Generalnego i Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte wcześniej na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. We wniosku RPO wniesiono o stwierdzenie niezgodności pkt 3.1.2 załącznika nr 1 (dalej: załącznik nr 1) do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych), w części zawierającej zdanie: „Jeżeli warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o ograniczonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem: «Dotyczy także niepełnosprawnych»”, z art. 7 ust. 3 i art. 8 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) oraz z art. 92 ust.1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Wskazane rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 3 prawa o ruchu drogowym. Zgodnie z tym przepisem: „Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, uwzględniając konieczność zapewnienia czytelności i zrozumiałości znaków i sygnałów drogowych dla uczestników ruchu drogowego, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczania na drogach”.

W pkt 3 załącznika nr 1 zostały określone warunki techniczne umieszczania pionowych znaków zakazu. Zgodnie z kwestionowanym pkt 3.1.2. (Zakres obowiązywania i sposób umieszczania znaków), „Znaki B-1, B-3, B-3a, B-4, B-10, B-35, B-37, B-38 i B-39 nie dotyczą uprawnionej osoby niepełnosprawnej o ograniczonej sprawności ruchowej, kierującej pojazdem samochodowym, oraz kierującego pojazdem przewożącego taką osobę. Jeżeli warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o ograniczonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem: «Dotyczy także niepełnosprawnych»”.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 8 ust. 1 prawa o ruchu drogowym, osoba niepełnosprawna, kierująca pojazdem samochodowym oznaczonym kartą parkingową, może nie stosować się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju, w zakresie określonym przepisami, o których mowa w art. 7 ust. 2 prawa o ruchu drogowym. Wyjaśnienia wymaga, że art. 7 ust. 2 prawa o ruchu drogowym zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu oraz dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, uwzględniając w szczególności konieczność dostosowania sygnałów drogowych do postanowień umów międzynarodowych, do określenia w drodze rozporządzenia, znaków i sygnałów obowiązujących w ruchu drogowym, ich znaczenia i zakresu obowiązywania. Na podstawie tego przepisu zostało wydane rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie znaków).

Z art. 8 ust. 2 prawa o ruchu drogowym wynika, że uregulowanie zawarte w art. 8 ust. 1 tej ustawy stosuje się również do kierującego pojazdem, który przewozi osobę niepełnosprawną legitymującą się kartą parkingową.

W świetle powyższych przepisów należy stwierdzić, że z art. 8 ust. 1 prawa o

ruchu drogowym wynika uprawnienie osób niepełnosprawnych, które są posiadaczami karty parkingowej, oraz kierowców przewożących ww. osoby niepełnosprawne pojazdami samochodowymi do niestosowania się do znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu i postoju, których katalog określają przepisy rozporządzenia w sprawie znaków. Zgodnie z § 33 ust. 2 rozporządzenia w sprawie znaków, uprawniona osoba niepełnosprawna o obniżonej sprawności ruchowej, kierująca pojazdem samochodowym, oraz kierujący pojazdem przewożący taką osobę mogą, pod warunkiem zachowania szczególnej ostrożności, nie stosować się do zakazów wyrażonych znakami: B-1, B-3, B-3a, B-4, B-10, B-35, B-37, B-38 i B-39.

Mając na uwadze przywołane powyżej przepisy, należy się zgodzić z zarzutem podniesionym przez RPO, że zakwestionowany przepis rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych stwarza możliwość wprowadzenia takiej organizacji ruchu, która *de facto* znosi uprawnienie do niestosowania się przez posiadaczy kart parkingowych do niektórych znaków zakazu, które zostało im przyznane przez art. 8 ust. 1 prawa o ruchu drogowym.

Powyższe stwierdzenie stanowiło punkt wyjścia do oceny, czy ustawodawca przekazał kompetencje w zakresie uzupełnienia i zmodyfikowania w drodze aktu wykonawczego przepisów rangi ustawowej, które przyznają osobom niepełnosprawnym, legitymującym się kartą parkingową, uprawnienie do niestosowania się do niektórych znaków zakazu.

Rozporządzenie ma konkretyzować normy ustawowe w zakresie i na zasadach określonych w upoważnieniu. Jak trafnie wskazano w uzasadnieniu wniosku RPO, wzajemne relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem oparte są na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy, a wykonawczy charakter rozporządzenia oznacza, że przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi. Rozporządzenie nie może w dowolny sposób uzupełniać ani modyfikować treści ustawy, nawet jeśli za takim rozwiązaniem przemawiają względy celowościowe czy też potrzeby związane z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych.

Trzeba podkreślić, że zgodnie z § 115 i § 116 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym i nie można zamieszczać przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala. Rozporządzenie nie może zatem w sposób samoistny zmieniać ani uzupełniać treści norm zawartych w ustawie, a taka zmiana lub uzupełnienie są możliwe jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym. Od woli ustawodawcy zależy, w jaki sposób będzie ukształtowana treść rozporządzenia i w jakim stopniu akt podustawowy ma wpływać na przepisy zawarte w ustawie (por. wyrok TK z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76).

2. Jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, oprócz wzorców wynikających z prawa o ruchu drogowym, RPO wskazał także art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”.

Art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji był wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał podkreślał, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym, wydanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. To znaczy,

że: 1) rozporządzenie powinno być wydane na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w celu wykonania ustawy (niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji w zakresie wydania rozporządzenia); 2) akt ten nie może być sprzeczny z ustawą, na podstawie której został wydany, oraz z normami konstytucyjnymi, a także z wszelkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia; 3) jeżeli rozporządzenie ma określić tryb postępowania, to powinna być zachowana spójność z innymi przepisami wyższej rangi (por. wyroki TK z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28 oraz 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 1).

To, czy rozporządzenie jest aktem wykonawczym wobec ustawy, czy też ma charakter samoistny, jest determinowane przede wszystkim przez treść ustawowego upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz 3) treściowym (musi określać wytyczne do treści aktu; por. np. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120 oraz kilkanaście późniejszych orzeczeń). Brak któregoś z tych elementów może samodzielnie przesądzać o niezgodności badanego upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zakres materii, która może być przekazana ustawą do regulacji w rozporządzeniu, powinien być określony „poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne do realizacji norm ustawy” (wyrok z 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12 oraz powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo). Minimalny stopień szczegółowości wytycznych zależy od regulowanej materii: „[w] niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego (...). Innymi słowy – możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Przy czym minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki” (wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; stwierdzenia te powtarzają częściowo tezy wyroku z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; por. także wyrok o sygn. K 38/12). Co do zasady „[u]stawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w [K]onstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie” (wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; teza powtórzona następnie m.in. w wyrokach z: 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3; 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97; por. wyrok TK o sygn. K 38/12).

W piśmie Prokuratora Generalnego trafnie podkreślono, że wymóg ustanowienia

rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy i ustawy będącej wyrazem tej woli, jak również realizowaniu przez rozporządzenie tego samego celu, jaki realizuje ustawa. Ten wymóg wskazuje jednoznacznie na wykonawczy charakter rozporządzenia, które odróżnia ten akt od aktów normatywnych. W konsekwencji przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych (por. wyrok TK z 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124, s. 1635).

Należy także przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że art. 92 ust. 1 Konstytucji określa z jednej strony wymogi, jakie muszą spełniać upoważnienia ustawowe do wydawania rozporządzeń, a z drugiej strony – wymogi, jakie winny spełniać rozporządzenia wydawane na podstawie tych upoważnień (por. wyroki TK z: 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16; 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37 oraz z 17 lipca 2014 r., sygn. K 59/13, niepubl.). Stwierdza się przy tym, że przedmiotem kontroli w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji może być zarówno upoważnienie ustawowe, jak i wydane na jego podstawie rozporządzenie. Obowiązuje reguła, zgodnie z którą w wypadku zaskarżenia w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji zarówno przepisu ustawy, jak i rozporządzenia, Trybunał bada najpierw prawidłowość zaskarżonego przepisu ustawy, gdyż ma to bezpośrednie znaczenie dla oceny i dalszego obowiązywania rozporządzenia; w razie uznania upoważnienia ustawowego za niezgodne z Konstytucją i utraty przez nie mocy obowiązującej, wydane na jego podstawie rozporządzenie również, co do zasady, przestaje obowiązywać. Rozporządzenie oparte na niekonstytucyjnym upoważnieniu ustawowym, niezależnie od swej treści, dzieli los upoważnienia. W obrocie prawnym nie może bowiem funkcjonować rozporządzenie wykonawcze niemające „punktu zaczepienia” w ustawie (zob. np. wyroki TK z: 9 maja 2006 r., sygn. P 4/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 55; 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08; 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11 oraz z 17 lipca 2014 r., sygn. K 59/13; zob. także S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szymt, Warszawa 2005, pkt II.1.2 i II.2.4 oraz G. Wierczyński, *Całkowita lub częściowa utrata mocy przez akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” nr 2/2005, s. 253). Kontrola konstytucyjności przepisu wykonawczego jest potrzebna dopiero wtedy i wyłącznie wtedy, gdy upoważnienie ustawowe, na podstawie którego rozporządzenie zostało wydane, przejdzie kontrolę konstytucyjną z wynikiem pozytywnym (por. wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11).

W niniejszej sprawie omówiona powyżej zasada kontroli nie mogła być zastosowana; w rozpatrywanej sprawie wnioskodawca sformułował zarzut konstytucyjny wyłącznie w odniesieniu do przepisu zaskarżonego rozporządzenia, nie zakwestionował natomiast przepisu, na podstawie którego to rozporządzenie zostało wydane.

3. Jak już stwierdzono powyżej, art. 7 ust. 3 prawa o ruchu drogowym zawiera upoważnienie do określenia w rozporządzeniu szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunków ich umieszczania na drogach z uwzględnieniem konieczności zapewnienia czytelności i zrozumiałości znaków i sygnałów drogowych dla uczestników ruchu drogowego.

Na podstawie tego upoważnienia wydano rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych. W pkt 3 załącznika określono warunki techniczne umieszczania pionowych znaków zakazu, przewidując w szczególności, że znaki B-1, B-3, B-3a, B-4, B-10, B-35, B-37, B-38 i B-39 nie dotyczą uprawnionej osoby niepełnosprawnej o ograniczonej sprawności ruchowej, kierującej pojazdem samochodowym, oraz kierującego pojazdem przewożącego taką osobę; jeżeli jednak warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o ograniczonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem: „Dotyczy także niepełnosprawnych”.

Tymczasem, zgodnie z art. 8 ust. 1 prawa o ruchu drogowym, osoba niepełnosprawna legitymująca się kartą parkingową, kierująca pojazdem samochodowym, może nie stosować się do niektórych znaków drogowych zakazu ruchu lub postoju, w zakresie określonym przepisami, o których mowa w art. 7 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym. Zgodnie z ustawą zakres niestosowania się przez osoby niepełnosprawne posiadające kartę parkingową do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju wyznaczają przepisy rozporządzenia wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 prawa o ruchu drogowym.

Należy zatem stwierdzić, że wyłącznie taki akt wykonawczy, który został wydany na tej podstawie ustawowej może regulować, zgodnie z wolą ustawodawcy, zakres obowiązywania znaków drogowych. We wniosku RPO trafnie stwierdzono, że czyni to § 33 ust. 2 rozporządzenia w sprawie znaków.

Materia upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 prawa o ruchu drogowym dotyczy, w zakresie odnoszącym się do znaków drogowych, wyłącznie ich warunków technicznych oraz warunków ich umieszczania na drogach i nie obejmuje uprawnień określonej kategorii uczestników ruchu drogowego do tego, aby stosować się bądź nie stosować się do tych znaków drogowych. Jak trafnie wskazano we wniosku oraz w piśmie Prokuratora Generalnego, organ władzy wykonawczej nie uzyskał od ustawodawcy kompetencji w zakresie wprowadzenia w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków technicznych zezwolenia na umieszczanie na drogach pod niektórymi znakami drogowymi tabliczki z napisem „Dotyczy także niepełnosprawnych”. Uregulowanie w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 7 ust. 3 prawa o ruchu drogowym, w jakim zakresie osoby niepełnosprawne mogą nie stosować się do niektórych znaków, nastąpiło zatem bez umocowania.

W konsekwencji należy uznać, że pkt 3.1.2 załącznika nr 1 w części zawierającej zdanie: „Jeżeli warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o ograniczonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem: «Dotyczy także niepełnosprawnych»”, jest niezgodny z art. 7 ust. 3 prawa o ruchu drogowym, gdyż wykracza poza granice tego upoważnienia ustawowego.

Zakwestionowane uregulowanie jest także niezgodne z art. 8 ust. 1 prawa o ruchu drogowym przewidującym, że osoba niepełnosprawna legitymująca się kartą parkingową, kierująca pojazdem samochodowym oznaczonym tą kartą, może nie stosować się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju, w zakresie określonym przepisami, o których mowa w art. 7 ust. 2 prawa o ruchu drogowym. Jak już bowiem wskazano, osoba niepełnosprawna może nie stosować się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju, w zakresie określonym przepisami, o których mowa w art. 7 ust. 2 prawa o ruchu drogowym, a nie w zakresie określonym przepisami, o których mowa w art. 7 ust. 3 prawa o ruchu drogowym. Ustawodawca przyznał zatem niepełnosprawnym kierowcom legitymującym się kartą parkingową oraz kierowcom przewożącym osoby niepełnosprawne posiadające taką kartę, jak również

kierowcom przewożącym pensjonariuszy placówek zajmujących się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych o ograniczonej możliwości samodzielnego poruszania się – uprawnienie do niestosowania się do wymienionych wyżej znaków drogowych, podczas gdy w załączniku, wbrew woli ustawodawcy i treści upoważnienia ustawowego, odmiennie uregulowano tę kwestię.

Zakwestionowane unormowanie stwarza możliwość wprowadzenia organizacji ruchu, w ramach której faktycznie zostaje zniesione uprawnienie do niestosowania się przez osoby niepełnosprawne posiadające karty parkingowe do wymienionych wyżej znaków zakazu. Tym samym należy podzielić zarzut wnioskodawcy, że zaskarżone uregulowanie nie spełnia konstytucyjnego warunku jego wydania na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i nie służy w tym zakresie wykonaniu ustawy.

Konsekwencją orzeczenia o niezgodności zaskarżonego uregulowania ze wskazanym powyżej przepisami prawa o ruchu drogowym musi być stwierdzenie jego niezgodności z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Skoro materia zawarta w zakwestionowanym uregulowaniu nie została objęta treścią upoważnienia ustawowego, które – jak wskazano powyżej – dotyczy wyłącznie warunków technicznych dla znaków drogowych oraz warunków ich umieszczania na drogach, to nie spełnia konstytucyjnego warunku wydania na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i nie służy wykonaniu ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę należało stwierdzić, że pkt 3.1.2 załącznika nr 1 w części zawierającej zdanie: „Jeżeli warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o ograniczonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem: «Dotyczy także niepełnosprawnych»”, jest niezgodny z art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 prawa o ruchu drogowym oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej przez niekonstytucyjne uregulowanie po to, by umożliwić wprowadzenie zmian w rozporządzeniu, które będą realizować wymogi wynikające z Konstytucji oraz prawa o ruchu drogowym.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.