



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 12 stycznia 2023 r.

Pozycja 12

POSTANOWIENIE z dnia 15 grudnia 2022 r. Sygn. akt K 49/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Mariusz Muszyński
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Bartłomiej Sochański
Jakub Stelina
Wojciech Sych
Bogdan Święczkowski
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak – sprawozdawca
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 grudnia 2022 r., wniosku Rady Gminy Kobylnica o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych (Dz. U. poz. 1335) z:
 - a) wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości,
 - b) wyrażonymi w preambule Konstytucji wartościami rzetelności i sprawności instytucji publicznych,
 - c) art. 5 Konstytucji,
 - d) art. 15 ust. 1 Konstytucji,
 - e) art. 16 ust. 2 Konstytucji,
 - f) art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji,
 - g) art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,
- 2) art. 1 pkt 1 lit. b ustawy powołanej w punkcie 1 z:
 - a) wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości,
 - b) wyrażonymi w preambule Konstytucji wartościami rzetelności i sprawności instytucji publicznych,
 - c) art. 5 Konstytucji,
 - d) art. 15 ust. 1 Konstytucji,
 - e) art. 16 ust. 2 Konstytucji,
 - f) art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji,
 - g) art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,

- 3) art. 1 pkt 1 lit. c ustawy powołanej w punkcie 1 z:
 - a) wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości,
 - b) wyrażonymi w preambule Konstytucji wartościami rzetelności i sprawności instytucji publicznych,
 - c) art. 5 Konstytucji,
 - d) art. 15 ust. 1 Konstytucji,
 - e) art. 16 ust. 2 Konstytucji,
 - f) art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji,
 - g) art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,
- 4) art. 1 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z:
 - a) wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości,
 - b) wyrażonymi w preambule Konstytucji wartościami rzetelności i sprawności instytucji publicznych,
 - c) art. 5 Konstytucji;
 - d) art. 15 ust. 1 Konstytucji,
 - e) art. 16 ust. 2 Konstytucji,
 - f) art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji,
 - g) art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,
- 5) art. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z:
 - a) wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości,
 - b) wyrażonymi w preambule Konstytucji wartościami rzetelności i sprawności instytucji publicznych,
 - c) art. 5 Konstytucji,
 - d) art. 15 ust. 1 Konstytucji,
 - e) art. 16 ust. 2 Konstytucji,
 - f) art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji,
 - g) art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,
- 6) art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z:
 - a) wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości,
 - b) wyrażonymi w preambule Konstytucji wartościami rzetelności i sprawności instytucji publicznych,
 - c) art. 5 Konstytucji,
 - d) art. 15 ust. 1 Konstytucji,
 - e) art. 16 ust. 2 Konstytucji,
 - f) art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji,
 - g) art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,
- 7) art. 1 pkt 1 lit. a-c w związku z art. 1 pkt 2 w związku z art. 1 pkt 3 w związku z art. 2 w związku z art. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z:
 - a) wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości,
 - b) wyrażonymi w preambule Konstytucji wartościami rzetelności i sprawności instytucji publicznych,
 - c) art. 5 Konstytucji,
 - d) art. 15 ust. 1 Konstytucji,
 - e) art. 16 ust. 2 Konstytucji,
 - f) art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji,
 - g) art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,
- 8) art. 1 pkt 1 lit. a-c w związku z art. 1 pkt 2 w związku z art. 1 pkt 3 w związku z art. 2 w związku z art. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 20d ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych

(Dz. U. z 2015 r. poz. 460) z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji,

- 9) art. 1 pkt 1 lit. a-c w związku z art. 1 pkt 2 w związku z art. 1 pkt 3 w związku z art. 2 w związku z art. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z wywodzonym z art. 2 Konstytucji nakazem odpowiedniej *vacatio legis* i ochrony interesów w toku,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskodawca zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów zawartych w art. 1, art. 2 i art. 3 (wskazanych przez wnioskodawcę osobno oraz w relacjach związkowych) ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych (Dz. U. poz. 1335; dalej: nowela) oraz, związkowo, art. 20d ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460; dalej: u.d.p.).

Wnioskodawca wywiódł, że:

– na podstawie art. 1 ust.1 w związku z art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1383, ze zm.; dalej: u.s.g.), rada gminy może utworzyć umundurowaną formację – straż gminną;

– straż gminna, na podstawie zaskarżonych przepisów, traci dotychczasowe kompetencje w zakresie ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących (kompetencje te ma odtąd tylko Policja oraz Inspekcja Transportu Drogowego; dalej: ITD);

– z zakresu wyposażenia straży gminnej usunięte zostają urządzenia ujawniające i rejestrujące naruszenia przepisów ruchu drogowego (mobilne i stacjonarne);

– wyżej opisane zmiany przepisów oznaczają pozbawienie właściwych gmin dochodów z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących;

– gminy tracą tym samym środki przeznaczone na realizację zadania budowy oraz przebudowy dróg gminnych, a zadanie to nadal są zobowiązane wypełniać (Krajowy Fundusz Drogowy, do którego trafiają środki uzyskane z grzywien nałożonych przez ITD, finansuje budowę i przebudowę wyłącznie dróg krajowych i autostrad).

Wnioskodawca wskazał ponadto, że na dostosowanie się do skutków prawnych noweli ustawodawca przewidział niespełna 4 miesiące.

Wnioskodawca sformułował wobec zaskarżonych przepisów następujące zarzuty:

– zarzut naruszenia zasady pomocniczości (preambuła Konstytucji), zasady decentralizacji (art. 15 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji) poprzez arbitralne ograniczenie kompetencji gminnych, podczas gdy – jak wskazuje wnioskodawca – ograniczenia samodzielności gminy nie mogą być dowolne, lecz muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach;

- zarzut naruszenia wartości konstytucyjnych rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych poprzez brak przepisów przejściowych w zakresie przejęcia urządzeń rejestrujących przez ITD oraz niezabezpieczenie środków finansowych na przystosowanie fotoradarów do pracy w systemie prowadzonym przez ten organ;
- zarzut naruszenia obowiązku strzeżenia przez władze Rzeczypospolitej Polskiej bezpieczeństwa obywateli poprzez to, że odebranie strażom gminnym (miejskim) uprawnień w zakresie prowadzenia kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących negatywnie wpłynie na stan bezpieczeństwa na polskich drogach;
- zarzut naruszenia prawa własności jednostek samorządu terytorialnego poprzez to, że gmina traci możliwość korzystania z uprzednio nabytych urządzeń rejestrujących (ich instalowania i uruchamiania), czerpania z nich ewentualnych korzyści i rozporządzania nimi (zanik popytu), a także brak refundacji zakupu urządzeń rejestrujących, dokonanego w zaufaniu do bieżących przepisów prawa;
- zarzut naruszenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego poprzez całkowite wyeliminowanie określonego źródła dochodów gmin, bez jakiegokolwiek modyfikacji w zakresie zadania, którego realizację dochody te miały pokrywać – jak wskazał wnioskodawca, grzywny nałożone za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących były jednym z podstawowych źródeł finansowania zadania własnego gminy obejmującego m.in. sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, jak też porządku publicznego i bezpieczeństwa;
- zarzut naruszenia odpowiedniej *vacatio legis* i ochrony interesów w toku poprzez niezapewnienie odpowiedniego czasu pozwalającego na przedsięwzięcie alternatywnych kroków mających na celu utrzymanie dotychczasowego poziomu bezpieczeństwa na drogach;
- zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji poprzez nieuchwalenie przepisów przejściowych i pozostawienie w systemie prawa art. 20d u.d.p., który po wejściu w życie noweli – po krótkim okresie związanym z zakończeniem wszczętych już postępowań wykroczeniowych – stanie się przepisem pustym.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił udziału w postępowaniu (pismo z 11 kwietnia 2016 r.).

3. Stanowisko Sejmu wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 24 marca 2017 r. Sejm wniósł o stwierdzenie, że art. 129b ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 128, ze zm.; dalej: p.r.d.), w brzmieniu nadanym przez nowelę, w zakresie, w jakim nie przewiduje przyznania straży gminnej (miejskiej) uprawnień w zakresie kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących, jest zgodny z art. 165 ust. 1 zdanie drugie i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Sejm wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ramach analizy formalnoprawnej dotyczącej wskazanego przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli, Sejm przedstawił stanowisko, że:

– w zakresie obejmującym kontrolę konstytucyjności art. 1 pkt 2 noweli, postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na brak legitymacji wnioskowej podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem. Sejm wyjaśnił, że skutkiem analizowanego przepisu było nadanie, od 1 stycznia 2016 r., nowego brzmienia art. 129g ust. 1 p.r.d., który jednak – ani w obecnym, ani w poprzednim stanie prawnym – nie odnosił się do spraw samorządu terytorialnego. Zdaniem Sejmu, sprawy kontroli ruchu drogowego mieszczą się w gestii różnych organów władzy publicznej, które w większości nie mają charakteru samorządowego (Policja, ITD). Jedyne odniesienie dotyczące bezpośrednio samorządu terytorialnego zawarte w art. 129g ust. 1 p.r.d. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. wyrażało się

w tym, że przepis ten zawierał odwołanie do art. 129b ust. 3 pkt 3 p.r.d., dotyczącego stosowania urzędów rejestrujących przez straż gminną. Odesłanie to nie kreowało jednak żadnych praw (obowiązków) samorządu terytorialnego, ani też nie określało zasad bądź warunków ich realizacji, a także w żaden inny sposób nie dotyczyło sytuacji samorządu;

– w zakresie obejmującym kontrolę konstytucyjności art. 2 noweli, postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na brak właściwego uzasadnienia zarzutu. Analizowany przepis wprowadził zmianę do art. 9a ust. 1 pkt 2 u.s.g. Przepis ten, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., wskazywał, że straż gminne mają obowiązek prowadzić ewidencję posiadanego wyposażenia, w tym urzędów rejestrujących. Żaden z zarzutów sformułowanych we wniosku nie został jednak odniesiony do tej kwestii. Zdaniem Sejmu należy przyjąć, że wnioskodawca wskazał powyższy przepis wyłącznie w charakterze tła normatywnego;

– w zakresie obejmującym kontrolę konstytucyjności art. 3 noweli, postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na brak właściwego uzasadnienia zarzutu. Wnioskodawca stwierdził, że wyznaczona przez ustawodawcę *vacatio legis* jest zbyt krótka, aby gmina mogła podjąć innego rodzaju działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym niż kontrola tego ruchu z wykorzystaniem urzędów rejestrujących. W ocenie Sejmu, nie można uznać takiego uzasadnienia za wystarczające, ponieważ, po pierwsze, wnioskodawca nie sprecyzował, o jakie działania miałyby w tym przypadku chodzić, a po drugie, zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym jest zadaniem nie gmin, lecz Policji – ustawodawca przekazał strażom gminnym uprawnienia w zakresie „kontroli ruchu drogowego”, nie zaś „zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym”.

W wyniku wyżej zreferowanych analiz, możliwym przedmiotem kontroli pozostał, zdaniem Sejmu, art. 1 pkt 1 noweli. Sejm zwrócił jednak uwagę, że przedmiot wniosku jest ustawa zmieniająca, a zarzuty podniesione przez wnioskodawcę nie mają charakteru ani proceduralnego (dochowanie właściwego trybu postępowania prawodawczego), ani kompetencyjnego (określenie podmiotu uprawnionego do ustanowienia kwestionowanych przepisów). Zdaniem Sejmu, właściwym przedmiotem kontroli winna być w takiej sytuacji ustawa zmieniana, bowiem to jej przepisy stanowią, od 1 stycznia 2016 r., element porządku prawnego, natomiast kwestionowane przez Radę Gminy Kobylnica przepisy noweli zostały z tym dniem w całości skonsumowane, poprzez dokonanie odpowiednich zmian w przepisach nowelizowanych ustaw. Istotne jest przy tym, że za przedmiot kontroli nie można uznać przepisów uchylonych, gdyż z chwilą wejścia w życie noweli zostały one usunięte z obowiązującego porządku prawnego. W związku z tym, Sejm przedstawił stanowisko, że właściwy przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu stanowi wyłącznie art. 129b ust. 2 pkt 1 p.r.d. w brzmieniu: „Strażnicy gminni (miejscy) są uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec: 1) kierującego pojazdem niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym”, w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje przyznania straży gminnej (miejskiej) uprawnień w zakresie kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem urzędów rejestrujących.

W ramach analizy formalnoprawnej dotyczącej wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli konstytucyjności, Sejm przedstawił stanowisko, że w odniesieniu do zarzutów dotyczących naruszenia zasady pomocniczości oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, zasady przyzwoitej legislacji, zasady odpowiedniej *vacatio legis*, art. 5, art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji, postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na brak właściwego uzasadnienia zarzutów.

Sejm podkreślił, że istotą zasad decentralizacji i samodzielności samorządu jest powierzenie jednostkom samorządu terytorialnego realizacji określonych zadań w sposób samodzielny, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, bez ingerencji innych organów władzy publicznej. Zasady te nie mogą natomiast być odczytywane jako zakaz zmiany (zmniejszenia) zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskodawca nie

wykazał też istnienia związku między tymi zasadami a podnoszonym argumentem dotyczącym poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Sejm zwrócił uwagę, że art. 5 Konstytucji ma charakter normy programowej, wyznaczając jedynie określony kierunek działania władz publicznych. Sejm podniósł problem dopuszczalności inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie przepisów dotyczących bezpieczeństwa na polskich drogach przez podmiot wyposażony w ograniczoną legitymację wnioskową. Ponadto, w odniesieniu do przytoczonych we wniosku danych statystycznych, Sejm zauważył, że dotyczą one zdarzeń drogowych w skali całego kraju na wszystkich rodzajach dróg i są efektem wielu czynników składających się na pozytywne tendencje w zakresie bezpieczeństwa na drogach. Zdaniem Sejmu, wnioskodawca nie wykazał, aby pozbawienie straży gminnych prawa do użytkowania urządzeń rejestrujących wywarło skutek w postaci zmniejszenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Jak zauważył Sejm, zarzut dotyczący naruszenia zasad rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych odnosi się do braku przepisów przejściowych w zakresie przejścia przez ITD urządzeń rejestrujących użytkowanych dotychczas przez władze gminne oraz do niezabezpieczenia środków finansowych na przystosowanie tych urządzeń do pracy w systemie prowadzonym przez ITD. Zarzut ten nie zasługuje, zdaniem Sejmu, na merytoryczną ocenę z dwóch powodów: po pierwsze, regulacja dotycząca ITD nie jest sprawą „objętą zakresem działania wnioskodawcy” i nie może stanowić przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie; po drugie, żaden z kwestionowanych przepisów nie przewiduje przejścia urządzeń rejestrujących przez ITD.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia odpowiedniej *vacatio legis*, pozwalającej gminie na podjęcie innego rodzaju czynności służących zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym niż kontrola tego ruchu z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących, Sejm wskazał, że: po pierwsze, wnioskodawca nie sprecyzował, o jakie inne działania miałyby chodzić; po drugie, zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym nie należy do zadań własnych gminy. Kwestia zaś zdolności wykonywania przez ITD określonych zadań z zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym nie jest objęta zakresem działania Rady Gminy Kobylnica, w związku z czym wątpliwości w tym względzie nie mogą stanowić przedmiotu kontroli w postępowaniu inicjowanym przez ten podmiot.

Sejm zwrócił uwagę, że wnioskodawca wskazał także na naruszenie zasady ochrony interesów w toku – nie przedstawił jednak żadnego uzasadnienia tego zarzutu, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w odniesieniu do tego wzorca kontroli.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady przyzwoitej legislacji, Sejm ocenił, że wnioskodawca nie sprecyzował, na czym to naruszenie miałyby polegać. Stwierdził także, że obecność w systemie prawa przepisów, które w praktyce nie są już stosowane, nie skutkuje *per se* ich niezgodnością z Konstytucją.

Przystępując do merytorycznej oceny zgodności art. 129b ust. 2 pkt 1 p.r.d. z art. 165 ust. 1 Konstytucji, Sejm przedstawił najpierw kontekst normatywny funkcjonowania kwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów. Zwrócił w szczególności uwagę, że ustawodawca zróżnicował uprawnienia do kontroli ruchu drogowego, przysługujące poszczególnym służbom – w przypadku straży gminnych są to ograniczenia „w aspekcie przedmiotowym, podejmowanych w związku z kontrolą czynności oraz środków technicznych, przy pomocy których kontrola jest przeprowadzana”. Ponadto kontrola sprawowana przez straż gminną jest fakultatywna, a zarazem ma charakter uzupełniający względem kontroli sprawowanej przez Policję, przy czym strażom gminnym nie zostały przypisane żadne uprawnienia bądź środki techniczne, które nie przysługiwałyby zarazem Policji.

Sejm podniósł, że praktyka realizacji przez straże gminne kompetencji związanych z przeprowadzaniem kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących była oceniana niejednoznacznie – zwracano uwagę na zjawisko fiskalizacji tego obszaru dzia-

łalności straży gminnych, która koncentrowała się niejednokrotnie nie tyle na poprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ile na ujawnieniu jak największej liczby popełnianych wykroczeń związanych z przekraczaniem dopuszczalnej prędkości. Sejm przypomniał, że na nieprawidłowości w tym zakresie wielokrotnie zwracała uwagę Najwyższa Izba Kontroli.

Podsumowując wstępną część rozważań, Sejm przywołał fragment uzasadnienia projektu zakwestionowanej przez Radę Gminy Kobylnica ustawy, w którym stwierdzono, że „żadne statystyki nie przemawiają za tym, iż fotoradary, w tym w szczególności fotoradary używane przez straże gminne (miejskie), poprawiają jakkolwiek bezpieczeństwo na drogach”.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa własności przysługującego jednostkom samorządu terytorialnego, Sejm stwierdził, że „[g]miny w dalszym ciągu są właścicielami urządzeń rejestrujących, przepisy prawne nie zakazują także ich wykorzystania przez gminy zgodnego z przeznaczeniem, tj. kontroli przestrzegania przepisów ruchu drogowego (np. w celu określenia miejsc, w których kierowcy nagminnie przekraczają dopuszczalną prędkość) czy też ogólnie rozumianego monitoringu (np. w celu określenia natężenia ruchu drogowego w określonych miejscach, intensywności ruchu na poszczególnych drogach określonych kategorii pojazdów itp.; por. także uprawnienia gmin wymienione w art. 20b i art. 20g ustawy o drogach publicznych). Przysługuje im również uprawnienie do zbycia posiadanych przez siebie urządzeń na zasadach rynkowych. Podnoszony przez wnioskodawcę fakt ograniczonego popytu na rynku krajowym na tego typu urządzenia nie oznacza, że ustawodawca pozbawił gminy uprawnienia do rozporządzania przedmiotem własności. Jedyne ograniczenie wynikające z powyższych przepisów związane jest z niemożnością użycia danych pozyskanych z urządzeń rejestrujących obsługiwanych przez straże gminne jako podstawy wystawienia mandatu za wykroczenie w ruchu drogowym”.

Sejm ocenił, że urządzenia rejestrujące były wykorzystywane w sferze *imperium*, a nie *dominium*, co powoduje, że dla określenia uprawnień właścicielskich gmin nie można stosować kategorii właściwych podmiotom prywatnym – mienie przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego może być wykorzystywane wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych, a istniejące, bardzo znaczące ograniczenia w korzystaniu z tego mienia stanowią dopuszczalny przejaw zawężenia uprawnień właścicielskich samorządu.

Sejm nadmienił również, że w kategoriach czysto ekonomicznych, w zdecydowanej większości przypadków inwestycje gmin polegające na wyposażeniu straży gminnych w urządzenia rejestrujące w pełni się zamortyzowały.

Analizując zarzut niezgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą odpowiedniości dochodów samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji), Sejm przypomniał, że zarzut taki wymaga przedstawienia przez wnioskodawcę stosownych danych finansowych, obrazujących koszty wykonywania spoczywających na samorządzie zadań publicznych oraz poziom dochodów przypadających danej jednostce samorządu – danych takich zabrakło we wniosku Rady Gminy Kobylnica. Sejm zwrócił jednocześnie uwagę, że rozumienie zasady odpowiedniości dochodów samorządu terytorialnego zmienia się i zmierza w kierunku uznania normy wynikającej z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji za normę programową, ustanawiającą dyrektywę dla ustawodawcy co do podziału dochodów publicznych – oszacowanie i precyzyjne określenie kosztów realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego jest szczególnie skomplikowane, a często niemożliwe; również Trybunał Konstytucyjny nie został wyposażony w instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady adekwatności.

Sejm wskazał, że wnioskodawca ani nie przedstawił kwot, o jakie zmniejszyły się dochody gminy w następstwie wejścia w życie kwestionowanych przepisów, ani też nie uprawdopodobnił, że doszło do sytuacji, w której gmina stała się niezdolna do realizacji spoczywających na niej zadań. Zdaniem Sejmu, znamieny jest brak przedstawienia takich danych, jak ogólna kwota dochodów przypadających gminie, ubytek kwot wpływów z mandatów za naru-

szenia przepisów ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących czy też łączne wydatki związane z wykonywaniem zadań w zakresie utrzymania dróg i bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Bez tych danych – w ocenie Sejmu – nie jest możliwe przeprowadzenie oceny zdolności realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego spoczywających na niej zadań publicznych.

Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sejm zajął stanowisko, że brak wyżej określonych danych finansowych nie stanowi jednak podstawy umorzenia postępowania w zakresie kontroli zgodności kwestionowanego przepisu z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji ze względu na brak stosownego uzasadnienia. W takiej sytuacji możliwe jest przeprowadzenie jego merytorycznej kontroli, w następstwie której należy – zdaniem Sejmu – uznać art. 129b ust. 2 pkt 1 p.r.d. za zgodny z tym wzorcem konstytucyjnym.

4. Stanowisko Prokuratora Generalnego wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 25 lipca 2017 r. Prokurator Generalny ocenił, że art. 129b p.r.d., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 noweli, w zakresie, w jakim nie przewiduje przyznania strażnikom gminnym (miejskim) uprawnień do wykonywania kontroli ruchu drogowego z użyciem urządzeń rejestrujących, jest zgodny z art. 5, art. 165 ust. 1 zdanie drugie i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a także że art. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 3 noweli w związku z art. 20d ust. 1 u.d.p. jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W ramach analizy formalnoprawnej wniosku, Prokurator Generalny wskazał na konieczność skorygowania wskazanego przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli. Stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Prokurator Generalny przyjął, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie winny być w istocie art. 129b, art. 129g i art. 129h p.r.d. oraz art. 9a u.s.g., w brzmieniu nadanym tym przepisom odpowiednio przez art. 1 i art. 2 noweli (przepisy merytoryczne), a także art. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 3 noweli w związku z art. 20d ust. 1 u.d.p. oraz art. 3 noweli (przepisy formalne).

Prokurator Generalny zauważył jednak, że wnioskodawca nie przytoczył żadnych argumentów za niekonstytucyjnością art. 129h p.r.d. i art. 9a u.s.g., stąd konieczność umorzenia postępowania w odniesieniu do tych przepisów. Prokurator Generalny uznał poza tym, że art. 129g p.r.d., który stanowi o uprawnieniu ITD do ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, nie dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy posiadającego ograniczoną zdolność wnioskową – zatem również w odniesieniu do tego przepisu postępowanie podlega umorzeniu.

W związku z powyższym, zdaniem Prokuratora Generalnego, przedmiotem kontroli merytorycznej w niniejszym postępowaniu mogłyby być jedynie: art. 129b p.r.d., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 noweli, w zakresie, w jakim nie przewiduje przyznania strażnikom gminnym (miejskim) uprawnień do wykonywania kontroli ruchu drogowego z użyciem urządzeń rejestrujących, a także art. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 3 noweli w związku z art. 20d ust. 1 u.d.p.

W ramach dalszej analizy formalnoprawnej wniosku, Prokurator Generalny odniósł się do prawidłowości wskazania przez wnioskodawcę wzorców kontroli konstytucyjnej. Według stanowiska Prokuratora Generalnego, wnioskodawca, wbrew wymogom zawartym w art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), nie uzasadnił należycie zarzutu naruszenia zasady pomocniczości (preambuła Konstytucji), zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji), zasady uczestniczenia przez samorząd terytorialny w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji) oraz zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (preambuła Konstytucji). To samo uchybienie dotyczy, zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzutu naru-

szenia przez art. 3 noweli wymogu odpowiedniej *vacatio legis* i zasady ochrony interesów w toku – wnioskodawca nie wyjaśnił, jakie działania dostosowawcze miałyby zostać przez niego podjęte w okresie po ogłoszeniu noweli i jaki wpływ na te działania miała czteromiesięczna *vacatio legis*; z kolei ewentualne działania, jakie miałyby podjąć ITD, nie dotyczą zakresu działania wnioskodawcy.

W odniesieniu do powyższych wzorców kontroli postępowanie, zdaniem Prokuratora Generalnego, podlega umorzeniu.

Uwzględniając wyniki analizy formalnej wniosku, Prokurator Generalny odniósł się merytorycznie do kwestii zgodności art. 129b p.r.d., w brzmieniu nadanym przez art. 1 noweli, w zakresie, w jakim nie przyznaje strażnikom gminnym (miejskim) uprawnień do wykonywania kontroli ruchu drogowego z użyciem urządzeń rejestrujących, z art. 5, art. 165 ust. 1 zdanie drugie i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a także do kwestii zgodności art. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 3 noweli w związku z art. 20d ust. 1 u.d.p. z art. 2 Konstytucji.

Dokonując analizy zgodności art. 129b p.r.d. z art. 5 Konstytucji, w szczególności z obowiązkiem zapewnienia przez władze publiczne bezpieczeństwa obywateli, Prokurator Generalny wskazał na wielość czynników, warunkujących bezpieczeństwo na drogach, w tym na: właściwą infrastrukturę drogową, odpowiednią edukację, skuteczny system egzekwowania od kierowców odpowiednich zachowań oraz nadzór wykonywany przez odpowiednie służby. Odnosząc się do przedstawionych przez wnioskodawcę danych statystycznych, Prokurator Generalny podkreślił, że dane te dotyczą zdarzeń drogowych w skali całego kraju na wszystkich drogach, natomiast straż gminna (miejska) była uprawniona do wykonywania czynności z użyciem urządzeń rejestrujących tylko w obszarze zabudowanym dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich i krajowych, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych. Strażnicy gminni (miejscy) nie byli przy tym jedyną formacją uprawnioną do wykonywania kontroli ruchu drogowego z użyciem urządzeń rejestrujących. Uprawnienia dotyczące używania fotoradarów nadal realizowane są przez Policję i ITD.

Prokurator Generalny zwrócił także uwagę na informację Najwyższej Izby Kontroli z 24 lipca 2014 r. dotyczącą prowadzenia kontroli ruchu drogowego z użyciem urządzeń rejestrujących przez straż gminną (miejską), w której odnotowano nieprawidłowości w tym zakresie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przywołana przez wnioskodawcę argumentacja, oparta zasadniczo o dane statystyczne o poprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym w latach 2011-2013, nie daje podstaw do jednoznacznego przyjęcia, że pozbawienie straży gminnych (miejskich) uprawnień do kontroli ruchu drogowego wpłynęło na zmniejszenie bezpieczeństwa obywateli. Sprawowanie kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów przez straże gminne (miejskie) było elementem całego systemu działań podejmowanych przez władze publiczne w celu poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach. Celowość i trafność rozwiązań podejmowanych w tym zakresie przez ustawodawcę nie może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z powyższym, Prokurator Generalny ocenił, że rozważany przepis jest zgodny z art. 5 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, Prokurator Generalny wyraził pogląd, że pozbawienie straży gminnych uprawnień do kontroli ruchu drogowego z użyciem urządzeń rejestrujących nie wpływa na ograniczenie prawa własności przysługującego gminom. Decyzja o nabyciu urządzeń rejestrujących miała charakter uznaniowy – gminy mogły podjąć taką decyzję, ale nie były do niej zobowiązane przepisami prawa. Gminy pozostają właścicielami zakupionych urządzeń, a brak popytu na nie nie może być argumentem przemawiającym za tym, że gminy zostały pozbawione prawa do rozporządzania swoją własnością. Zdaniem Prokuratora Generalnego, rozważany przepis jest zgodny z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Analizując zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, Prokurator Generalny w szerokim zakresie powołał się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz odpowiedniego udziału tych jednostek w dochodach publicznych. W kontekście wniosków wypływających z powołanych orzeczeń Trybunału (sygn. K 22/12, K 14/11), Prokurator Generalny wskazał, że:

1) dochody uzyskane z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego nie musiały być (i nie były) wyłącznym źródłem finansowania zadania określonego w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) (tj. zadania własnego obejmującego sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego);

2) wnioskodawca zobowiązany był do przedstawienia dowodów lub wyliczeń, z których wynikałoby, że poziom dochodów gminy Kobylnica jest niewystarczający do realizacji zadań publicznych;

3) przedstawione przez wnioskodawcę dowody lub wyliczenia powinny odnosić się do sumy dochodów i wydatków na realizację zadań tej jednostki samorządu terytorialnego.

Tak ujętych wyliczeń i dowodów wnioskodawca nie przedstawił w swoim wniosku, a tym samym – według opinii Prokuratora Generalnego – nie mógł doprowadzić do obalenia domniemania zgodności rozważanego przepisu z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu proceduralnego, dotyczącego naruszenia zasady poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny, w oparciu o dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wyraził pogląd, że pozostawienie w systemie prawa przepisu już niefunkcjonującego (tj. art. 20d ust. 1 u.d.p.) nie może stanowić wyłącznej podstawy do orzeczenia jego niezgodności z Konstytucją. Natomiast zarzut braku uchwalenia przepisów przejściowych i przyjęcie techniki „wydrążenia obowiązujących przepisów z rzeczywistej treści” nie może – zdaniem Prokuratora Generalnego – zostać oceniony przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż ocena Trybunału zmierzałaby w istocie do osądu trafności działań ustawodawcy podjętych w dopuszczalnych konstytucyjnie ramach, co pozostaje poza kognicją Trybunału. Prokurator Generalny skonstatował w rezultacie, że art. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 3 noweli w związku z art. 20d ust. 1 u.d.p. jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W czasie trwania niniejszego postępowania, zainicjowanego wnioskiem z 6 października 2015 r., doszło do zmian w przepisach będących podstawą rozpoznawania sprawy. Należy wskazać w szczególności, że 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK lub ustawa o organizacji TK). Przepisy tej ustawy, na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające), stosuje się do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Podkreślić przy tym należy, że zgodnie z art. 9 ust. 2 przepisów wprowadzających, czynności procesowe dotychczas dokonane we wszczętych i niezakończonych postępowaniach pozostają w mocy.

2. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji, z wnioskiem o zbadanie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją mogą wystąpić organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Wymagania dotyczące wniosku konkretyzuje ustawa o organizacji TK. Zgodnie z jej art. 47, wniosek zawiera: 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego; 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli; 6) uzasadnienie. Uzasadnienie zawiera: 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, we wniosku złożonym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego należy uzasadnić, powołując przepis prawa lub statutu, że kwestionowany akt normatywny lub jego część dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. Jak stanowi art. 48 ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK, do wniosku dołącza się uchwałę lub inne rozstrzygnięcie podmiotu, stanowiące podstawę wystąpienia z wnioskiem i określające kwestionowany akt normatywny lub jego część oraz wskazujące wzorzec kontroli.

3. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienie TK z 25 października 2011 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 93 i powołane tam orzeczenia). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że na każdym etapie postępowania przed Trybunałem należy badać, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych – zarówno przesłanek charakterystycznych dla danego typu kontroli konstytucyjności, jak i przesłanek formalnych wspólnych dla kontroli konkretnej i abstrakcyjnej (zob. np. postanowienie TK z 16 lutego 2011 r., sygn. SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6).

4. Po zbadaniu powołanego w *petitum* wniosku Rady Gminy Kobylnica, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie odpowiada on wymogom wynikającym z Konstytucji oraz z wyżej powołanej ustawy – dotknięty jest wadami, które implikują konieczność umorzenia postępowania.

5. Badając przedmiot zaskarżenia, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

5.1. W punkcie 1 *petitum* wniosku, przedmiotem zaskarżenia stał się art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych (Dz. U. poz. 1335; dalej: nowela), stanowiący że:

„Art. 1. W ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 129b:

a) w ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

«1) kierującego pojazdem niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym;»,».

W konsekwencji wejścia w życie noweli, art. 129b ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.; dalej: p.r.d.) brzmi aktualnie w sposób następujący:

„2. Strażnicy gminni (miejscy) są uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec:

1) kierującego pojazdem niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym”.

Mocą noweli utracił moc art. 129b ust. 2 pkt 1 lit. b p.r.d., uprawniający strażników miejskich (gminnych) do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec kierującego pojazdem „naruszającego przepisy ruchu drogowego, w przypadku ujawnienia i zarejestrowania czynu przy użyciu urządzenia rejestrującego”.

5.2. W punkcie 2 *petitum* wniosku, przedmiotem zaskarżenia stał się art. 1 pkt 1 lit. b noweli, mocą którego uchylono art. 129b ust. 3 pkt 3 p.r.d., stanowiący, że w ramach wykonywania kontroli ruchu drogowego strażnicy gminni (miejscy) są upoważnieni do: „3) używania urządzeń rejestrujących, z tym że w przypadku używania urządzenia zainstalowanego w pojeździe w czasie pracy urządzenia pojazd nie może znajdować się w ruchu”.

5.3. W punkcie 3 *petitum* wniosku, przedmiotem zaskarżenia stał się art. 1 pkt 1 lit. c noweli, mocą którego uchylono art. 129b ust. 4 p.r.d., o brzmieniu: „Strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz drogach krajowych w obszarze zabudowanym, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących w oznakowanym miejscu i określonym czasie, uzgodnionymi z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) lub Komendantem Stołecznym Policji”.

5.4. W punkcie 4 *petitum* wniosku, przedmiotem zaskarżenia stał się art. 1 pkt 2 noweli, mocą którego art. 129g ust. 1 p.r.d. otrzymał następujące brzmienie:

„1. Ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych następujących naruszeń przepisów ruchu drogowego:

a) przekraczania dopuszczalnej prędkości,

b) niestosowania się do sygnałów świetlnych – należy do Inspekcji Transportu Drogowego”.

Zmiana brzmienia art. 129g ust. 1 p.r.d. polegała na skreśleniu słów: „z zastrzeżeniem art. 129b ust. 3 pkt 3” – w związku z uchyleniem art. 129b ust. 3 pkt 3 p.r.d. na mocy art. 1 pkt 1 lit. b noweli.

5.5. W punkcie 5 *petitum* wniosku, przedmiotem zaskarżenia stał się art. 1 pkt 3 noweli, mocą którego uchylono art. 129h ust. 5 pkt 4 p.r.d., upoważniający ministra właściwego do spraw transportu do wydania rozporządzenia określającego „szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129b ust. 4, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli”.

5.6. W punkcie 6 *petitum* wniosku, przedmiotem zaskarżenia stał się art. 2 noweli, stanowiący, że:

„Art. 2. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1383 oraz z 2014 r. poz. 486) w art. 9a w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

«2) wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, broni palnej, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów;»”.

Na mocy powyższego przepisu noweli, przedmiotem ewidencji prowadzonej przez straż gminną przestały być urządzenia samoczynnie ujawniające i rejestrujące naruszenia przepisów ruchu drogowego, wcześniej wymienione w art. 9a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1763; dalej: u.s.g.).

5.7. W punkcie 7 *petitum* wniosku przedmiotem zaskarżenia stały się związkowo wszystkie przepisy wskazane w punktach 1-6 *petitum* wniosku, w związku z art. 3 noweli, stanowiącym że:

„Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.”.

5.8. W punkcie 8 *petitum* wniosku przedmiotem zaskarżenia stały się związkowo wszystkie przepisy wskazane w punktach 1-6 *petitum* wniosku, w związku z art. 3 noweli oraz w związku z art. 20d ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, ze zm.; dalej: u.d.p.).

Art. 20d ust. 1 u.d.p. ma następujące brzmienie:

„1. Dochody uzyskane z grzywnien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących, jednostki samorządu terytorialnego przeznaczają w całości na finansowanie:

1) zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych związanych z siecią drogową;

2) utrzymania i funkcjonowania infrastruktury oraz urządzeń drogowych, w tym na budowę, przebudowę, remont, utrzymanie i ochronę dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;

3) poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym popularyzację przepisów ruchu drogowego, działalność edukacyjną oraz współpracę w tym zakresie z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi”.

5.9. W punkcie 9 *petitum* wniosku, przedmiotem zaskarżenia stały się związkowo wszystkie przepisy noweli, tj. art. 1 pkt 1 lit. a-c w związku z art. 1 pkt 2 w związku z art. 1 pkt 3 w związku z art. 2 w związku z art. 3.

6. Analizując *petitum* wniosku w aspekcie przedstawionych wzorców kontroli, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

6.1. Przedmiot zaskarżenia wskazany powyżej powiązany został z następującymi wzorcami kontroli:

– z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości, a także z wyrażonymi w niej wartościami w postaci rzetelności i sprawności instytucji publicznych, wynikającymi z następujących sformułowań zawartych w preambule:

„W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny (...) pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”;

– z art. 5 Konstytucji, który stanowi, że:

„Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”;

- z art. 15 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że:
„Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”;
- z art. 16 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że:
„Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”;
- z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, który stanowi, że:
„Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”;
- z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, które stanowią, że:
„Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.
(...)
Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”.

6.2. Przedmiot zaskarżenia wskazany przez wnioskodawcę w punkcie 8 *petitum* wniosku powiązany został z zasadą przyzwoitej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, który stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

6.3. Przedmiot zaskarżenia wskazany przez wnioskodawcę w punkcie 9 *petitum* wniosku powiązany został z nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis* i ochrony interesów w toku wywodzonym z art. 2 Konstytucji.

7. Po zbadaniu rozpoznawanego wniosku, mając na uwadze okoliczności przedstawione w punktach poprzedzających – w tym zwłaszcza: przedmiot skargi, przedstawiony przez wnioskodawcę zakres wzorców kontroli oraz ich uzasadnienie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

7.1. W związku z treścią skargi, jurydycznie zasadne i niezbędne było rozważenie różnych okoliczności implikujących konieczność umorzenia postępowania. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wnioskodawca nie wykazał skutecznie, iż mogą zachodzić podstawy do przełamania domniemania konstytucyjności objętych wnioskiem przepisów, domagające się ich zbadania przez TK – argumentacja przedstawiona przez wnioskodawcę nie jest wystarczająca do uznania, że w zakresie uzasadnienia możliwości zaistnienia problemu konstytucyjnego wniosek spełnia wynikające z Konstytucji i z ustawy o organizacji TK wymogi formalne, warunkujące możliwość merytorycznego rozpoznania sprawy przez Trybunał.

7.2. Według oceny Trybunału Konstytucyjnego, z treści badanego wniosku niedwuznacznie wynika, że jest on motywowany przede wszystkim utratą przez wnioskodawcę wpływów finansowych, jakie wcześniej czerpał z grzywien karnych nakładanych w związku z istniejącą wcześniej możliwością prawną posługiwania się przez straż gminną „urządzeniami rejestrującymi”, czyli fotoradarami. W treści wniosku wnioskodawca usiłuje przede wszystkim dowieść, że w istocie z Konstytucji wynika prawo wnioskodawcy do czerpania tych wpływów i korzystania z nich – pośrednio, równolegle, próbuje też wykazać, że Konstytucja gwarantuje strażom gminnym legitymację do posługiwania się fotoradarami, które w ramach wcześniej obowiązującego stanu prawnego otwierały drogę do czerpania tychże wpływów. Z treści wniosku niedwuznacznie też wynika, że wnioskodawca oczekuje, iż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzające niekonstytucyjność noweli wspomnianą

drogę zamykającej, ponownie przywróci wnioskodawcy utracone wpływy z wyżej wskazanego źródła.

Według Trybunału, wnioskodawca nie był w stanie wykazać – i nie wykazał – że z Konstytucji wyprowadzić można ustalenie, iż to właśnie gminom, w tym wnioskodawcy, należą się wpływy z grzywien karnych, i że gminom, w tym wnioskodawcy, Konstytucja gwarantuje prawo do posługiwania się fotoradarami jako narzędziami generującymi te wpływy. Trybunał Konstytucyjny podkreśla z całą mocą w tym miejscu, że przychody z grzywien karnych mają przecież zupełnie szczególną naturę – są konsekwencją patologii polegającej na naruszaniu prawa. Nie jest możliwe, by przyjąć, że Konstytucja zakłada jako pewnik wpływy będące następstwem patologii, i że rozstrzyga, w jaki sposób mogą – czy mają – być one dystrybuowane, komu mają one przypadać. Według stanowiska Trybunału, ani polityka finansowa i budżetowa państwa, ani polityka finansowa i budżetowa gmin, wpływów z grzywien karnych nie powinna traktować jako pewnik, na którym można łatwo budować wydatki (nawet jeżeli z perspektywy doświadczenia życiowego grzywiny karne zdają się być właśnie dość pewnym „źródłem przychodu”). Praktyka traktowania grzywien karnych w kategoriach dość stabilnego „źródła przychodu” może prowadzić, przynajmniej potencjalnie, do głębokiej patologii w zakresie sposobu traktowania fotoradarów i sposobu posługiwania się nimi, na co w stanowiskach przedstawionych w toku postępowania wskazywał zarówno Sejm, jak i Prokurator Generalny, powołując się na wyniki badań przeprowadzonych w tym zakresie przez Najwyższą Izbę Kontroli. Praktyka korzystania z radarów i praktyka inkasowania wpływów z grzywien karnych nie mogą być przez Trybunał Konstytucyjny traktowane, rozpatrywane i badane jako realizacja przez gminy „interesów w toku”, jak usiłował przedstawić ten problem wnioskodawca.

7.3. Mając na uwadze podnoszone przez wnioskodawcę zarzuty i sposób ich uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że pozbawienie straży gminnych legitymacji do posługiwania się fotoradarami i do korzystania z wpływów pochodzących z grzywien karnych nie oznacza pozbawienia gmin prawa do zajmowania się sprawami bezpieczeństwa i porządku, w tym – do wykonywania czynności w zakresie kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego.

7.4. Umarzając postępowanie, Trybunał Konstytucyjny kierował się także racjami podniesionymi w stanowiskach przedstawionych w toku postępowania przez Sejm oraz przez Prokuratora Generalnego, uznając je za bardzo znaczące – w szczególności w zakresie, w jakim Sejm oraz Prokurator Generalny wskazują na istotne wady rozpoznawanego wniosku, w tym na niewystarczające uzasadnienie zarzutów oraz na brak adekwatności między istotą zarzutów a treścią regulacji powołanych w charakterze konstytucyjnych wzorców kontroli. Powołane stanowiska zostały starannie zreferowane w części I niniejszego postanowienia – Trybunał Konstytucyjny uznał za zbyt liczne ponowne przytaczanie w tej części uzasadnienia tam przedstawionych już racji. Trybunał podkreśla jednak, że podzielił w całości stanowiska Sejmu i Prokuratora Generalnego w sprawie zarzutu naruszenia nowelą zasad przyzwoitej legislacji oraz zarzutu naruszenia nowelą interesów finansowych gmin z uwagi na wydatki poniesione wcześniej przez gminy dla pozyskania i eksploatacji urządzeń rejestrujących. Trybunał Konstytucyjny zważył też, że zarówno Sejm, jak i Prokurator Generalny, w przedstawionych stanowiskach wyrazili zapatrywania, że w wąskim zakresie jest możliwe merytoryczne orzeczenie o zgodności objętych wnioskiem przepisów z Konstytucją. Z powołanych stanowisk uczestników postępowania wynika jednak, że i Sejm, i Prokurator Generalny możliwość taką dostrzegali w oparciu o założenie, iż dopuszczalne jest niejako przeorientowanie zakresu przedmiotowego wniosku i uczynienie przedmiotem badania przepisów znowelizowanych, nie zaś – wprost przepisów noweli, przeciwko którym

wyraźnie kieruje się wniosek. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że skoro wolą wnioskodawcy było zakwestionowanie przez Trybunał noweli, dla podtrzymania wcześniej obowiązującego stanu prawnego bez żadnych zmian w tym zakresie – jak wynika to z treści wniosku – to jest to wystarczająca okoliczność wykluczająca możliwość przeorientowania przez Trybunał zakresu przedmiotowego wniosku.

7.5. Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku zawarł wiele uwag wskazujących na prawidłowe rozumienie powołanych wzorców kontroli. Wnioskodawca nie przedstawił jednak wystarczająco przekonujących argumentów, które mogłyby wskazywać na możliwość sensownego powiązania z nimi przedmiotu zaskarżenia – dla przełamania domniemania konstytucyjności objętej wnioskiem noweli.

7.6. Trybunał Konstytucyjny nie weryfikuje ani nie podważa możliwej trafności wielu wywodów wnioskodawcy obliczonych na wykazanie, że skarżona nowela była błędem legislacyjnym, zaś optymalnym rozwiązaniem w zakresie polityki tworzenia prawa może być przywrócenie gminom prawa do posługiwania się fotoradarami, w charakterze narzędzia skutecznego budowania bezpieczeństwa na drogach. W zakresie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się bowiem prawo do badania racjonalności przyjmowanych rozwiązań legislacyjnych w aspektach pozakonstytucyjnych. Przedstawienie nawet przekonujących argumentów w tym zakresie nie może być wystarczającą podstawą wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia, które ewentualnie mogłoby przywracać wcześniej obowiązujący stan prawny.

8. Umarzając postępowanie, Trybunał Konstytucyjny zważył także, że sam wnioskodawca bardzo trafnie zauważył w treści wniosku, iż źródłem istotnych komplikacji może być fakt, że przedmiotem zaskarżenia zostały uczynione przepisy noweli, podczas gdy rola każdej takiej noweli – w aspekcie merytorycznym, funkcjonalnym i temporalnym – ogranicza się do dokonania określonej zmiany normatywnej (bądź określonych zmian normatywnych) w zakresie tekstu pierwotnego ustawy bądź ustaw. Źródłem dodatkowych komplikacji może być fakt, że w badanym zakresie zaskarżenia, ta zmiana normatywna polega przede wszystkim na skreśleniu fragmentów ustaw, a w niektórych tylko przypadkach – na ich przekształceniu. Jak już wcześniej Trybunał zaznaczył, z wniosku wyraźnie wynika jednocześnie, że wolą wnioskodawcy jest, by Trybunał Konstytucyjny badał wprost przepisy noweli, a nie przepisy znowelizowane. Jak już także wcześniej wskazano, wnioskodawcy zależy bowiem na podtrzymaniu wcześniej obowiązującego stanu prawnego w niezmienionym kształcie – wnioskodawca wychodził z założenia, że będzie to możliwe, jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzeknie wprost o niekonstytucyjności przepisów noweli, i zaskarżył je z pozycji *ex ante*, to jest: zanim w ogóle weszły one w życie. Wskazane okoliczności generują wiele bardzo złożonych zagadnień prawnych. Odnoszenie się do nich na gruncie niniejszego postępowania nie było jednak konieczne, z uwagi na to, że w sposób niezależny od wzmiankowanych problemów, w sprawie zaistniały bardzo poważne przeszkody do jej merytorycznego rozpoznania, przedstawione w punktach poprzedzających niniejszego uzasadnienia.

Mając na uwadze wszystkie wyżej przedstawione racje i okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.