

4/1A/2004

WYROK
z dnia 27 stycznia 2004 r.
Sygn. akt P 9/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Ciemniowski – przewodniczący
Adam Jamróz
Wiesław Johann
Janusz Niemcewicz – sprawozdawca
Jerzy Stępień,

protokolant: Lidia Banaszkiewicz,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Infrastruktury oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 stycznia 2004 r. pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie, o zbadanie zgodności:

- 1) art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602) z art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 58 ust. 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w brzmieniu nadanym temu rozporządzeniu, rozporządzeniem z dnia 24 sierpnia 2000 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 72, poz. 850) z art. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602), a w szczególności tego, czy przepis ten może stanowić podstawę do ukarania za wykroczenie z art. 92 § 1 ustawy z dnia 21 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114 ze zm.) w wyniku nieopłacenia opłaty za parkowanie w strefie parkowania,

o r z e k a:

1. Art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515, Nr 124, poz. 1152, Nr 130, poz. 1190, Nr 137, poz. 1302, Nr 149, poz. 1451 i 1452, Nr 162, poz. 1568 i Nr 200, poz. 1953) jest zgodny z art. 92 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. § 58 ust. 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 58, poz. 622 oraz z 2000 r. Nr 72, poz. 850) w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem z dnia 24 sierpnia 2000 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 850) jest zgodny z art. 1 ustawy powołanej w pkt 1.

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

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 lutego 2004 r. w Dz. U. Nr 15, poz. 143.

w pozostałym zakresie umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070).

UZASADNIENIE:

I

1. Sąd Okręgowy w Warszawie Wydział X Karny Odwoławczy, po podjęciu postanowienia z dnia 12 lutego 2003 r. (sygn. X Waz 232/02) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z następującym pytaniem prawnym:

1) czy zgodny z art. 92 Konstytucji jest przepis art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515);

2) czy zgodny jest z art. 1 cyt. wyżej ustawy – Prawo o ruchu drogowym przepis § 58 ust. 4 (błędnie oznaczony w sentencji pytania jako § 58 ust. 4 pkt 4) rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych, w brzmieniu nadanym rozporządzeniem z dnia 24 sierpnia 2000 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 850), a w szczególności, czy przepis ten może stanowić podstawę do ukarania za wykroczenie z art. 92 § 1 k.w. w wyniku nieopłacenia opłaty za parkowanie w strefie parkowania.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd stwierdził, iż w sprawie podstawowe znaczenie ma wyjaśnienie, czy art. 7 ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (dalej: zaskarżonej ustawy) jest zgodny z art. 92 Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 92 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Tymczasem – zdaniem Sądu – kwestionowany przepis ustawy daje organom rządowym zbyt daleko idące uprawnienia odnośnie określenia znaczenia i zakresu obowiązywania m.in. znaków drogowych. Niedostosowanie się do treści znaku D-44 (parkowanie w strefie niestrzeżonego parkowania bez uiszczenia opłaty) było zaś podstawą do złożenia wniosku o ukaranie w sprawie, w związku z którą skierowane zostało pytanie prawne. W dalszej części uzasadnienia pytania prawnego Sąd skoncentrował się na skutkach pozostawionej organom administracji rządowej dowolności przyjmowanych kryteriów rozgraniczenia znaczenia znaków drogowych, w odniesieniu do znaku opisanego w § 58 ust. 4 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych (dalej: zaskarżone rozporządzenie). W ocenie Sądu, przesądzenie tego, czy znak D-44 jest znakiem nakazu albo zakazu, czy też jedynie znakiem informacyjnym determinuje kwestię odpowiedzialności obwinionego ponoszonej na podstawie art. 92 § 1 k.w. Zdaniem Sądu, tylko bowiem niedostosowanie się do znaku nakazu lub zakazu może wywoływać tego rodzaju odpowiedzialność. Sąd odwołał się ponadto do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, formułując pogląd, iż wszystkie znamiona czynu zabronionego winny być zawarte w ustawie, co – zdaniem Sądu – znajduje oparcie w treści art. 42 Konstytucji. W ocenie Sądu oznacza to, że przynajmniej jednoznaczne określenie znaków nakazu i zakazu winno znaleźć miejsce bezpośrednio w ustawie albo w załączniku do ustawy. W drugiej części uzasadnienia Sąd nawiązał do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r. (sygn. akt P 6/02), w którym określony został charakter prawny opłat za parkowanie. Zdaniem Sądu upoważnia to do stwierdzenia, że ich niepłacenie nie ma nic wspólnego z naruszaniem zasad zawartych w zaskarżonej ustawie, co w konsekwencji nie może skutkować w wypadku niestosowania się do znaku D-44 poniesieniem odpowiedzialności na podstawie art. 92 § 1 k.w. W konkluzji uzasadnienia pytania prawnego Sąd podkreślił, iż odpowiedź na nie ma znaczenie dla rozstrzygnięcia szeregu innych spraw toczących się przed sądami.

2. Prokurator Generalny wyraził stanowisko w niniejszej sprawie w piśmie z 6 czerwca 2003 r. Na wstępie Prokurator Generalny – choć jedynie pośrednio – zgodził się z poglądem Sądu, iż od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed Sądem. Gdyby bowiem uznać, że w oparciu o art. 7 ust. 2 zaskarżonej ustawy nie mogło być wydane zaskarżone rozporządzenie, ponadto zaś, że postój za opłatą w strefie parkowania, o którym mowa w § 58 ust. 4 tego aktu, nie może stanowić przedmiotu regulacji w zakresie objętym art. 1 zaskarżonej ustawy, to wówczas istotnie nie zachodziłyby przesłanki do przyjęcia, że osoba ignorująca ten znak wyczerpuje znamiona określone w art. 92 § 1 k.w. Prokurator Generalny podkreślił, iż w sentencji pytania prawnego nie odwołano się do art. 42 Konstytucji, jako wzorca kontroli kwestionowanych przepisów, co – wobec dyspozycji art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – uzasadnia pominięcie tego unormowania w zajęтым stanowisku. Wątpliwości Sądu odnośnie zgodności art. 7 ust. 2 zaskarżonej ustawy z art. 92 Konstytucji uznał Prokurator Generalny za nieuzasadnione. Wskazał, że prawidłowym wzorcem kontroli może być jedynie art. 92 ust. 1 Konstytucji, zakwestionowany przepis ustawy w żadnym stopniu nie naruszył bowiem zakazu subdelegacji, o którym mowa w art. 92 ust. 2 Konstytucji. Prokurator podkreślił, że materia obejmująca znaczenie i zakres obowiązywania znaków drogowych nie da się zaliczyć do sfery wyłączności ustawy. Ponadto, zdaniem tego uczestnika postępowania analiza całości unormowań zaskarżonej ustawy prowadzi do wniosku, że zasadnicze elementy regulacji prawnej dotyczącej znaków drogowych zostały w niej zamieszczone. Dotyczy to nie tylko art. 7 ust. 1 zaskarżonej ustawy, ale także innych licznych przepisów określających obowiązki (w tym nakazy i zakazy) spoczywające na uczestnikach ruchu drogowego w zależności od użytych znaków drogowych. W ocenie Prokuratora Generalnego należy więc uznać, że norma upoważniająca wyrażona w art. 7 ust. 2 oraz w innych przepisach zaskarżonej ustawy zawiera szczegółowe upoważnienie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania, a także wytyczne dotyczące treści tego aktu. Analizując treść tych wytycznych, Prokurator Generalny wskazuje przy tym, iż mają one na charakter szeroki, nakazują bowiem „w szczególności” potrzebę uwzględnienia konieczności dostosowania znaków i sygnałów drogowych do postanowień umów międzynarodowych. Ponadto wytyczne te sugerują, iż organy wydające rozporządzenie muszą brać pod uwagę rozwiązania zawarte wprost w przepisach zaskarżonej ustawy. Prokurator Generalny podkreśla również, iż z treści art. 7 ust. 1 zaskarżonej ustawy nie da się wyinterpretować niedopuszczalności istnienia znaku drogowego łączącego kilka z wymienionych tam funkcji, np. informacji i zakazu. Także odwołanie się do treści art. 2 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o znakach i sygnałach drogowych, sporządzonej w Wiedniu dnia 8 listopada 1968 r. (Dz. U. z 1988 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.) wskazuje na konieczność szczególnego traktowania i uwzględniania specyfiki niektórych znaków informacyjnych. Odnosząc się do pkt 2 pytania prawnego, Prokurator Generalny stwierdził, iż nie można zgodzić się z poglądem, jakoby nieuiszczanie opłaty za parkowanie nie miało nic wspólnego z naruszaniem zasad zawartych w prawie o ruchu drogowym. Odwołanie się do treści wyroku TK z 10 grudnia 2002 r. uznał przy tym za nieuzasadnione. Zdaniem Prokuratora Generalnego, parkowanie pojazdu samochodowego oznacza stan, który w oparciu o art. 2 pkt 30 prawa o ruchu drogowym należałoby określić jako „postój pojazdu”. Stan ten wchodzi zaś w skład ruchu drogowego, którego zasady – zgodnie z jej art. 1 ust. 1 – reguluje zaskarżona ustawa. Wątpliwości zgłoszone przez Sąd w drugiej części pkt 2 pytania prawnego uznał Prokurator Generalny za wywołane niewystarczająco wnikliwą interpretacją art. 92 § 1 k.w. Podkreślił, iż w przepisie tym mowa jest o sankcjonowaniu zachowania polegającego na niezastosowaniu się do znaku drogowego, bez względu na rodzaj tego znaku. Zdaniem Prokuratora Generalnego z pytania prawnego nie wynika, aby Sąd podjął próbę wykładni treści

art. 92 § 1 k.w., jednakże zagadnienie wykładni i interpretacji przepisów prawa znajduje się już poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

3. Stanowisko w sprawie zajął również Marszałek Sejmu. W piśmie z 14 października 2003 r. opowiedział się za stwierdzeniem zgodności kwestionowanego przepisu ustawy z art. 92 Konstytucji. Podobnie jak Prokurator Generalny – Marszałek Sejmu podkreślił, iż wzorcem kontroli art. 7 ust. 2 zaskarżonej ustawy może być jedynie art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem tego uczestnika postępowania, całościowa analiza zaskarżonej ustawy prowadzi do wniosku, że elementy zasadniczej regulacji prawnej zostały w jej przepisach zamieszczone. Dotyczy to nie tylko powoływanego art. 7 ust. 1, ale również, a nawet przede wszystkim, licznych innych przepisów określających nakazy i zakazy spoczywające na uczestnikach ruchu drogowego. W konkluzji Marszałek Sejmu stwierdził, że przepis upoważniający spełnia wymogi określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Wspólne stanowisko w sprawie zajęli również Minister Infrastruktury oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (w piśmie z 25 maja 2003 r.). W ich ocenie wątpliwości Sądu Okręgowego są nieuzasadnione. Art. 7 ust. 2 zaskarżonej ustawy zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia, zakres przedmiotowy tego upoważnienia doprecyzowany został natomiast w treści art. 7 ust. 1 oraz w innych przepisach zaskarżonej ustawy (np. w art. 2 pkt 3-5, 7, 11-16). Usprawiedliwia to pogląd o zgodności zaskarżonego przepisu z art. 92 Konstytucji. W odniesieniu do § 58 ust. 4 zaskarżonego rozporządzenia, zdaniem uczestników postępowania, zastrzeżenia Sądu nie znajdują oparcia ani w przepisach prawa o ruchu drogowym, ani też Konwencji o znakach i sygnałach drogowych z 1968 r., jak i Konwencji o ruchu drogowym, sporządzonej w Wiedniu w dniu 8 listopada 1968 r. (Dz. U. z 1988 r. Nr 5, poz. 40). Zgodnie z art. 1 zaskarżonej ustawy, reguluje ona zasady ruchu na drogach publicznych oraz w strefach zamieszkania, warunki dopuszczania pojazdów do tego ruchu, wymagania w stosunku do osób kierujących pojazdami i innych uczestników ruchu oraz zasady kontroli ruchu drogowego. Z kolei § 1 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia przewiduje, że określa ono znaki i sygnały obowiązujące w ruchu drogowym, ich znaczenie i zakres obowiązywania. Obydwaj Ministrowie podkreślili, że z przepisu art. 7 ust. 1 zaskarżonej ustawy w żadnym wypadku nie wynika zakaz takiego określenia znaku drogowego, które łączyłoby w sobie kilka funkcji. Wymienione tam funkcje znaków ujęte zostały bowiem w postaci alternatywy (zwykłej). W dalszej części uzasadnienia swojego stanowiska uczestnicy wskazują na liczne przykłady znaków drogowych, które – podobnie jak znak D-44 – spełniają kilka funkcji wymienionych w art. 7 ust. 1 zaskarżonej ustawy. Ich zdaniem, przyjmowana przez Sąd Okręgowy teza o możliwości penalizacji wyłącznie czynów polegających na niezastosowaniu się do znaków zaliczanych do grupy nakazu lub zakazu, prowadziłaby w konsekwencji do zakwestionowania legalności zachowań kierowców w związku np. z takimi znakami informacyjnymi jak: znak D-1 „droga z pierwszeństwem”, znak A-7 „ustąp pierwszeństwa”, czy też znak D-5 „pierwszeństwo na zwężonym odcinku drogi”. Uczestnicy postępowania wskazali również na wadliwość wniosków wysnuwanych przez Sąd Okręgowy z zasady wyłącznie ustawowego określania znamion czynu zabronionego. Ich zdaniem znamiona te wynikają bowiem już z treści art. 92 § 1 k.w., który stanowi o penalizacji zachowania polegającego na niezastosowaniu się do znaku lub sygnału drogowego albo do sygnału lub polecenia osoby uprawnionej do kierowania ruchem lub do kontroli ruchu drogowego i który ma oparcie w przepisie art. 5 ust. 1 prawa o ruchu drogowym. Ministrowie wskazują także, iż przyjęcie tezy Sądu Okręgowego prowadziłoby dalej do zakwestionowania szeregu innych norm kodeksu wykroczeń, np. art. 88, w którym mowa jest o prowadzeniu pojazdu bez wymaganych w przepisach świateł lub pozostawieniu go bez wymaganego oświetlenia, w sytuacji, gdy wymagania dotyczące oświetlenia pojazdu zawarte są w warunkach technicznych pojazdów określonych w rozporządzeniu ministra właściwego do

spraw transportu. Ministrowie podkreślili również, że przepisy zaskarżonego rozporządzenia nie wprowadzają innych instytucji niż znaki i sygnały drogowe, określają natomiast procedury ich obowiązywania. Nie jest zasadne, aby regulacje szczegółowe i ulegające częstym zmianom zamieszczane były bezpośrednio w ustawie. Ponadto uczestnicy postępowania wskazali również na treść art. 87 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenie stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego. Stąd też akt ten może stanowić podstawę do nakładania na obywateli pewnych zakazów lub nakazów.

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Przedmiotem pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie jest kwestia zgodności:

1) art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602) z art. 92 Konstytucji;

2) przepisu § 58 ust. 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 58, poz. 622), w brzmieniu nadanym temu przepisowi przez rozporządzenie nowelizujące z 24 sierpnia 2000 r. z art. 1 ustawy prawo o ruchu drogowym.

Występujący z pytaniem prawnym Sąd uzupełnił przedmiot pytania prawnego opisany w pkt 2 o rozstrzygnięcie, czy kwestionowany przepis rozporządzenia może stanowić podstawę do ukarania za wykroczenie z art. 92 § 1 k.w. w wyniku nieuiszczenia opłaty za parkowanie w strefie parkowania.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności art. 7 ust. 2 ustawy sprowadza się zasadniczo do tezy Sądu Okręgowego, iż zawarte w tym przepisie upoważnienie nie odpowiada wymogom sformułowanym w art. 92 Konstytucji. Już w tym miejscu Trybunał Konstytucyjny pragnie podzielić pogląd wyrażony w stanowiskach zajętych przez Prokuratora Generalnego oraz Marszałka Sejmu, zgodnie z którymi określony w sentencji pytania prawnego konstytucyjny wzorzec kontroli zaskarżonego przepisu ustawy został ujęty zbyt szeroko i nieadekwatnie wobec argumentów sformułowanych w uzasadnieniu tego pytania. Sąd Okręgowy nie odnosi się bowiem w żadnym stopniu do ustanowionego w art. 92 ust. 2 Konstytucji zakazu tzw. subdelegacji, a koncentruje się jedynie na wymogach, które towarzyszyć winny ustanawianiu w ustawie przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia. Te zaś wyrażone zostały wyłącznie w treści art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie występującego z pytaniem prawnym delegacja zawarta w art. 7 ust. 2 zaskarżonej ustawy nie odpowiada w pierwszym rzędzie konstytucyjnej przesłance stanowienia rozporządzeń na podstawie „szczegółowego upoważnienia”. Braku takiej należytej szczegółowości upatruje przy tym Sąd Okręgowy w zbyt lakonicznym określeniu znaczenia i zakresu obowiązywania znaków drogowych. Niewystarczające jest zdaniem Sądu samo jedynie określenie kategorii znaków, którego konsekwencją jest ich podział na znaki wyrażające ostrzeżenia, zakazy, nakazy lub informacje. Należy zauważyć, że argumentacja Sądu zaprezentowana w uzasadnieniu pytania prawnego nawiązuje przy tym do treści pkt 2 tego pytania, w odniesieniu do konkretnego znaku opisanego w § 58 ust. 4 rozporządzenia (znak D-44). Warto w związku z tym zauważyć, że tego rodzaju sposób argumentowania nie jest uzasadniony. Przede wszystkim trudno uznać, że ciężar oceny stopnia szczegółowości

upoważnienia ustawowego prowadzonej w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji, przeniesiony być może wyłącznie na płaszczyznę analizy treści jednego tylko przepisu rozporządzenia dotyczącego konkretnego znaku drogowego. Nota bene, trzeba zauważyć, że analiza ta z kolei prowadzona jest właściwie w odniesieniu do art. 7 ust. 1 ustawy, albowiem to właśnie ten przepis ustanawia rozłączne (w interpretacji Sądu Okręgowego) kategorie znaków drogowych. Uzasadnienie pytania prawnego nie dostarcza jednakże dalszych argumentów, które wskazywałyby, iż z treści ustawy (zarówno samego przepisu upoważniającego, jak i innych jej unormowań) istotnie nie da się skonstruować normy upoważniającej, która mogłaby być uznana za spełniającą wymóg wystarczająco szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Podkreślić przy tym należy, że elementy kształtujące delegację ustawową do stanowienia rozporządzenia rekonstruowane mogą być nie tylko z samego przepisu upoważniającego, ale również z innych przepisów samej ustawy upoważniającej. Tak też jest w przypadku rozporządzenia wydanego na podstawie prawa o ruchu drogowym. Zgodzić wypada się ze stanowiskiem wyrażonym przez uczestników postępowania, którzy wskazują w tym zakresie na cały szereg postanowień zaskarżonej ustawy, które – uzupełniając treść normatywną art. 7 ust. 2 – służą dookreśleniu przedmiotu regulacji, do wydania którego upoważnieni zostali właściwi ministrowie.

Wątpliwości Sądu Okręgowego budzi w szczególności okoliczność, iż na podstawie zaskarżonego art. 7 ust. 2 ustawy dojść mogło do ustanowienia normy rozporządzenia przewidującej obowiązywanie znaku informacyjnego, który jednocześnie zawiera w swojej treści element zakazu. Jak można się domyślać, u źródła zarzutu niedostatecznej szczegółowości art. 7 ust. 2 ustawy leży więc – zdaniem Sądu – możliwość takiego zrozumienia podziału znaków drogowych zawartego w art. 7 ust. 1 zaskarżonej ustawy, które dopuszcza obowiązywanie znaków spełniających nie jedną, ale kilka funkcji, o których mówi ten przepis. Stanowisko Sądu mogłoby być zaakceptowane wówczas, gdyby istotnie z treści art. 7 ust. 1 zaskarżonej ustawy wynikać miało, iż poszczególne wymienione tam kategorie znaków drogowych wykluczają się. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pogląd taki nie jest uzasadniony. Językowa wykładnia treści art. 7 ust. 1 zaskarżonej ustawy nie wyklucza funkcjonowania znaków drogowych łączących w swojej treści kilka funkcji, np. informacji i zakazu. Jeżeli bowiem zastanowić się nad rolą normatywną znaków drogowych, to – wbrew stanowisku Sądu Okręgowego – regułą jest konstruowanie treści określonych nakazów czy zakazów postępowania w oparciu nie o jeden (i to realizujący tylko jedną funkcję) znak drogowy, ale kilka z nich, wzajemnie się uzupełniających. Należy także zauważyć, że w przypadku kwestionowanego znaku mamy do czynienia z sytuacją jednoznacznego słownego wyrażenia funkcji zakazu, w wyjaśnieniu treści tego znaku. Nawiązując do treści stanowisk uczestników postępowania, można tu wskazać na przykłady innych znaków informacyjnych, które także służyć mogą do dekodowania norm nakazujących lub zakazujących, a których treść wcale tego rodzaju zakazów lub nakazów *expressis verbis* nie wyraża (np. znak informujący o początku pasa ruchu dla autobusów, znak początek pasa ruchu powolnego). Wbrew też argumentacji pytania prawnego, budowanie takiej normy nakazu lub zakazu opierać się będzie w dużym zakresie także na treści przepisów ustawowych, dla których koniecznym doprecyzowaniem są postanowienia rozporządzenia w sprawie znaków drogowych. W tym zakresie podtrzymać można w pełni argumentację zawartą w stanowisku Ministra Infrastruktury i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, którzy odwołując się także do postanowień Konwencji o znakach i sygnałach drogowych (art. 3 ust. 4) wskazują na pełną dopuszczalność łączenia kilku funkcji przez te same znaki drogowe. Tego rodzaju łączenie funkcji służyć ma przy tym ograniczaniu liczby znaków drogowych do niezbędnego minimum. Jeżeli więc o naruszeniu szczegółowego charakteru upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 ustawy decydować miałyby wyłącznie (sformułowana w pytaniu prawnym) teza o wadliwym rozumieniu klasyfikacji znaków drogowych, to argument taki nie jest – w ocenie Trybunału

Konstytucyjnego – do utrzymania. Uzasadnienie pytania prawnego nie dostarcza także dalszych argumentów potwierdzających zarzut naruszenia innych konstytucyjnych wymogów stanowienia rozporządzeń. W tym zakresie w pełni podzielić można stanowisko uczestników postępowania, którzy odwołując się do treści innych przepisów prawa o ruchu drogowym wskazują na normy wypełniające rolę „wytycznych” dotyczących treści wydawanego rozporządzenia. Można nawet stwierdzić, że w tym zakresie uzasadnienie ich stanowisk idzie dalej aniżeli argumenty samego pytania prawnego. W pytaniu prawnym pominięto bowiem właściwie wątek naruszenia konstytucyjnego wymogu sformułowania wytycznych dotyczących treści wydawanego rozporządzenia.

W konkluzji powyższych rozważań stwierdzić więc należy, iż art. 7 ust. 2 ustawy jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, nie narusza bowiem żadnej z wyrażonych tam przesłanek konstruujących prawidłowe upoważnienie ustawowe. Zarzut niewystarczającej szczegółowości upoważnienia, uzasadniany przede wszystkim w świetle art. 7 ust. 1 ustawy, nie jest usprawiedliwiony. Jego sformułowanie bazuje na arbitralnym i niezgodnym z regułami wykładni językowej interpretowaniu klasyfikacji znaków drogowych zawartej w art. 7 ust. 1 prawa o ruchu drogowym. Samo uzasadnienie pytania prawnego nie dostarcza zaś żadnych innych argumentów, które przemawiałyby za niezgodnością kwestionowanego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Odnośnie kwestii zgodności z art. 92 ust. 2 Konstytucji należy podzielić stanowisko Prokuratora Generalnego, w którego ocenie zaskarżony przepis nie jest niezgodny z tą normą konstytucyjną.

Rozważania dotyczące zarzutu niezgodności § 58 ust. 4 zaskarżonego rozporządzenia z art. 1 ustawy prawo o ruchu drogowym poprzedzić należy uwagą o charakterze porządkującym. Zaskarżone w pytaniu prawnym rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21 czerwca 1999 r. zostało uchylone na mocy – zastępującego go – rozporządzenia z dnia 31 lipca 2002 r. (Dz. U. Nr 170, poz. 1393). W związku z tym rozważenia wymaga kwestia dopuszczalności orzekania o legalności aktu prawnego, który przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny utracił moc obowiązującą. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego okoliczność formalnego derogowania zaskarżonego przepisu § 58 ust. 4 rozporządzenia nie stoi jednak na przeszkodzie wydaniu w niniejszej sprawie merytorycznego orzeczenia. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na kontekst, w jakim Sąd Okręgowy wystąpił z pytaniem prawnym. Jego przedmiotem uczynił przepis mogący stać się podstawą wyegzekwowania odpowiedzialności karnej osoby, która niezastosowała się do znaku w tym przepisie unormowanego. Odpowiedź na pytanie prawne bez wątplenia wiąże się więc z problemem ochrony konstytucyjnych wolności i praw strony postępowania sądowego, w związku z którym sformułowane zostało pytanie prawne. Przeciwno umorzeniu postępowania w zakresie dotyczącym § 58 ust. 4 rozporządzenia przemawia tym samym jednoznaczna dyspozycja art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z tym unormowaniem, nie umarza się postępowania z uwagi na utratę mocy obowiązującej przez zakwestionowany akt normatywny, jeżeli wydanie orzeczenia o tym akcie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Zwrócić należy także uwagę na fakt, iż pomimo formalnego uchylenia zaskarżonego rozporządzenia, w systemie prawnym nadal obowiązuje norma prawna, którą uczyniono przedmiotem niniejszego pytania prawnego. Zawarty w nowym rozporządzeniu przepis § 58 ust. 4 ma identyczną treść, jak zaskarżony przepis rozporządzenia uchylonego, co również przemawiać może na rzecz dokonania przez Trybunał Konstytucyjny jego merytorycznej kontroli.

Odnosząc się do zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym wobec § 58 ust. 4 zaskarżonego rozporządzenia, stwierdzić należy, że nie zasługują one na aprobatę. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wątpliwości budzić może już samo określenie wzorca kontroli tego przepisu. Zdaniem Sądu Okręgowego winien go stanowić art. 1 ustawy prawo o ruchu drogowym. Jak to już wyżej wskazywano, wątpliwości Sądu budzi jednak w pierwszej

kolejności zgodność normy wyrażonej w § 58 ust. 4 rozporządzenia z klasyfikacją znaków zawartą w art. 7 ust. 1 ustawy. Z punktu widzenia powyższej (a co wcześniej wykazano – błędnej) argumentacji bardziej logiczne wydawałoby się więc wskazanie na art. 7 ust. 1 ustawy, jako układ odniesienia kontroli § 58 ust. 4 rozporządzenia. Analiza uzasadnienia pytania prawnego nastrocza spore trudności w odtworzeniu treści argumentów, które przemawiać mogłyby na rzecz zarzucanej niezgodności. Sąd Okręgowy od razu przechodzi bowiem do wskazania konsekwencji normatywnych uznania (nie)zgodności § 58 ust. 4 rozporządzenia z art. 1 prawa o ruchu drogowym. Z pewnością argumentem takim nie może być nawiązanie w uzasadnieniu pytania prawnego do treści art. 42 Konstytucji. Jak to słusznie podniesiono w stanowiskach uczestników postępowania (przede wszystkim Prokuratora Generalnego) tego przepisu Konstytucji nie uczyniono w treści pytania prawnego wzorcem kontroli zaskarżonej regulacji. Ponadto podkreślić należy, iż sposób jego rozumienia przyjęty przez Sąd, a zwłaszcza wyrażone w pytaniu prawnym konsekwencje zasady wyłącznie ustawowego określenia znamion czynu zabronionego, nie zasługują na aprobatę. Nie jest więc prawdziwa teza, iż znak informacyjny nie może pełnić jednocześnie funkcji informacyjnej i zakazującej. Nie jest również do utrzymania stanowisko, iż wszystkie znaki nakazu bądź zakazu jednoznacznie określone być winny bezpośrednio w ustawie lub w załączniku do niej. W przepisach prawa karnego znaleźć można cały szereg odniesień do elementów normatywnych zawartych poza ustawą (np. w rozporządzeniu, czy też w aktach prawa miejscowego jako źródłach prawa powszechnie obowiązującego). Jeszcze dalej ma to miejsce w sytuacji odwołania się do tzw. reguł ostrożności, dla których w ogóle brak jednoznacznej i wyraźnej podstawy ustawowej. W literaturze nauk penalnych wskazuje się na bardzo liczne przypadki konstruowania znamion czynu typu zabronionego z elementów nie tylko pozaustawowych, ale w ogóle nie wyrażonych jednoznacznie w źródłach prawa stanowionego (zob. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa. O ustawowym charakterze roli prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nieokreślonych w ustawie*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 1995). Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano już na różnorodność sposobów redagowania w praktyce przepisów prawa karnego. Obok przepisów ustawowych, które w sposób wyczerpujący i precyzyjny określają wszystkie znamiona czynu zabronionego, ustawodawca zamieszcza też tzw. blankietowe przepisy karne. Wskazując czyn zabroniony nie określają one w sposób wyczerpujący jego znamion, ale w sposób wyraźny lub ukryty odsyłają do przepisów zamieszczonych w innym akcie normatywnym (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02).

Formułując zarzut niezgodności przepisu § 58 ust. 4 zaskarżonego rozporządzenia z art. 1 zaskarżonej ustawy Sąd Okręgowy nawiązuje wprost do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91). W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny wypowiedział w się w kwestii niezgodności z Konstytucją przepisów, na podstawie których wprowadzone zostały opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych. Sformułowana wówczas przez Trybunał Konstytucyjny teza, iż opłaty za parkowanie mają charakter opłat lokalnych zdaje się prowadzić Sąd Okręgowy do konkluzji, iż pozostawienie pojazdu w strefie płatnego parkowania (bez uiszczenia należnej opłaty) nie stanowi naruszenia zasad ruchu drogowego, które określać winna zaskarżona ustawa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ma podstaw do budowania tego rodzaju zależności i wysnuwania takich wniosków, jak sformułowane w treści pytania prawnego. Przychylić wypada się w związku z tym do poglądów wypowiedzianych w stanowiskach uczestników postępowania, zgodnie z którymi problem charakteru prawnego opłat za parkowanie jest zagadnieniem zasadniczo odmiennym od tego poruszonego w pytaniu prawnym. Ocena legalności § 58 ust. 4 zaskarżonego rozporządzenia sprowadza się zaś do przesądzenia związku, jaki zachodzi między ustanowieniem tego konkretnego znaku drogowego a odtworzeniem zakresu regulacji przyjętej – zgodnie z art. 1 – w zaskarżonej ustawie. W ocenie

Trybunału Konstytucyjnego argumentów takich dostarcza zarówno stanowisko Prokuratora Generalnego, jak i Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji. Na akceptację zasługuje bowiem w tej mierze argument nawiązujący do ustawowego pojęcia „postoju pojazdu” (art. 2 pkt 30 zaskarżonej ustawy), jako kategorii mieszczącej w swoim zakresie treściowym także stan faktyczny związany z „parkowaniem samochodu” w strefie, w której za postój pobierana jest opłata. Tym samym, znak drogowy informujący o wjeździe do strefy, w której zabroniony jest postój bez wniesienia opłaty, bez wątpienia normuje pewien element ruchu drogowego, którego zasady regulowane są postanowieniami zaskarżonej ustawy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego na rzecz legalności § 58 ust. 4 zaskarżonego rozporządzenia przemawia również nawiązanie do treści art. 45 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej ustawy, który to przepis zakazuje wykorzystywania drogi publicznej lub poszczególnych jej części w sposób niezgodny z przeznaczeniem. Uwzględniając okoliczność, że opisywana kwestionowanym znakiem drogowym strefa płatnego parkowania obejmuje – stanowiące część takiej drogi – miejsca przeznaczone na płatny postój, uznać należy, że wynikająca z tego znaku norma prawna mieści się w zakresie regulacji wyznaczonej treścią art. 1 zaskarżonej ustawy.

W konkluzji stwierdzić więc należy, iż treść pytania prawnego nie dostarcza argumentów potwierdzających zarzut niezgodności przepisu § 58 ust. 4 rozporządzenia z art. 1 prawa o ruchu drogowym.

Jak to już wskazywano na wstępie uzasadnienia, treść pytania prawnego w części pkt 2 nawiązuje także do problemu konsekwencji, jakie przepis § 58 ust. 4 rozporządzenia ma dla zakresu zastosowania art. 92 § 1 k.w. W ocenie Sądu, dopuszczalność ustanowienia w treści znaku informacyjnego także elementu zakazu rodzi w konsekwencji możliwość poniesienia odpowiedzialności za niedostosowanie się do tego znaku na podstawie art. 92 § 1 k.w. Rodzi się jednak zasadnicza wątpliwość, co do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do udzielania odpowiedzi na tak zadane pytanie (w tej jego części). Należy bowiem zauważyć, że przywołanie w *petitum* pytania prawnego art. 92 § 1 k.w. następuje niejako „przy okazji”, co tworzyć ma dodatkowy kontekst oceny problemu zgodności § 58 ust. 4 z art. 1 ustawy prawo o ruchu drogowym. Inaczej mówiąc, art. 92 § 1 k.w. nie został przez Sąd Okręgowy uczyniony ani przedmiotem pytania prawnego, ani też wzorcem dla kontroli zaskarżonego przepisu rozporządzenia. Tak zadane pytanie nie jest już jednak pytaniem o kontrolę zgodności prawa, ale pytaniem o interpretację (wykładnię) art. 92 § 1 k.w. Pytanie prawne zmierza więc w tej mierze w kierunku swoistego „upewnienia się” przez Sąd, czy zakres zastosowania art. 92 § 1 k.w. obejmować winien również sytuację nieprzestrzegania znaku drogowego opisanego w § 58 ust. 4 zaskarżonego rozporządzenia. Jest oczywiste, że przesądzenie (nie)zgodności § 58 ust. 4 zaskarżonego rozporządzenia z art. 1 ustawy rzutuje w sposób bezpośredni na ten zakres, jednakże nie można przyjąć, aby to właśnie Trybunał Konstytucyjny był organem legitymowanym do wypowiedzania się w tej mierze w formie merytorycznego orzeczenia. Sąd mający tego rodzaju wątpliwość, winien ją rozstrzygnąć korzystając z tych środków prawnych, które służą ujednolicaniu orzecznictwa sądowego. Akceptując w tym zakresie stanowisko wyrażone przez Prokuratora Generalnego, Trybunał Konstytucyjny postanowił w związku z tym umorzyć postępowanie w tej części pytania prawnego na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.