

RCL DPiO 5604-87/13

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 23 LIPCA 2013 R., SYGN. AKT P 36/12**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt P 36/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 sierpnia 2013 r. pod poz. 928.

**2. Sentencja orzeczenia:**

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

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepis uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją utracił moc obowiązującą – w zakresie wskazanym w sentencji - z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. 13 sierpnia 2013 r.

#### **4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

W rozdziale 11 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (dalej: ustawa nowelizowana) ustanowione zostały przepisy sankcyjne za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Wyszczególnienie naruszeń wraz z wysokością kar określone zostało w załącznikach do tejże ustawy.

W dniu 1 stycznia 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa nowelizująca), która dokonała m.in zmiany wysokości kar pieniężnych określonych w załącznikach.

Sankcje przewidziane w ustawie nowelizowanej zostały zarówno zaostrzone, jak i złagodzone, w niektórych zaś przypadkach zostały pozostawione bez zmian.

W art. 10 ustawy nowelizującej zawarto również przepis przejściowy, zgodnie z którym przepisy ustawy, o której mowa w art. 1 (nowelizowanej), w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, wszczętych i nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie. W myśl art. 11 ustawy nowelizującej stosowanie jej regulacji nastąpiło od dnia 1 stycznia 2012 r.

Skutkiem przedmiotowych rozwiązań był obowiązek stosowania nowego prawa do zdarzeń i stanów faktycznych - w zakresie sankcji związanych z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego - zaistniałych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, tj. przed dniem 1 stycznia 2012 r. Dotyczyło to również stosowania przepisów, które zawierały sankcje wyższe, niż obowiązujące (na podstawie ustawy nowelizowanej) w dniu zaistnienia zdarzenia powodującego odpowiedzialność.

#### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Wzorcem oceny zakwestionowanej normy były zasady zawarte w treści art. 2 Konstytucji. Z zawartej w tym przepisie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyprowadzana jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada *lex retro non agit*, stanowi też istotny składnik zasady zaufania obywateli do państwa. Polega ona na tym, aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie. Zakaz retroakcji nie ma jednak absolutnego charakteru, gdyż zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału w tym zakresie, ustawodawca może korzystać z zasady bezpośredniego działania prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki i pod

warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji.

Przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli:

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

Trybunał stwierdził, że kwestionowany przepis, poza spełnieniem warunku formy ustawowej, nie odpowiada żadnemu ze wskazanych wymagań. Problem, który ustawodawca zamierzał rozwiązać był mu znany od dłuższego czasu. Ustawodawca wprowadzając zasadę bezpośredniego działania nowego prawa naruszył też podstawową regułę intertemporalną - *tempus regit actum*, zgodnie z którą skutki prawne zdarzenia prawnego podlegają ocenie w świetle norm prawnych obowiązujących w chwili zajścia zdarzenia.

W świetle powyższych faktów Trybunał uznał za niedopuszczalną regulację, która nakazuje stosowanie przepisów materialnoprawnych ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu określonym ustawą nowelizującą także do stanów faktycznych mających miejsce przed jej uchwaleniem i wejściem w życie. Tak ogólne sformułowanie badanego przepisu przejściowego może powodować zastosowanie surowszych sankcji (wyższych kar finansowych) niż przewidziane w ustawie o transporcie drogowym przed nowelizacją.

W systemie prawnym nie może więc – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - funkcjonować przepis, który nakazuje – w wypadku, gdy odpowiednie normy naruszono w czasie obowiązywania sankcji mniej uciążliwej – stosować wprowadzoną później surowszą sankcję.

Dodatkowo należy zauważyć, że na gruncie prawa administracyjnego, które ma zastosowanie w ocenianej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie, w Rekomendacji nr 91

Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych, przyjętej 13 lutego 1991 r., sformułowano zasadę, że żadnej sankcji nie można nałożyć z racji czynu, który w czasie popełnienia nie stanowił postępowania sprzecznego z obowiązującymi normami, a jeśli odpowiednie normy naruszono w czasie, gdy obowiązywała sankcja mniej uciążliwa, później wprowadzonej sankcji surowszej nie można nakładać. Wejście natomiast w życie mniej represyjnych postanowień powinno działać na korzyść osoby, co do której władza rozważa nałożenie sankcji. Zalecenia zawarte w przywołanej Rekomendacji potwierdzone zostały w orzecznictwie ETPC<sup>1</sup>.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Zważywszy na określony w sentencji wyroku zakres niekonstytucyjności ocenionej negatywnie regulacji, skutkiem jej ogłoszenia jest powstanie prawa podmiotowego, gwarantowanego treścią art. 190 ust. 4 Konstytucji. O ile więc w oparciu o zakwestionowany przepis organy wydały decyzję nakładającą na stronę postępowania karę administracyjną w wysokości wyższej, niż obowiązującą w momencie zdarzenia, strona postępowania może realizować skutki niniejszego wyroku w oparciu o właściwe przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Należy jednocześnie zauważyć, iż nie jest to wyrok o charakterze interpretacyjnym, gdyż jego sentencja ściśle wyznacza zakres wadliwości normatywnej regulacji, które po jej ogłoszeniu nie mogą być stosowane do stanów faktycznych zaistniałych przed wejściem w życie ustawy. Oznacza to, że organy lub sądy rozpoznające sprawy „wszczęte i niezakończone” są związane treścią sentencji wyroku Trybunału i nie mogą stosować przepisów ustawy nowej, o ile ta przewiduje wyższe sankcje administracyjne za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego.

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

W uzasadnieniu wyroku Trybunał nie zawarł wskazówek służących wykonaniu wyroku.

---

<sup>1</sup> zob. również wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie Coëme i in. przeciwko Belgii, Recueil des arrêts et décisions, 2000-VII, wyrok ETPC z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie Margareta i Roger Andersson przeciwko Szwecji, seria A, nr 226.

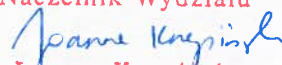
#### IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

##### 1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Przyjmując, iż przepis uznany za niezgodny z Konstytucją utracił moc obowiązującą w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, od dnia jej ogłoszenia (niezależnie od etapu postępowania) nie można wymierzyć kary pieniężnej w wysokości wyższej niż obowiązująca w dniu zdarzenia powodującego odpowiedzialność. W myśl konstytucyjnej zasady legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP, gwarantującej, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, obowiązek stosowania przepisów z uwzględnieniem powszechnie obowiązującej mocy sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego spoczywa zarówno na sądach, jak i organach stosujących prawo.

Tym samym – w świetle jednoznacznej treści sentencji przedmiotowego wyroku - brak jest konieczności projektowania regulacji pozytywnej, która zasadniczo odpowiadałaby treści zawartej w powszechnie wiążącej sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Departament Prawny i Orzecznictwa  
Naczelnik Wydziału

  
Joanna Knapinska

sporządził: T. Golik  
tel.: 694 62 01



