

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

przepisów Załączników Nr 1 oraz Nr 2 do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1265 ze zmianami) z art. 10 w związku z art. 173 i w związku z art. 175 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na zasadzie trójpodziału władzy państwowej. Zasada ta jest traktowana jako składnik ogólnej koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Zapobiega ona koncentracji nadmiernej władzy w jednym organie i ostatecznie ma na celu ochronę praw i wolności jednostki. Odnośnie władzy sądowniczej, już w tym miejscu należy podkreślić, że do jej istoty

należy, by wymiar sprawiedliwości był sprawowany wyłącznie przez sądy i trybunały, w separacji od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Z kolei, fundamentalnymi zasadami polskiego prawa karnego sensu largo, w tym prawa wykroczeń, są: zasada indywidualizacji kar i środków karnych, zasada sprawiedliwego wymiaru kary, oznaczająca przede wszystkim współmierność kary do stopnia społecznej szkodliwości czynu, oraz dyrektywa prewencji szczególnej, nakazująca branie pod uwagę celów zapobiegawczych i wychowawczych, które kara ma osiągnąć w stosunku do ukaranego. Kara może być wymierzona przez sąd lub (w postępowaniu w sprawach o wykroczenia) organ wymierzający karę według uznania tegoż sądu lub organu, ale jedynie w granicach przewidzianych przez ustawę.

Dokonana w Prokuraturze Generalnej analiza przepisów ustawy o transporcie drogowym uprawnia do wysnucia wniosku, że regulacje zawarte w Załącznikach Nr 1 oraz Nr 2 do tejże ustawy nie respektują wymienionych wyżej zasad, co przesądza o konieczności zakwestionowania tychże regulacji w niniejszym wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Przechodząc do oceny zakwestionowanych unormowań w kontekście zaproponowanych w *petitum* niniejszego wniosku wzorców kontroli, wypada odnotować, że, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Z kolei, art. 10 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą – sądy i trybunały. Zgodnie z art. 173 ustawy zasadniczej, Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. W końcu, art. 175 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

W doktrynie przyjmuje się, iż z zasady podziału władzy wynika, że władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są rozdzielone, a nadto, iż musi między nimi panować równowaga i że muszą one między sobą współpracować. Zasada ta nie ma znaczenia czysto organizacyjnego. Celem jej jest m.in. ochrona praw człowieka

przed nadużyciem władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów. W zakresie układu stosunków między władzą ustawodawczą i wykonawczą typowym zjawiskiem jest pewne przecinanie się czy nakładanie kompetencji, sięgające nawet w dziedziny należące do istoty ustawodawstwa bądź działalności wykonawczej. Zasadnicza odmienność układu stosunków występuje między władzą sądowniczą a każdą z pozostałych władz, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć (por. Jerzy Oniszcuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, s. 189 - 190).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, że ani legislatywa, ani egzekutywa nie mogą swym oddziaływaniem wpływać na wymierzanie sprawiedliwości przez sądy (przede wszystkim), a także na realizowanie swych funkcji przez trybunały (nie jest naturalnie takim oddziaływaniem na sądy realizowanie swych zadań przez prokuraturę ani realizowanie możliwości inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przez określone „czynniki parlamentarne”, Prezydenta RP lub Radę Ministrów). Wynika to z przyjętej w Konstytucji, niejako dodatkowo wobec art. 10, zasady odrębności i niezależności sądów i trybunałów od „innych władz” (art. 173). Analogicznego sformułowania konstytucyjnego nie znajdziemy w odniesieniu do pozostałych władz. Przepis ten nie może być potraktowany jako pewne *superfluum* wobec art. 10, tym bardziej że o „niezależności” dodatkowo wspomina również art. 45 ust. 1 i art. 186 ust. 1 i 2 Konstytucji. Znane są również konsekwencje innej konstytucyjnej zasady, a mianowicie zasady „niezawisłości sędziów” (art. 178 ust. 1 i 2, art. 186, art. 45 ust. 1); idą one dalej niż konsekwencje „odrębności” i „niezależności” sądów. Tak więc w odniesieniu do władzy sądowniczej, i tylko wobec tej władzy, rozdzielenie oznacza zarazem separację. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki (por. Paweł Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, V Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tezy do art. 10, s. 13 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego zgodnie prezentują pogląd, że sądy i trybunały są nie tylko władzą odrębną od innych władz, ale także niezależną od owych innych władz. Jakkolwiek cecha niezależności sądów występuje także w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 186 ust. 2 ustawy zasadniczej jako cecha samodzielna, to w kontekście art. 173 należy ją interpretować łącznie z cechą odrębności z podkreśleniem, że art. 173 używa pojęcia „niezależności” sądów i trybunałów nie w ogóle, lecz w znaczeniu niezależności od innych władz, tzn. od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W takim kontekście pojęcie niezależności sądów i trybunałów doprecyzowuje pojęcie ich odrębności, jako jednej z cech zasady podziału władzy rozpatrywanej w kontekście władza sądownicza – władza ustawodawcza – władza wykonawcza (por. Janusz Trzciniński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, I Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, tezy do art. 173, s. 11 – 12 oraz powołane tam poglądy doktryny).

W doktrynie dominuje też pogląd, że skoro art. 175 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż wymiar sprawiedliwości sprawują sądy, to rozstrzyganie sporów (spraw) tylko wtedy można uznać za „wymiar sprawiedliwości”, jeżeli dokonywane jest wyłącznie przez „sądy” (a ściślej rzecz biorąc – przez sądy wymienione w art. 175 Konstytucji). W ten sposób do pojęcia „wymiaru sprawiedliwości” zostaje włączony element podmiotowy, wiążąc tę postać działalności państwa wyłącznie z kompetencjami sądownictwa. Prowadzi to do wniosku, że jeżeli funkcja „wiążącego rozstrzygnięcia sporów o prawo” powierzona jest w jakiejś sprawie organowi innemu niż sąd, to działań tego organu nie można uznać za sprawowanie „wymiaru sprawiedliwości”. Tylko bowiem sąd stwarza szczególne gwarancje wydania sprawiedliwego i fachowego rozstrzygnięcia, bo tylko z sądem Konstytucja wiąże szczególne zasady organizacji i procesowania oraz szczególny status osób w nim zasiadających. Wymiar sprawiedliwości może być jedynie wtedy sprawowany, jeżeli jego koniecznym komponentem pozostaje niezawisłość sędziowska (por. Leszek Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, IV Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, tezy do art. 175, s. 4 – 5 oraz powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada podziału władzy zakłada szczególnie sposób określania stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów (por. wyrok z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU Nr 10/A/2005, poz. 119, s. 1393 oraz powołane tam orzecznictwo).

Dokonując analizy art. 173 ustawy zasadniczej, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że gwarantuje on nie tylko odrębność, ale i niezależność sądów i trybunałów od innych władz. Przypomniał również, że zagwarantowanie odrębności i niezależności władzy sądowniczej służyć ma nie jej samej (organom, które ją sprawują), lecz realizacji konstytucyjnego prawa do sądu opartego na art. 45 Konstytucji (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2 /05, OTK ZU Nr 10/A/2005, poz. 114, s. 1341).

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że odpowiedzialność karna, we wszystkich fazach postępowania, należy, co do zasady do domeny wymiaru sprawiedliwości. Sprawowany jest on – jak stanowi art. 175 ust. 1 Konstytucji – przez sądy. Do sądów zaś Konstytucja zalicza Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. P. 12/00, OTK ZU Nr 3/2001, poz. 47, s. 256).

Orzekając w pełnym składzie Trybunału, w sprawie o sygn. K 45/07, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że, skoro władza sądownicza może być wykonywana wyłącznie przez sądy, to pozostałe władze nie mogą ingerować w jej działania lub w niej uczestniczyć. W wypadku władzy sądowniczej nie może być mowy o takich odstępstwach od zasady podziału i równowagi władzy (np. „przebiecia kompetencyjne”), które są dopuszczalne w relacjach między pozostałymi władzami. Żadna władza nie może ingerować w sprawy struktury, składu lub działania władzy

sądowniczej, chyba że wyjątki dotyczą wypadków określonych w Konstytucji. Interpretacja zasady podziału i równowagi władzy w odniesieniu do władzy sądowniczej wymaga podkreślenia, że gwarancją realizacji takiej pozycji władzy sądowniczej jest zasada niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowniczej, czyli ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki lub osób prawnych. W wypadku władzy sądowniczej „jądro kompetencyjne” polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu (*vide* – wyrok z dnia 15 stycznia 2009 r., OTK ZU Nr 1/A/2009, poz. 3, s. 40 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, władza sądownicza, mimo swego odizolowania w zakresie orzekania od pozostałych władz, nie jest całkowicie odseparowana od nich, jeśli chodzi o powiązania o charakterze funkcjonalnym, choć zarazem jakakolwiek zewnętrzna ingerencja w proces sędziowskiego orzekania jest konstytucyjnie wykluczona. Konstytucja dostarcza przykładów takich funkcjonalnych powiązań władz. Najbardziej znaczące polegają na tym, że prawne podstawy działalności sądów oparte są na aktach pochodzących od parlamentu, zaś sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Te lub inne jeszcze powiązania władz nie mogą jednak naruszać wskazanej wyżej odrębności władzy sądowniczej oraz nie mogą oddziaływać na działalność sądów. Rozstrzygnięcia sądów poddawane są kontroli instancyjnej jedynie na zasadach i w formach określonych w Konstytucji i w ustawach. Konsekwencją takiego stanu prawa jest to, że ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie może sprawować wymiaru sprawiedliwości, a zatem nie może wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli. Ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostek lub osób prawnych w konkretnych sprawach należy do wyłącznej kompetencji sądownictwa. W ten sposób następuje zazębienie się zasady podziału i równowagi władz oraz zasad państwa prawnego (por. *ibidem*, s. 41 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji pozostają ze sobą w ścisłym związku. Drugiego z tych przepisów w żadnym wypadku nie można traktować jako *superfluum* konstytucyjnego, ponieważ wynika z niego konieczność odmiennej oceny sytuacji władzy sądowniczej w