

Warszawa, 24 listopada 1999 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku grupy Posłów skierowanego do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt K.34/99)

Stosownie do zlecenia z dnia 4 listopada 1999 r. uprzejmię przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku grupy Posłów z dnia 27 października 1999 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 65 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. nr 98, poz. 602 z późn. zmianami) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz. U. nr 59, poz. 631).

1. Wnioskodawcy zgłaszają zarzut niekonstytucyjności pod adresem art. 65 ust. 7 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, uzasadniając go brakiem wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, do którego wydania został upoważniony Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w porozumieniu z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej. Oceniając zasadność tego zarzutu z formalnego punktu widzenia należy stwierdzić, że zaskarżony przepis uchybia artykułowi 92 ust. 1 Konstytucji. Uchybienie to nie może być jednak potraktowane jako przesłanka wystarczająca do uznania art. 65 ust. 7 ustawy za niekonstytucyjny. Okolicznością częściowo usprawiedliwiającą jest bowiem fakt, że zaskarżona ustawa – Prawo o ruchu drogowym została uchwalona przed wejściem w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zgodnie z dyspozycją art. 236 ust. 1 ustawy zasadniczej, treść art. 65 ust. 7 należało dostosować do wymagań art. 92 ust. 1 Konstytucji. Termin przedstawienia Sejmowi projektu stosownej zmiany tego przepisu przez Radę Ministrów upłynął 18 października 1999 r. Niedotrzymanie tego terminu nie uzasadnia jednak tak poważnego zarzutu, jakim jest zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją.

Oceniając przepis art. 65 ust. 7 ustawy z punktu widzenia wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, nie można nie uwzględnić również faktu, że zawarte w nim upoważnienie w sposób prawidłowy określa zakres spraw przekazanych do szczegółowego uregulowania w rozporządzeniu. Obejmuje on: sposób zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunki ich odbywania oraz tryb postępowania w tych sprawach. Wskazanie „obszarów”, które mają być poddane szczegółowemu unormowaniu stanowi ogólną wytyczną do treści rozporządzenia.

2. Drugi z kolei zarzut Wnioskodawców dotyczy przepisów art. 65 ust. 1-5 ustawy, które – według wniosku – są niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 57 i art. 59 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 2 i art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz z art. 1 i art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zdaniem Wnioskodawców, zaskarżone przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym, naruszają postanowienia wymienionych artykułów Konstytucji, MPPOiP oraz Konwencji przez to, że nie różnicują wymagań, jakie mają spełniać organizatorzy „imprez” powodujących utrudnienia w ruchu drogowym lub wymagających korzystania z drogi w sposób szczególny. Świadczy to o tym – wywodzą Wnioskodawcy – że ustawodawca nie dostrzega zasadniczej różnicy między korzystaniem z wolności i praw politycznych a korzystaniem z praw socjalnych i kulturalnych. Powołując się na art. 57 ustawy zasadniczej twierdzą, że wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich nie może być swobodnie interpretowana co do jej zakresu lub ograniczana w sposób dowolny przez „tworzenie norm faktycznie ograniczających lub wręcz uniemożliwiających zorganizowanie zgromadzenia”.

Moim zdaniem, zarzut niezgodności z Konstytucją art. 65 ust. 1-5 ustawy nie jest zasadny z następujących względów:

1) przedmiotem regulacji prawnej, jakim jest ustawa – Prawo o ruchu drogowym, nie są i nie powinny być kwestie związane z zakresem lub sposobem korzystania z wolności i praw politycznych określonych w art. 57 i art. 59 ust. 3 Konstytucji. Należy bowiem mieć na względzie, że zgodnie z art. 1 tej ustawy, przede wszystkim reguluje

ona zasady ruchu na drogach publicznych. Zakres przedmiotowy ustawy - Prawo o ruchu drogowym wyznacza więc także ramy unormowania dotyczącego wykorzystania dróg w sposób szczególny (art. 65). **Wbrew sugestiom Wnioskodawców unormowanie to powinno, określać jednolite, a nie zróżnicowane zasady i kryteria udzielania oraz cofania zezwoleń na zorganizowanie imprez, które mogą powodować utrudnienie ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny.** Wymaga tego bezpieczeństwo na drogach, które nie może podlegać dywersyfikacji ze względu na rodzaj, charakter lub cel imprezy;

2) ustawodawca przy formułowaniu zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego nie może ustanawiać innych ograniczeń (w korzystaniu z dróg publicznych w sposób szczególny) dla manifestacji, demonstracji lub pochodów organizowanych w celach politycznych lub związkowych, innych zaś dla pozostałych imprez, takich jak zawody sportowe, wyścigi czy imprezy kulturalne. **Ewentualne różnice stanu prawnego w tym zakresie powodowałyby nierówność wobec prawa, dotyczącą określone grupy organizatorów i uczestników imprez odbywanych na drogach.** W związku z tym należałoby uznać za bezpodstawny zarzut, że ustawodawca nie dostrzegł różnicy między korzystaniem z wolności i praw politycznych a korzystaniem z praw socjalnych i kulturalnych;

3) Wnioskodawcy nie wskazują, w jaki sposób zaskarżone przepisy ograniczają bądź uniemożliwiają zorganizowanie pokojowego zgromadzenia i uczestniczenia w nim. **Ograniczenia wynikające z treści art. 65 ust. 1-5 ustawy a polegające na obowiązku uzyskania zezwolenia na odbycie imprezy na drodze publicznej oraz na uprawnieniu organu wydającego zezwolenia do odmowy wydania lub cofnięcia go, zaś organu kontroli drogowej nawet do przerwania imprezy, nie naruszają istoty wolności i praw człowieka i obywatela, a więc nie przekraczają granic wyznaczonych przepisem art. 31 ust. 3 Konstytucji.** Wypada zwrócić uwagę, że odmowa wydania lub cofnięcia zezwolenia należy do kompetencji właściwego organu, który może (ale nie musi) podjąć taką decyzję tylko wtedy, gdy wystąpi co najmniej jedna z przesłanek ustawowych. W przypadku zaś braku takiej przesłanki decyzja odmowna

bądź cofająca zezwolenie jest niedopuszczalna. Ocena, czy ustawowe przesłanki w konkretnym przypadku zaistniały, należy do organu wydającego zezwolenie. Ustawodawca pozostawił mu znaczną swobodę w tym zakresie. Sfera uznaniowości decyzji organów, o których mowa w art. 65 ust. 4 i 5 jest zapewne dyskusyjna. Okoliczność ta nie może jednak stanowić podstawy do skutecznego zakwestionowania konstytucyjności zaskarżonych przepisów, które jednakowo traktują wszelkie, bez wyjątku, imprezy organizowane na drogach publicznych.

3. Zarzut niezgodności z Konstytucją dotyczy także niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach (...), a między innymi:

1) § 3 – nakładającego na organizatora imprezy obowiązek spełnienia szeregu warunków zapewniających bezpieczeństwo i porządek publiczny podczas trwania imprezy. Wnioskodawcy wyrażają pogląd, że zakres obowiązków ciążących z mocy tego przepisu na organizatorach imprez faktycznie ogranicza możliwość organizowania zgromadzeń, a więc narusza art. 57, art. 59 ust. 3 i 4 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zaskarżony przepis przerzuca na organizatorów imprez część obowiązków nałożonych na władzę wykonawczą oraz na Policję – twierdzą Wnioskodawcy;

2) § 5 ust. 1 pkt 1 – wymagającego od organizatora imprezy, aby pisemny wniosek o wydanie zezwolenia na odbycie imprezy został przez niego złożony co najmniej na 60 dni przed planowanym rozpoczęciem imprezy, gdy ma się ona odbyć na drodze krajowej lub wojewódzkiej. Zdaniem Wnioskodawców, przepis ten ma charakter restrykcyjny i jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

3) § 7 pkt 3 – zobowiązującego organizatora imprezy do załączenia do wniosku o wydanie zezwolenia – programu imprezy, w którym ma być określony w minutach i kilometrach program przejazdu lub przejścia uczestników przez poszczególne miejscowości i granice województw. Według Wnioskodawców, przepis ten jest niezgodny z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, ponieważ nie określa on skutków niezachowania określonych w programie parametrów czasowych;

4) § 9 ust. 2 – upoważniającego organ wydający zezwolenie lub opiniujący wniosek o zezwolenie do żądania od organizatora imprezy, aby spełnił on dodatkowe warunki mające wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas przebiegu imprezy. Wnioskodawcy twierdzą, że zaskarżony przepis pozostawia organom państwa zbyt szeroką uznaniowość, która może prowadzić do ograniczenia wolności i praw podlegających ochronie konstytucyjnej. W związku z tym pod adresem § 9 ust. 2 formułują zarzut naruszenia art. 7, art. 9, art. 31 ust. 3, art. 57 i art. 59 ust. 3 Konstytucji.

Ad. 1) Zakres obowiązków, ciążących na organizatorach imprez z mocy § 3 rozporządzenia, może nastęrczać znacznych trudności przy ich wypełnianiu. Dotyczy to zwłaszcza organizatorów reprezentujących środowiska lub podmioty nie zasobne pod względem finansowym. Bezwzględne egzekwowanie warunków określonych w zaskarżonym przepisie może w praktyce prowadzić do ograniczenia wolności i praw politycznych określonych w art. 57 i art. 59 ust. 3 i 4 Konstytucji w stopniu naruszającym art. 31 ust. 3, zdanie ostatnie, ustawy zasadniczej. **Konstytucyjność tego przepisu jest wątpliwa również z tego względu, że użyte na wstępie wyrazy „w szczególności” dopuszczają nałożenie dalszych, nie wymienionych w rozporządzeniu, obowiązków na organizatora imprez.** Oznacza to, że organ wydający zezwolenie lub organ kontroli ruchu drogowego mógłby żądać spełnienia przez niego także takich warunków, które uniemożliwiają zorganizowanie lub odbycie imprezy. Należałoby zatem uznać, że wniosek dotyczący § 3 rozporządzenia jest zasadny.

Ad. 2) Wypada zgodzić się z oceną Wnioskodawców, że termin złożenia wniosku i wydania zezwolenia (60 dni przed planowanym rozpoczęciem imprezy) w praktyce może niekiedy ograniczać bądź nawet wykluczać możliwość zorganizowania imprezy na drogach publicznych, będącej reakcją poszczególnych grup lub środowisk społecznych na określone fakty i sytuacje. **W ten sposób może być ograniczona wolność organizowania pokojowych zgromadzeń (art. 57 Konstytucji) i innych form protestu (art. 59 ust. 3) w stopniu naruszającym istotę tej wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).** Powyższy zarzut nie byłby zasadny, gdyby w § 5 rozporządzenia został

zamieszczony np. przepis dopuszczający skrócenie 60-dniowego terminu w przypadkach uzasadnionych ściśle określonymi okolicznościami.

Ad. 3) **Zarzut niezgodności z Konstytucją § 7 pkt 3 rozporządzenia jest bezpodstawny.** Wymagany program przejazdu lub przejścia uczestników imprezy, określony w minutach i kilometrach, ma być jednym z załączników do wniosku o wydanie zezwolenia. Ewentualne „niedotrzymanie określonych w nim parametrów czasowych”, mających zapewne charakter orientacyjny, nie musi powodować jakichkolwiek skutków prawnych.

Ad. 4) **Nie ulega wątpliwości, że przepis § 9 ust. 2 rozporządzenia jest przepisem niekonstytucyjnym. Jest on bowiem niezgodny z art. 92 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi.** Dyspozycja zaś przepisu zaskarżonego w istocie rzeczy sprowadza się do umocowania organu wydającego zezwolenie lub opiniującego wniosek o zezwolenie do nakładania na obywateli, występujących w roli organizatorów imprez, dodatkowych obowiązków (ciężarów), nie przewidzianych w rozporządzeniu. Owo umocowanie ma charakter blankietowy, a więc jest nieograniczone pod względem przedmiotowym. Jest to więc rozwiązanie naruszające zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji powinien był określić w rozporządzeniu obowiązki ciążące na organizatorach imprez oraz warunki, jakie muszą być przez nich spełnione, w sposób wyczerpujący. Ustrojodawca nie upoważnił go do „dzielenia się” swoimi kompetencjami w tym zakresie z innymi organami. Z tego względu należałoby uznać, że przepis § 9 ust. 2 rozporządzenia pozostaje w opozycji także do art. 7 Konstytucji.

Wypada dodać, że nałożone na organizatora imprezy dodatkowe obowiązki na podstawie zakwestionowanego przepisu mogą okazać się skuteczną barierą na drodze realizacji wolności i praw zagwarantowanych w Konstytucji. Przepis ten może np. stanowić zagrożenie dla wolności organizowania pokojowych zgromadzeń, o których mowa w art. 57 Konstytucji.

4. **Zaskarżony § 11 rozporządzenia uchybia, moim zdaniem, zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).** Przewiduje on bowiem, że rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 lipca 1999 r., a więc po upływie zaledwie 9 dni od daty jego wydania. Zostało zaś opublikowane w Dzienniku Ustaw z datą 1 lipca 1999 r. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie stwierdzał, że niezachowanie odpowiedniego okresu „vacatio legis” stawia pod znakiem zapytania konstytucyjność przepisu określającego datę wejścia w życie danej regulacji prawnej. W tego rodzaju przypadkach konieczne jest przynajmniej zamieszczenie przepisów przejściowych, które normowałyby sytuację prawną podmiotów działających w obszarze objętym nową regulacją przed datą wejścia jej w życie. W zaskarżonym rozporządzeniu takie przepisy się nie znalazły.

Sporządził: Witold Pawełko