

30/2/A/2008

WYROK

z dnia 31 marca 2008 r.

Sygn. akt SK 75/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Zbigniew Cieślak – sprawozdawca

Maria Gintowt-Jankowicz

Andrzej Rzepliński

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 31 marca 2008 r., skargi konstytucyjnej spółki „PAWTRANS” sp. z o.o. o zbadanie zgodności:

art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088, ze zm.) z art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, Nr 176, poz. 1238 i Nr 192, poz. 1381) jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 39 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, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1.1. W skardze konstytucyjnej z 24 lipca 2006 r., skarżąca „PAWTRANS” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej: spółka, skarżąca spółka lub skarżąca) zarzuciła, że art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088, ze zm.; dalej: u.t.d.) jest niezgodny z art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 kwietnia 2008 r. w Dz. U. Nr 57, poz. 349.

1.2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Decyzją z 14 listopada 2003 r. (sygn. akt WITD.DI.0152.144/102/03) Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, na podstawie art. 93 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371, ze zm.), wymierzył spółce „PAWTRANS” karę pieniężną w kwocie 800 zł za nieokazanie przez kontrolowanych kierowców tzw. wykresówek z urządzenia rejestrującego samoczynnie prędkość jazdy oraz czas jazdy i postoju, jak również za nieprawidłowe działanie przyrządu kontrolnego.

W wyniku rozpatrzenia odwołania Główny Inspektor Transportu Drogowego, decyzją z 17 lutego 2004 r. (sygn. akt BPO-5-56-KI/2004/857-06), utrzymał w mocy decyzję Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego.

Następnie skarżąca spółka 4 marca 2004 r. wniosła na decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Sąd ten, wyrokiem z 13 stycznia 2005 r. (sygn. akt VI SA/Wa 460/04), skargę oddalił, uzasadniając, że dokonana kontrola zgodności z prawem decyzji nie dostarczyła podstaw do stwierdzenia naruszenia przez organ administracji publicznej przepisów prawa materialnego lub procesowego.

Przeciwko powyższemu wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarżąca spółka skierowała 7 marca 2005 r. skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyrokiem z 15 marca 2006 r. (sygn. akt I OSK 627/05) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną ze względu na to, że w ocenie sądu nie miała ona usprawiedliwionych podstaw.

1.3. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej z 24 lipca 2006 r. skarżąca wskazała, że art. 92 ust. 1 u.t.d. wprowadza w istocie odpowiedzialność o charakterze karnym, nie opierając tej odpowiedzialności na przepisach prawa karnego materialnego i procesowego, co skutkuje pozbawieniem ukaranych podmiotów prawa do zindywidualizowanej odpowiedzialności za dokonanie czynu zabronionego pod groźbą kary przepisami obowiązującymi w czasie jego popełnienia (naruszenie art. 42 ust. 1 Konstytucji). Ponadto kwestionowany przepis nie zapewnia podmiotom, na które nakładane są kary pieniężne, możliwości realizowania konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (naruszenie art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Skarżąca na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji wywiodła, że odpowiedzialności karnej podlega zawsze ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Przy tym odpowiedzialność karna (oparta na zasadach określonych w przepisach prawa karnego) powinna być traktowana jako przywilej każdego obywatela. Tymczasem ustawa o transporcie drogowym zabrania pewnych czynów pod groźbą kary pieniężnej nakładanej w drodze decyzji administracyjnej, a więc nie statuuje odpowiedzialności karnej za ich popełnienie. Taka sytuacja jest niekorzystna dla przewoźników w szczególności z uwagi na to, że powyższe kary pieniężne są nakładane bez uwzględnienia regulacji prawa karnego. Zatem przedsiębiorcy zostają pozbawieni gwarancji wynikających z podstawowych funkcji prawa karnego, którymi są: zabezpieczenie określonych dóbr przed atakami ze strony osób naruszających normy prawne (funkcja ochronna) oraz zabezpieczenie jednostki przed ingerencją władzy w jej prawa, zapewnienie jednostce tzw. „pewności prawa” (funkcja gwarancyjna). Ponadto prawo karne reguluje tak istotne kwestie, jak zasady winy, odpowiedzialności za czyn zabroniony, domniemania niewinności, czy też wymiaru kary i środków karnych, które nie mają zastosowania do kar nakładanych na mocy art. 92 ust. 1

u.t.d. W ten oto sposób w stanie faktycznym będącym podstawą wniesienia niniejszej skargi konstytucyjnej doszło do obciążenia odpowiedzialnością skarżącej spółki, a czynu zabronionego dopuściła się osoba fizyczna niebędąca nawet pracownikiem skarżącej. Tak więc skarżącej spółce odebrano prawo do zindywidualizowanej odpowiedzialności za zarzucany czyn. Została ona również pozbawiona wszystkich „nadzwyczajnych” uprawnień występujących w procedurze karnej, w szczególności wynikających z zasady domniemania niewinności.

W podsumowaniu skarżąca stwierdziła, że art. 92 ust. 1 u.t.d. jest przepisem statuującym odpowiedzialność karną, nie stanowi jednak przepisu karnego. Pozbawia to ukarane podmioty wszelkich gwarancji wynikających z przepisów prawa karnego materialnego i procesowego. Ustawodawca nie może przerzucać obowiązku karania obywateli z niezawisłych sądów na organy administracji, gdyż narusza wówczas art. 175 Konstytucji (zasadę *nulla poena sine iudicio*), jak również art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji poprzez odmowę ukaranemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

2. Pismem z 5 lipca 2007 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, stwierdzając, że art. 92 ust. 1 u.t.d. nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny zaznaczył, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny, gdyż obciąża podmiot wykonujący transport drogowy, jeżeli wystąpił zakazany przez ustawę skutek, niezależnie od tego, kto faktycznie prowadził pojazd. Jednocześnie Prokurator Generalny przypomniał pogląd Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego dopuszczalność wymierzania kar pieniężnych przez organy administracji w drodze decyzji nie jest kwestionowana (por. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, celem sankcji administracyjnej określonej w art. 92 ust. 1 u.t.d. nie jest represja, lecz zabezpieczenie należytego prowadzenia działalności gospodarczej. Wobec tego wzorzec zawarty w art. 42 Konstytucji, który odnosi się tylko do odpowiedzialności karnej i postępowania karnego, nie jest adekwatny do oceny art. 92 ust. 1 u.t.d. Taki sam pogląd zaprezentował Prokurator Generalny w związku z wzorcami zawartymi w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, ponieważ art. 92 ust. 1 u.t.d. w ogóle nie zajmuje się kwestią dostępu do sądu w wypadku kwestionowania przez stronę decyzji administracyjnej, w szczególności zaś nie wyłącza przewidzianego w innych ustawach trybu zaskarżania decyzji ostatecznych.

Prokurator Generalny zauważył, że ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 180, poz. 1497) dodano art. 92a, który wprowadził bezpośrednią odpowiedzialność kierowcy za wykroczenie polegające na naruszeniu: obowiązku posiadania w pojeździe wymaganych dokumentów, zasad dotyczących maksymalnego dziennego czasu prowadzenia pojazdu, dziennego czasu odpoczynku lub przekraczania maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu bez przerwy, jak również zasad dotyczących użytkowania analogowych urządzeń rejestrujących samoczynnie prędkość jazdy, czas jazdy i czas postoju, obowiązkowe przerwy i czas odpoczynku (ust. 1). Jednocześnie jednak art. 92a ust. 3 u.t.d. nie wyłącza, co do zasady, odpowiedzialności, na drodze postępowania administracyjnego, przedsiębiorcy realizującego przewóz drogowy. Podkreśla to wolę ustawodawcy, by podmiot wykonujący przewóz drogowy był nadal odpowiednio motywowany (czy nawet dyscyplinowany) do działań organizacyjnych gwarantujących bezpieczeństwo innych użytkowników dróg, w tym w zakresie doboru kierowców i ułożenia planu ich pracy.

3. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w niniejszej sprawie w piśmie z 31 sierpnia 2007 r., w którym wniósł o stwierdzenie, że art. 92 ust. 1 u.t.d. nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu zauważył, że polski ustawodawca dość często odwołuje się do konstrukcji administracyjnej kary pieniężnej. Uczynił to również w kwestionowanym art. 92 ust. 1 u.t.d., który nie stanowi elementu normy prawa karnego regulującej odpowiedzialność podmiotów w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji. Wynika to z tego, że odpowiedzialność na podstawie art. 92 ust. 1 u.t.d. ma charakter obiektywny i jest odpowiedzialnością na zasadzie tzw. ryzyka. Istnieje ona bowiem niezależnie od winy podmiotu, w wypadku niewykonania obowiązku na niego nałożonego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wprowadzenie w art. 92 ust. 1 u.t.d. odpowiedzialności administracyjnoprawnej wynika z art. 2 Konstytucji. W świetle tego przepisu, ustawodawca nie powinien tworzyć przepisów, których wykonanie jest utrudnione, a czasami wręcz niemożliwe. Wprowadzenie sankcji karnej za nieprzestrzeganie przepisów ustawy o transporcie drogowym mogłoby znacząco wpłynąć na spowolnienie lub nawet zablokowanie działalności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, a tym samym czynić powyższe przepisy niewykonalnymi. Natomiast przyjęcie odpowiedzialności administracyjnoprawnej pozwala państwu odpowiednio szybko i proporcjonalnie do skali zagrożenia społecznego reagować na nierzające naruszenie norm prawnych o niewielkim stopniu szkodliwości społecznej. Ponadto, jak wskazuje Marszałek Sejmu, konstrukcję odpowiedzialności administracyjnoprawnej przyjęła większość państw o rozwiniętym systemie polityczno-prawnym, w tym przede wszystkim państwa Unii Europejskiej, której Polska jest członkiem.

Marszałek Sejmu zaznaczył również, że kwestionowany w skardze konstytucyjnej przepis jest podstawą nawiązania stosunku administracyjnoprawnego, który na mocy przepisów ustawowych został poddany kognicji sądów administracyjnych. Przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 8 kwietnia 1997 r. (sygn. K. 14/96) stwierdził, co następuje: „Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem szczególnym, a w przypadku gdy ustawa przewiduje skargę do NSA, konstytucyjne prawo do sądu jest zachowane bez względu na to, że zakres orzekania NSA, który bada tylko zgodność decyzji z prawem, jest węższy w porównaniu z zakresem orzekania sądów powszechnych (...)” (OTK ZU nr 2/1997, poz. 16). Wobec tego art. 92 ust. 1 u.t.d. nie ogranicza, a tym bardziej nie wyłącza konstytucyjnego prawa do sądu.

II

Na rozprawie w 31 marca 2008 r. pełnomocnik skarżącej spółki zawęził zakres zaskarżenia, formułując wniosek, że art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. jest niezgodny z art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. W odniesieniu do uzasadnienia zarzutu podtrzymał zajęte w skardze konstytucyjnej stanowisko. Ponadto dodał, że nie do zaakceptowania jest sytuacja powstająca na mocy kwestionowanego przepisu, w której podmiotem karanym za naruszenie przepisów o czasie pracy kierowców jest przedsiębiorca, niezwiązany tymi przepisami. Tak więc karze podlega nie ten podmiot, który ma być przymuszany do przestrzegania przepisów o czasie pracy. Wobec tego art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. nie gwarantuje dochowywania tych przepisów.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie należy stwierdzić, że pełnomocnik skarżącej na rozprawie w dniu 31 marca 2008 r. zawęził zakres zaskarżenia, wnosząc o stwierdzenie niezgodności art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.; dalej: u.t.d.) z art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Skutkuje to cofnięciem skargi konstytucyjnej w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 92 ust. 1 pkt 1 i pkt 3-8 u.t.d., co stanowi obligatoryjną przesłankę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). W związku z powyższym Trybunał ograniczył się w niniejszej sprawie do kontroli konstytucyjności art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d., zgodnie z którym „Kto wykonuje przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, naruszając obowiązki lub warunki wynikające z przepisów ustawy lub przepisów: (...) o czasie pracy kierowców (...) – podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 15.000 złotych”.

2. Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2). Co więcej to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym (zob. wyrok TK z 2 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50). Kary pieniężne mogą być także konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej, która podlega na żądanie uprawnionego podmiotu kontroli sądownictwa administracyjnego (sygn. P 19/06). Administracyjne kary pieniężne – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z 1 marca 1994 r. w sprawie o sygn. U 7/93 – są to w istocie środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa (OTK w 1994, cz. I, poz. 5). Wobec tego sankcje administracyjne – stosowane automatycznie, z mocy ustawy – mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne (zob. wyrok z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6). Jak bowiem stwierdził Trybunał w wyroku z 15 stycznia 2007 r., istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów (sygn. P 19/06). „Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej” (sygn. P 19/06).

3. Punktem wyjścia oceny konstytucyjności art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. jest ustalenie charakteru prawnego kary pieniężnej przewidzianej w kwestionowanym przepisie. Tylko bowiem stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obliguje do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 ust. 1 Konstytucji, który – co wyraźnie zaznaczył Trybunał w wyroku z 15 stycznia 2007 r. (sygn. P 19/06; tak też wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50) – niewątpliwie odnosi się wprost tylko do odpowiedzialności karnej i postępowania karnego. Tak więc kwestią podstawową dla niniejszej sprawy jest ustalenie, czy odpowiedzialność wprowadzona przez art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. ma charakter represyjny, czy też w jej wypadku przeważają inne cele i funkcje, a mianowicie prewencyjno-ochronne i zabezpieczające (zob. sygn. P 19/06).

W orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. uzasadnienie wyroku WSA z 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 341/06, Lex nr 221761; uzasadnienie wyroku WSA z 25 listopada 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1435/05, Lex nr 192586 oraz wyrok WSA z 12

lipca 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 2077/04, Lex nr 190699) panuje zgodny pogląd, w świetle którego sankcje zawarte w przepisie art. 92 ust. 1 u.t.d. odnoszą się do podmiotów wykonujących transport drogowy lub przewozy na potrzeby własne. Osobami takimi nie są kierowcy przedsiębiorcy – przewoźnika, lecz sam przedsiębiorca, co wynika z definicji transportu drogowego i przewozów na potrzeby własne zawartych w art. 4 pkt 1-4 u.t.d. Stroną umowy przewozu zawsze jest przedsiębiorca, będący jednocześnie przewoźnikiem w rozumieniu prawa cywilnego. Należy podkreślić, że wykonującym transport drogowy jest każdy, kto prowadzi działalność gospodarczą określoną w art. 4 pkt 1-3 u.t.d., niezależnie od tego, czy jest do tego uprawniony na podstawie licencji, czy też nie. Natomiast przewoźnikiem w rozumieniu ustawy jest tylko ta osoba, która wykonuje transport drogowy na podstawie stosownego administracyjnego uprawnienia. Z tego powodu w art. 92 ust. 1 u.t.d. posłużono się szerokim terminem „wykonujący transport drogowy”, ażeby sankcjami z tego przepisu objąć wszystkie podmioty, które wykonując gospodarczą działalność transportową, naruszają prawo – zarówno te, które są uprawnionymi przewoźnikami, jak i te, które tego przymiotu nie mają, a mimo to wykonują działalność polegającą na transporcie drogowym lub przewozów na potrzeby własne, w rozumieniu ustawy o transporcie drogowym.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu usług transportowych podlega ustawowej limitacji i poddana jest surowym rygorom. Wyrazem tego jest art. 5 ust. 1 u.t.d. stanowiący, że podjęcie i wykonywanie transportu drogowego wymaga uzyskania odpowiedniej licencji na wykonywanie transportu drogowego, która jest udzielana przedsiębiorcy, jeżeli: spełnia on wymogi dobrej reputacji; przynajmniej jedna z osób zarządzających przedsiębiorstwem lub osoba zarządzająca w przedsiębiorstwie transportem drogowym legitymuje się certyfikatem kompetencji zawodowych; przedsiębiorca ma sytuację finansową zapewniającą podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego, określoną dostępnymi środkami finansowymi lub majątkiem w oznaczonej wysokości; przedsiębiorca osobiście wykonujący przewozy i zatrudnieni przez przedsiębiorcę kierowcy, a także inne osoby niezatrudnione przez przedsiębiorcę, lecz wykonujące osobiście przewozy na jego rzecz, spełniają wymagania określone w przepisach u.t.d., przepisach ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym oraz w innych przepisach określających wymagania w stosunku do kierowców, a także nie byli skazani prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, wiarygodności dokumentów lub środowisku; przedsiębiorca posiada tytuł prawny do dysponowania pojazdem lub pojazdami samochodowymi spełniającymi wymagania techniczne określone przepisami prawa o ruchu drogowym, którymi transport drogowy ma być wykonywany (art. 5 ust. 3 u.t.d.).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powyższe regulacje zmierzają do wymuszenia takiej organizacji pracy przedsiębiorstwa wykonującego transport drogowy, ażeby działalność ta odbywała się w sposób bezpieczny, bez zagrożenia życia, zdrowia i mienia innych osób. Sprawą przedsiębiorcy (przewoźnika) jest zawarcie takich umów i obmyślenie takich organizacyjnych rozwiązań, które będą dyscyplinować osoby wykonujące na jego rzecz usługi kierowania pojazdem, czy to na zasadzie stosunku pracy, czy nawet na zasadzie samozatrudnienia. Taka też jest idea i taki jest prewencyjny cel sankcji ustanowionej w kwestionowanym w niniejszej sprawie art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. (zob. uzasadnienie wyroku WSA z 24 listopada 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1486/05, Lex nr 213461). Akceptacja poglądu przeciwnego prowadziłaby do trudnych do zaaprobowania skutków, tj. przerzucenia odpowiedzialności za prowadzenie działalności gospodarczej, w jej najbardziej ryzykownym wymiarze, z przedsiębiorcy na jego kierowców (*ibidem*). Kara pieniężna statuowana w art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. nie stanowi odpłaty za popełniony czyn,

lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego. Jest więc „zapowiedzią negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w przypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych” (M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” nr 4/2003, s. 124), w tym przypadku – zapewnienia wykonywania transportu w sposób gwarantujący bezpieczeństwo na drogach, ochronę życia i zdrowia ludzkiego. Stanowi zatem przejaw interwencjonizmu państwowego w sferę, która została uznana przez ustawodawcę za szczególnie istotną (por. sygn. SK 52/04).

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że funkcja represyjna nie jest zasadniczym celem kwestionowanego art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. Kara pieniężna wprowadzona przez ten przepis nie sprowadza się do wyrządzenia osobistej dolegliwości za naruszenie fundamentalnych zasad współżycia ludzi w społeczeństwie (por. M. Szydło, *op. cit.*, s. 132-133), ale ma zagwarantować należyte prowadzenie działalności gospodarczej. Z tego względu kara ta nie mieści się w systemie prawa karnego i nie może być objęta konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej. Konsekwencją sformułowania przez Trybunał takiej konstatacji jest nieadekwatność w niniejszej sprawie wzorca określonego w art. 42 Konstytucji.

Powyższy wniosek jest uzasadniony również w świetle działań ustawodawczych, których skutkiem było dodanie z dniem 21 grudnia 2005 r. art. 92a u.t.d., na mocy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 180, poz. 1497). Przepis ten wprowadził dodatkowo odpowiedzialność kierowcy pojazdu samochodowego, w trybie określonym w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, za naruszenie: obowiązku posiadania w pojeździe wymaganych dokumentów; zasad dotyczących maksymalnego dziennego czasu prowadzenia pojazdu, dziennego czasu odpoczynku lub przekraczania maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu bez przerwy; zasad dotyczących użytkowania analogowych urządzeń rejestrujących samoczynnie prędkość jazdy, czas jazdy i czas postoju, obowiązkowe przerwy i czas odpoczynku (art. 92a ust. 1 u.t.d.). Tym samym jednak nie wykluczył, co do zasady, odpowiedzialności administracyjnej podmiotu wykonującego transport drogowy na podstawie art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. (art. 92a ust. 3 u.t.d.).

4. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zarzut naruszenia przez art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji nie zasługuje na uwzględnienie. Jak wynika z treści skargi konstytucyjnej, sprawa skarżącej była dwukrotnie rozpatrywana przez sądy administracyjne – w pierwszej instancji przez Wojewódzki Sąd Administracyjny i w drugiej instancji przez Naczelny Sąd Administracyjny. W sposób oczywisty skarżąca nie została więc pozbawiona prawa do sądu.

Trybunał w wyroku z 9 czerwca 1998 r. (sygn. K. 28/97) wskazał, że „Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Do legislatury należy określenie sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw” (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50). Wymierzenie kary pieniężnej na podstawie art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. następuje w drodze decyzji administracyjnej, która – zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) – podlega zaskarżeniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W świetle poglądów Trybunału Konstytucyjnego, w wypadku gdy ustawa przewiduje skargę do sądu administracyjnego, konstytucyjne prawo do sądu jest zachowane bez względu na to, że zakres orzekania sądu administracyjnego, który bada tylko zgodność decyzji z prawem, jest węższy w

porównaniu z zakresem orzekania sądów powszechnych (por. orzeczenia TK: z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K. 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16 oraz z 25 lutego 1992 r., sygn. K. 4/91, OTK w 1992, cz. 1, poz. 2).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.