



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 8 października 2004 r.

RPO-428205-VI/03/DN

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

w n o s z ę

o stwierdzenie niezgodności § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. Nr 137, poz. 1310) z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: 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, Nr 200, poz. 1953, Nr 210, poz. 2036, z 2004 r. Nr 29, poz. 257, Nr 54, poz. 535, Nr 92, poz. 884, Nr 121, poz. 1264, Nr 173, poz. 1808) oraz art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

U z a s a d n i e n i e

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje skargi od obywateli dotyczące bardzo wysokich – w ich ocenie – opłat za wydanie karty pojazdu dla pojazdów sprowadzanych z zagranicy i rejestrowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po raz pierwszy. Opłata w wysokości 500 zł za wydanie kolejnego dokumentu identyfikującego pojazd nie pozostaje w związku z kosztami produkcji i dystrybucji tego dokumentu. Przeprowadzone postępowanie wyjaśniające wykazało, że pobierana opłata za wydanie dokumentu identyfikującego pojazd została przez

Ministerstwo Infrastruktury powiększona o środki finansowe mogące być przeznaczone na usuwanie i zagospodarowywanie porzuconych pojazdów. W ten sposób rozporządzenie Ministra Infrastruktury wprowadziło „nową daninę”.

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515 ze zm.) w art. 72 ust. 1 pkt 2 stanowi, iż karta pojazdu, jeżeli została wydana jest jednym z kilku dokumentów koniecznych do dokonania rejestracji pojazdu. Art. 77 ust. 1 i 2 nakłada na producenta lub importera nowych pojazdów obowiązek wydania karty pojazdu dla każdego pojazdu samochodowego wprowadzonego do obrotu handlowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i przekazania takiej karty właścicielowi (nabywcy) pojazdu. W myśl art. 77 ust. 3 ustawy dla pozostałych pojazdów samochodowych kartę pojazdu wydaje starosta właściwy w sprawach rejestracji przy pierwszej rejestracji pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Za wydanie karty pojazdu starosta pobiera opłatę.

Ustawodawca w art. 77 ust. 4 upoważnił jednocześnie ministra właściwego w sprawach transportu do określenia w drodze rozporządzenia:

- 1) warunków i trybu wydawania kart pojazdów oraz wzoru karty pojazdu i jej opisu – w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw wewnętrznych oraz obrony narodowej,
- 2) wysokości opłaty za kartę pojazdu,
- 3) dokumentów stanowiących podstawę wpisu danych do karty pojazdu oraz czynności jednostek, zajmujących się dystrybucją, przechowywaniem i wydawaniem kart pojazdów,
- 4) warunków dystrybucji kart pojazdów.

Zgodnie z art. 77 ust. 5 ustawy w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 4, należy uwzględnić znaczenie tych dokumentów dla rejestracji pojazdu oraz wysokość kosztów związanych z drukiem i dystrybucją kart pojazdów.

Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 77 ust. 4 pkt 1-4 ustawy Prawo o ruchu drogowym zostały wydane trzy rozporządzenia Ministra Infrastruktury: z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. Nr 137, poz. 1310), z dnia 24 września 2003 r. w sprawie dokumentów stanowiących podstawę wpisu danych do karty pojazdu oraz czynności jednostek zajmujących się dystrybucją, przechowywaniem i wydawaniem kart pojazdów (Dz. U. Nr 189, poz. 1857) oraz z dnia 20 października 2003 r. w sprawie warunków i trybu wydawania kart pojazdów, wzoru karty pojazdu oraz jej opisu (Dz. U. Nr 189, poz. 1858).

Rozporządzenie w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu w § 1 ust. 1 stanowi, iż za wydanie karty pojazdu przy pierwszej rejestracji pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej organ rejestrujący pobiera opłatę w wysokości 500 zł. W myśl § 1 ust. 2 za wydanie wtórnika karty pojazdu organ rejestracyjny pobiera opłatę w wysokości 75 zł.

Karta pojazdu jest dokumentem przypisanym do pojazdu i wydawanym właścicielowi przez producenta lub importera przy nabyciu nowego pojazdu w kraju albo przez organ rejestrujący przy pierwszej rejestracji na terytorium RP innego pojazdu. W myśl § 2 rozporządzenia w sprawie warunków i trybu wydawania kart pojazdów, wzoru karty oraz jej opisu karta zawiera w szczególności dane identyfikacyjne i parametry pojazdu, dane identyfikacyjne właściciela pojazdu oraz dane potwierdzające rejestrację pojazdu. Wzór i opis karty pojazdu określony został w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Według treści załącznika karta pojazdu ma format książki o wymiarach 125x88 mm, zawiera 12 stron papierowych ze znakiem wodnym oraz numeracją stron w rysunku giloszowym, zszytych nicią z okładką koloru bordowego, na której wytłoczone są litery i znak PL w obwódce koloru srebrnego. Wewnętrzne strony okładki po wypełnieniu danymi o pojeździe i wystawcy karty, pokrywa się folią załączoną do karty. Strony te wypełnia producent lub importer dla każdego pojazdu wprowadzanego do obrotu gospodarczego na terytorium RP lub organ rejestrujący przy pierwszej rejestracji innych pojazdów na terytorium RP, a także w razie wymiany karty na nową w związku z brakiem miejsca na wpisy lub koniecznością wydania wtórnika. Pozostałe strony karty wypełnia zawsze organ rejestrujący. Są to strony przeznaczone na wpisy zmian stanu faktycznego dotyczących pojazdu lub właściciela.

W myśl § 3 rozporządzenia w sprawie warunków i trybu wydawania kart pojazdów wpisy dokonuje się na podstawie dokumentów wymienionych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 września 2003 r. w sprawie dokumentów stanowiących podstawę wpisu danych do karty pojazdu oraz czynności jednostek zajmujących się dystrybucją, przechowywaniem i wydawaniem kart pojazdów. Zgodnie z § 1 rozporządzenia jednostką prowadzącą dystrybucję kart jest producent druków kart, natomiast podmiotem zamawiającym – podmioty wydające karty, określone w art. 77 ust. 1 i 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Karta pojazdu jako nowy dokument identyfikujący pojazd została wprowadzona z dniem 1 lipca 1999 r. na mocy art. 152 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602, zm.: Dz. U. Nr 160, poz. 1086). Z tą samą datą weszły w życie rozporządzenia wykonawcze, określające

wzór i opis karty, zasady dystrybucji, dokumenty będące podstawą do wpisu danych do karty, oraz wysokość opłaty za wydanie karty. Były to: rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 19 czerwca 1999 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie karty pojazdu (Dz. U. Nr 57, poz. 612), z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie dokumentów stanowiących podstawę wpisu danych do karty pojazdu oraz czynności jednostek zajmujących się dystrybucją, przechowywaniem i wydawaniem karty pojazdów (Dz. U. Nr 59, poz. 633) oraz z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie warunków i trybu wydawania kart pojazdów, wzoru karty pojazdu oraz jej opisu (Dz. U. Nr 59, poz. 634).

W rozporządzeniu z dnia 19 czerwca 1999 r. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej ustalił w § 1, iż za wydanie karty pojazdu organy rejestrujące pobierają opłatę w wysokości 55 zł. Producent lub importer nowego pojazdu może pobrać opłatę w wysokości 33 zł. Rozporządzenie to obowiązywało w okresie od 1 lipca 1999 r. do 9 marca 2002 r. i zostało uchylone przez rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 marca 2002 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. Nr 18, poz. 177).

Wysokość opłaty za wydanie karty pojazdu została w nowym rozporządzeniu zróżnicowana w zależności od tego, czy i na jakich zasadach pojazd rejestrowany po raz pierwszy na terytorium RP, dopuszczony był do ruchu w kraju pochodzenia. Rozporządzenie ustalało, że za wydanie karty organ pobierać ma opłatę w wysokości 500 zł (§ 1 ust. 1), natomiast za wydanie karty dla pojazdu niedopuszczonego do ruchu lub dopuszczonego do ruchu czasowo lub warunkowo w państwie pochodzenia, opłata została ustalona w wysokości 1000 zł (§ 1 ust. 2). Jednocześnie w myśl § 1 ust. 3 za wydanie wtórnika karty pojazdu pobierano opłatę w wysokości 75 zł. Rozporządzenie z dnia 4 marca 2002 r. zostało z dniem 2 sierpnia 2003 r. uchylone i zastąpione zaskarżonym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu, które w § 1 ust. 1 ustala opłatę za wydanie karty w wysokości 500 zł, zaś za wydanie wtórnika 75 zł (§ 1 ust. 2).

Analiza porównawcza treści wskazanych rozporządzeń regulujących szczegółowe kwestie dotyczące kart pojazdu, prowadzi do wniosku, iż ani wzór karty i jej opis, ani czynności jednostek zajmujących się dystrybucją kart pojazdów nie uległy żadnym zasadniczym zmianom, których rozmiar pozwalałby na uznanie za uzasadnione i zaaprobowanie dokonanego przez organ rządowy drastycznego podwyższenia pierwotnych opłat. We wzorze karty pojazdu zmieniony został jedynie wzór znaku wodnego, nie wydaje się jednak, aby zmiana taka uzasadniała wielokrotne podwyższenie opłaty (z 55 zł na 500 zł).

Nie bez znaczenia jest również i to, że w myśl § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 20.10.2003 r. w sprawie warunków i trybu wydawania kart pojazdów – karty wydane według wzoru określonego uchylonym rozporządzeniem z dnia 21 czerwca 1999 r. w tej samej sprawie, zachowują ważność i mogą być wydawane do 31 grudnia 2004 r. Z przepisów tych wynika, iż zmiana wzoru znaku wodnego dokumentu karty pojazdu i ewentualnych kosztów ich druku oraz dystrybucji nie mogła mieć wpływu na wzrost opłaty za wydanie karty.

Sprawa ustalenia i pobierania przez organy rejestrujące wysokich opłat za wydawanie kart pojazdów, została przez Rzecznika podjęta do zbadania w maju 2003 r., w związku ze skargami obywateli, którzy w większości przypadków, dokonując zarejestrowania samochodu sprowadzonego z zagranicy, zmuszeni byli do uiszczenia opłaty za wydanie karty pojazdu w wysokości 1000 zł – na podstawie obowiązującego wówczas § 1 ust. 2 rozporządzenia z dnia 4 marca 2002 r. W sprawie tej Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Infrastruktury, w którym wyraził wątpliwości, co do istnienia podstaw do zróżnicowania wysokości opłaty za wydanie karty w zależności od tego, czy i na jakich zasadach pojazd był dopuszczony do ruchu w kraju pochodzenia oraz zwrócił się o wyjaśnienie motywów ustalenia w rozporządzeniu opłat za wydanie karty pojazdu dla pojazdów rejestrowanych w Polsce po raz pierwszy w kwocie 500 zł i 1000 zł (w stosunku do opłat uiszczanych dealerowi – ok. 35 zł i opłat za wydanie wtórnika – 75 zł), a także wyjaśnienie z jakiego powodu wysokość opłaty jest dwukrotnie wyższa w razie rejestracji w Polsce pojazdu niedopuszczonego do ruchu w kraju pochodzenia lub dopuszczonego do ruchu czasowo albo warunkowo.

Sekretarz Stanu z upoważnienia Ministra Infrastruktury w piśmie z dnia 22 maja 2003 r. (znak: TD-4an-072-336/03) przedstawił następujące stanowisko.

Wysokość opłaty za wydanie karty pojazdu określona rozporządzeniem, zgodnie z brzmieniem wytycznych zawartych w art. 77 ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym uwzględnia szczególne znaczenie tego dokumentu dla rejestracji pojazdów, a wysokość opłaty uwzględnia zwiększone zadania organu rejestrującego w procesie pierwszej rejestracji pojazdu sprowadzanego z zagranicy. Wprowadzony przepis kształtuje na poziomie starostwa środki finansowe, które mogą być wykorzystane do wykonywania zadań związanych z usuwaniem i zagospodarowaniem porzuconych pojazdów, jak również innych zadań nałożonych na organy samorządowe.

Ponadto Sekretarz Sanu poinformował, iż przygotowywana jest nowelizacja omawianych przepisów mająca na celu obniżenie wysokości opłat za kartę pojazdu.

Nowe rozporządzenie w tej sprawie, z dnia 28 lipca 2003 r. (Dz. U. Nr 137, poz. 1310) weszło w życie z dniem 21 sierpnia 2003 r. Wzbudziło ono jednak podobne wątpliwości, jak poprzedzające je rozporządzenie z dnia 4 marca 2002 r., wobec czego w styczniu 2004 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Infrastruktury o wyjaśnienie przyczyn ustalenia opłaty za wydanie karty pojazdu w wysokości 500 zł, gdy opłata za wydanie wtórnika karty w zamian za dokument utracony lub zniszczony wynosi 75 zł, a zarówno pierwotna karta, jak i wtórnik są to takie same dokumenty, zatem koszt ich wytworzenia i wydania jest jednakowy. Przykładowo za wydanie prawa jazdy po raz pierwszy, jak i za wydanie każdego kolejnego wtórnika tego dokumentu opłata jest jednakowa i wynosi 70 zł. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż prawo jazdy jest tak samo ważnym dokumentem dla ustalenia tożsamości i uprawnień kierowcy, jak karta pojazdu dla ustalenia tożsamości i danych pojazdu. Rzecznik przedstawił wątpliwości co do sposobu szacowania przez resort infrastruktury kosztów wytworzenia karty pojazdu oraz kosztów zwiększonych zadań organu rejestrującego i wydającego kartę pojazdu po raz pierwszy w stosunku do kosztów wydania wtórnika. W wystąpieniu RPO przedstawił także swoje wątpliwości, co do przekazanych przez Sekretarza Stanu informacji, że środki uzyskane z opłat za wydanie kart pojazdów dla pojazdów rejestrowanych na terytorium RP po raz pierwszy, są przeznaczane na pokrycie kosztów wykonywania przez starostwa innych zadań. W takim przypadku opłaty te stanowiłyby w części „daninę publiczną” nałożoną na obywateli. Zgodnie z dyspozycją art. 217 Konstytucji RP, daniny publiczne mogą być stanowione tylko ustawą.

Odpowiadając na wystąpienie Podsekretarz Stanu w piśmie z dnia 6 kwietnia 2004 r. (znak: TD4n-0732-22/2004) stwierdził, iż: *kwestionowane przez Rzecznika rozporządzenie z dnia 28 lipca 2003 r. w toku procedury legislacyjnej było przedmiotem szerokich konsultacji społecznych i uzgodnień z właściwymi resortami, a w toku tej procedury nie zostały zgłoszone żadne zastrzeżenia kwestionujące poprawność rozporządzenia w kontekście naruszenia konstytucyjnych i ustawowych upoważnień.*

Powołując się na treść wytycznych zawartych w art. 77 ust. 5 Prawa o ruchu drogowym, Podsekretarz Stanu w uzupełnieniu pisma z dnia 22 maja 2003 r. stwierdził, iż: *wysokość opłaty za kartę pojazdu obejmuje nie tylko koszty druku i dystrybucji tego dokumentu, ale również koszty związane z czynnościami organu rejestrującego związanymi nie tylko z pierwszą rejestracją pojazdu ale również z kolejnymi rejestracjami i udokumentowaniem jego historii w karcie pojazdu: zmiana właścicieli, przerejestrowanie pojazdu, zmiana danych dotyczących właściciela pojazdu i zmiana danych dotyczących pojazdu. Zatem czynności organu rejestrującego w odniesieniu do karty pojazdu nie są czynnościami jednorazowymi.*

(...) nie można porównywać opłaty za kartę pojazdu z opłatą za wydanie jednorazowe dowodu rejestracyjnego czy też prawa jazdy.

Ponadto Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że: *resort infrastruktury wydając omawiane rozporządzenie zdecydował się na zróżnicowanie opłaty za wydanie wtórnika karty pojazdu z opłatą za wydanie karty, mając na względzie specyfikę ww. dokumentu, fakt, że wtórniki karty pojazdu wydawane są incydentalnie, (...) oraz interes właścicieli pojazdów, którzy ponieśli określone koszty przy pierwszym wydaniu tego dokumentu.*

Stanowisko i wyjaśnienia prezentowane w niniejszej sprawie przez resort infrastruktury nie są przekonujące i wskazują na naruszenie zasad wydawania rozporządzenia w granicach upoważnienia ustawowego oraz na wprowadzenie daniny publicznej pod pozorem kosztów wykonania karty pojazdu i dystrybucji – co stanowi naruszenie wyłączności ustawowej przy stanowieniu danin publicznych i skutkuje naruszeniem art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, rozporządzenie jest aktem prawnym wydawanym w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nim upoważnień, a nie uzupełnieniem ustawy, czy jej dookreśleniem. Istota rozporządzenia jest zdeterminowana trzema warunkami:

- wydaniem rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest opartego nie na domniemaniu, szczegółowego upoważnienia ustawy,
- wydaniem rozporządzenia w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania,
- zgodnością treści rozporządzenia z normami konstytucyjnymi, a także z innymi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 77 ust. 4 pkt 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz wytycznych zawartych w art. 77 ust. 5 tej ustawy ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw transportu do określenia w drodze rozporządzenia wysokości opłat za kartę pojazdu, przy czym zgodnie z tymi wytycznymi przy ustalaniu opłaty należało uwzględnić wysokość kosztów związanych z drukiem i dystrybucją kart pojazdu. Wydane w wykonaniu tej delegacji rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. Nr 189, poz. 1857) w zaskarżonym § 1 ust. 1 przekraczając upoważnienie ustawowe, zawierające wytyczne określające co ma być brane pod uwagę przy stanowieniu wysokości opłaty, ustala opłatę w wysokości 500 zł, w której mieści się pozaustawowa danina na pokrycie wydatków przeznaczonych na inne cele.

Stanowisko i wyjaśnienia przedstawione przez przedstawicieli resortu infrastruktury wskazują bowiem, iż ustalając wysokość opłat za kartę pojazdu wprowadzono opłatę w wysokości wielokrotnie przewyższającej realne koszty związane z drukiem i dystrybucją.

Mimo dwukrotnego zwracania się do Ministra Infrastruktury o przedstawienie kalkulacji kosztów druku i dystrybucji kart pojazdu, Minister nie przedłożył informacji w tym zakresie. Zważywszy jednak, że opłata za wtórnik karty wynosi 75 zł, należy przypuszczać, iż koszty druku i dystrybucji kart pierwotnie wydawanych przez organy rejestrujące nie są wyższe niż 75 zł, skoro wtórnik karty nie różni się wyglądem od oryginału, a jedynie organ wydający zobowiązany jest do zamieszczenia w nowej karcie w rubryce „Adnotacje urzędowe” zapisu o przyczynie wydania wtórnika (§ 7 ust. 6 rozporządzenia z dnia 20 października 2003 r. w sprawie warunków i trybu wydawania kart pojazdów).

Przedstawione w niniejszym wniosku stanowisko i wyjaśnienia przedstawicieli resortu infrastruktury wskazują jednoznacznie, iż pobierana opłata ustalona w § 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 28 lipca 2003 r. stanowi nie tylko zwrot kosztów wyprodukowania karty oraz kosztów jej dystrybucji – co było intencją ustawodawcy – ale także pozaustawową daninę publiczną na koszty innych czynności organów administracji państwa.

Wytyczne ustawodawcy zawarte w art. 77 ust. 5 ustawy nie dają także ministrowi właściwemu do spraw transportu upoważnienia do uwzględnienia w ustalonej opłacie za kartę pojazdu „kosztów czynności organów rejestrujących” zarówno dokonywanych przy pierwszej rejestracji pojazdu, jak i w związku ze zmianami stanu faktycznego dotyczącego pojazdu i jego właściciela. Zamieszczona w części pierwszej wytycznych dyspozycja ustawodawcy, iż w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 4 (dla przypomnienia – minister wydał trzy takie rozporządzenia) należy uwzględnić „znaczenie tych dokumentów dla rejestracji pojazdu odnosi się nie tyle do samej karty pojazdu, ile do upoważnienia z art. 77 ust. 4 pkt 3 ustawy, tj. określenia dokumentów stanowiących podstawę dokonywanych w karcie pojazdu wpisów. W żadnym razie jednak nie można tej części wytycznych interpretować, jako upoważnienia do uwzględnienia w ustalonej opłacie wszelkich kosztów czynności organów rejestrujących a także wydatków na inne cele. Dopiero w dalszej części wytycznych, zawartych w art. 77 ust. 5 Prawa o ruchu drogowym ustawodawca nakazał uwzględnienie, przy obliczaniu wysokości opłaty, kosztów związanych z drukiem i dystrybucją kart i ta część wytycznych odnosi się do określenia, w rozporządzeniu, wysokości opłaty za kartę pojazdu.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, iż upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego podlega zawsze ścisłej i literalnej wykładni (orzeczenia TK sygn. akt: U 6/87, OTK z 1988 r., poz. 10; U 4/96, OTK z 1996 r., poz. 40; U 3/96, OTK z 1996 r. poz. 31). Brak jasnego stanowiska ustawodawcy, co do treści upoważnienia musi być interpretowany, jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia jego zakresem materii w nim nie wymienionych, nie podlega też wykładni rozszerzającej (orzeczenia TK sygn. akt: U 3/87, OTK z 1988 r., poz. 14, U 3/96, OTK z 1996 r. poz. 31, i inne).

Uzasadnione zatem jest stwierdzenie, iż ustalając w § 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłaty za kartę pojazdu, opłatę w kwocie 500 zł, Minister Infrastruktury przekroczył udzielone mu przez ustawodawcę upoważnienie, przez co naruszył zasadę wyrażoną w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Proste działanie matematyczne prowadzi do wniosku, że Minister Infrastruktury „zawyżył” rzeczywiste koszty wytworzenia i dystrybucji kart o około 425 zł (500 zł – 75 zł).

Przyznanie przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury w piśmie z dnia 22 maja 2003 r. (znak: TD-4an-072-336/03), że środki uzyskane z opłat za wydanie kart pojazdów dla pojazdów rejestrowanych na terytorium RP po raz pierwszy są „przeznaczane na pokrycie kosztów wykonywania przez starostwa innych zadań”, wskazuje, że część opłaty to pozaustawowa danina publiczna. Uzasadnia to wniosek o poddanie zakwestionowanego przepisu rozporządzenia ocenie Trybunału Konstytucyjnego także w aspekcie naruszenia art. 217 Konstytucji RP.

Tego rodzaju działanie jest niedopuszczalne. W sytuacji gdy Konstytucja RP stanowi zasadę wyłączności ustawy w stanowieniu danin publicznych niedopuszczalne staje się przyjęcie, iż minister właściwy do regulacji spraw transportu mógłby być upoważniony do ustalania opłat za kartę pojazdu w wysokości uwzględniającej jakąś inną „utajoną” daninę publiczną, mającą stanowić dochody jednostek samorządu terytorialnego, z których pokrywane byłyby koszty realizacji innych zadań tych organów.

Oceniając legalność rozwiązania zawartego w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wysokości opłaty za kartę pojazdu należy mieć na uwadze również i to, że od momentu wejścia do Unii Europejskiej Polska ma obowiązek stosowania się do zasad interpretacji wynikających z dorobku wspólnotowego. Oznacza to m.in. powinność wykorzystania prawa europejskiego dla celów interpretacji prawa wewnętrznego (orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 1991 r., C-106/89-Marleasing, Zb. Orz. i 4135). Mając na uwadze tę regułę, obowiązek uiszczenia opłaty za kartę pojazdu w wysokości przewyższającej koszty druku

i dystrybucji należy postrzegać z punktu widzenia zgodności z art. 28 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Zakazuje on stosowania ograniczeń ilościowych w imporcie oraz wszelkiego rodzaju środków o skutku podobnym. Chodzi tutaj o środki dotyczące obrotu, które mogą utrudniać handel wewnątrzspółnotowy pośrednio czy też bezpośrednio, rzeczywiście czy też choćby potencjalnie. Otóż zdaniem Rzecznika regulacja nakładająca na osoby dokonujące pierwszej rejestracji pojazdu na terenie Polski obowiązek uiszczenia opłaty znacznie przewyższającej rzeczywiste koszty związane z drukiem i dystrybucją kart pojazdu może zostać uznana za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w imporcie.

Z przedstawionych przyczyn złożenie niniejszego wniosku jak w petitum uważam za uzasadnione i konieczne.

W załączeniu:

- powołane we wniosku wyjaśnienia Ministra Infrastruktury – jako materiał dowodowy.

Z upoważnienia

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich