



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 21 kwietnia 2005 r.

36828

RPO-453009-VI/03/DN

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 (tj. Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147)

wnoszę

o stwierdzenie, że:

§ 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych (Dz.U. Nr 150, poz. 1684, ze zm.: Dz.U. z 2002 r., Nr 188, poz. 1577) jest niezgodny:

- z treścią upoważnienia zawartego w art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2088, ze zm.: Dz.U. z 2004 r., Nr 273, poz. 2703)

oraz

- z treścią wzorca art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

1. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tj. Dz.U. z 2004 r., N 204, poz. 2088 ze zm.) wprowadziła opłaty za przejazd pojazdów samochodowych po

drogach krajowych. Z przekroczeniem upoważnienia ustawy Minister Infrastruktury wprowadził ograniczenia ważności kart opłaty drogowej.

Problem ograniczenia terminu ważności dobowych i siedmiodniowych kart opłaty drogowej Rzecznik Praw Obywatelskich podjął do zbadania ze względu na skargi otrzymywane od prowadzących działalność gospodarczą w zakresie krajowego transportu drogowego. Skargi dotyczyły w szczególności: zbyt krótkiego terminu ważności kart opłat dobowych i siedmiodniowych, braku możliwości odzyskania uiszczonych opłat w razie niewykorzystania takiej karty, która utraciła ważność oraz nakładania przez organy inspekcji drogowej i policję na skarżących się przedsiębiorców kar za korzystanie z kart opłaconych lecz przeterminowanych.

Obowiązek uiszczania opłat za przejazdy pojazdów samochodowych po drogach krajowych dotyczy zarówno przedsiębiorców wykonujących transport krajowy, jak i międzynarodowy. Przed wejściem w życie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, obowiązek ponoszenia opłat, z mocy ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. Nr 106, poz. 677 ze zm.) dotyczył tylko przedsiębiorców wykonujących transport międzynarodowy.

Ustawa o transporcie drogowym w art. 42 ust. 1 stanowi, iż przedsiębiorcy, którzy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wykonują transport drogowy oraz przewozy na potrzeby własne mają obowiązek uiszczania opłaty za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych. Maksymalna wysokość opłaty nie może być wyższa niż równowartość 800 euro rocznie. Z obowiązku uiszczania opłat za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych wyłączeni zostali przedsiębiorcy wykonujący transport drogowy taksówką oraz pojazdy zakładów pracy chronionej lub zakładów aktywności zawodowej. Ponadto opłat nie pobiera się za przejazdy po autostradach płatnych, a także przejazdy wykonywane w ramach transportu kombinowanego oraz komunikacji miejskiej.

W myśl art. 42 ust. 2 ustawy o transporcie drogowym rodzaj i wysokość opłaty za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych (stawka) uzależniona jest od czasu przejazdu po drogach krajowych, rodzaju pojazdu samochodowego oraz dopuszczalnej masy całkowitej, liczby osi i emisji spalin.

Przedsiębiorcy wnoszą opłatę w jednostkach upoważnionych przez ministra właściwego do spraw transportu (o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy), granicznych urzędach celnych, urzędach celnych wewnątrz kraju, stacjach benzynowych (opłaty dobowe, siedmiodniowe i miesięczne) oraz polskich organizacjach zrzeszających przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym, które zawarły odpowiednie porozumienia w tym zakresie.

W art. 42 ust. 7 ustawy o transporcie drogowym minister właściwy do spraw transportu (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych) został upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia: rodzaju i stawek opłaty za przejazd

po drogach krajowych, (zgodnie z zasadami określonymi w ust. 2), wzorów dokumentów potwierdzających uiszczenie tej opłaty oraz trybu wnoszenia i sposobu rozliczania opłaty w przypadku niewykorzystania w całości lub w części dokumentu potwierdzającego jej wniesienie za okres półroczny lub roczny z przyczyn niezależnych od przedsiębiorcy.

Na podstawie wskazanej delegacji ustawowej Minister Infrastruktury 14 grudnia 2001 r. wydał rozporządzenie w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych (Dz.U. Nr 150, poz. 1684 ze zm.: Dz.U. z 2002 r., Nr 188, poz. 1577), które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. W myśl § 1 rozporządzenia, określa ono rodzaj i stawki opłaty uiszczanej przez przedsiębiorców wykonujących transport drogowy na terytorium RP oraz wykonujących przewozy na potrzeby własne za przejazd po drogach krajowych, tryb wnoszenia i sposób rozliczania tej opłaty w przypadku niewykorzystania w całości lub w części dokumentu potwierdzającego jej wniesienie za okres półroczny lub roczny z przyczyn niezależnych od przedsiębiorcy, a także wzory dokumentów potwierdzających wniesienie tej opłaty.

Rozporządzenie w § 2 stanowi, iż stosowanych jest pięć rodzajów opłat: dobową, siedmiodniową, miesięczną, półroczną i roczną, a wysokość stawek tych opłat uzależniona jest od czasu przejazdu pojazdu samochodowego po drogach krajowych, jego rodzaju, dopuszczalnej masy całkowitej oraz liczby osi i emisji spalin. Szczegółową wysokość stawek określa tabela. W odniesieniu do kart dobowych opłata wynosi od 5 do 45 zł, natomiast za kartę siedmiodniową przedsiębiorca musi uiścić opłatę w wysokości od 18 do 100 zł.

W myśl § 4 rozporządzenia uiszczenie odpowiedniego rodzaju opłaty następuje poprzez nabycie przez przedsiębiorcę karty opłaty, która następnie podlega wypełnieniu zgodnie z zasadami określonymi w § 5. Wzory poszczególnych rodzajów kart opłaty zostały określone w załącznikach nr 1-26 do rozporządzenia. Wypełniona przed rozpoczęciem przejazdu karta opłaty stanowi dokument potwierdzający wniesienie opłaty.

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia kartę opłaty wypełnia jednostka, która dokonuje sprzedaży karty, z zastrzeżeniem określonym w ust. 2, dotyczącym kart opłaty dobowej i siedmiodniowej. W myśl wskazanego ust. 2 - karta opłaty dobowej i siedmiodniowej może być wypełniona przez przedsiębiorcę zobowiązanego do uiszczenia opłaty za przejazd, w części dotyczącej numeru rejestracyjnego pojazdu oraz terminu ważności karty. Karta opłaty dobowej i siedmiodniowej musi być wypełniona przez przedsiębiorcę w terminie:

- 1) 7 dni - od daty wydania karty opłaty dobowej,
- 2) 14 dni - od daty wydania karty opłaty siedmiodniowej.

Tak więc, karta opłaty ważna jest 7 lub 14 dni od daty jej zakupu.

Kartę opłaty należy wypełnić przed rozpoczęciem przejazdu przez wpisanie w odpowiednim miejscu numeru rejestracyjnego pojazdu, dat i godzin określających termin ważności karty, daty wydania karty oraz odpowiednie oznaczenie emisji spalin pojazdu

samochodowego (§ 5 ust. 3). Termin ważności karty musi być wpisany tak, aby wszystkie oznaczone pola karty były wypełnione (§ 5 ust. 4). Według § 5 ust. 6 rozporządzenia karta opłaty niewypełniona lub wypełniona w sposób inny niż wskazany w rozporządzeniu, a także zawierająca poprawki nie stanowi dokumentu potwierdzającego wniesienie opłaty.

Kwestionowana w niniejszym wniosku regulacja § 5 ust. 2 rozporządzenia została wprowadzona z dniem 29 listopada 2002 r. przez rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 października 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych (Dz.U. Nr 188, poz. 1577). Rozporządzenie z dnia 14 grudnia 2001 w pierwotnym brzmieniu § 5 ust. 2 nie ograniczało terminu ważności wykupionych, ale nie wykorzystanych przez przedsiębiorców dobowych lub siedmiodniowych kart opłaty za przejazd po drogach krajowych. Z pierwotnego brzmienia § 5 ust. 2 w powiązaniu z dyspozycją § 5 ust. 3 wynikało, iż ważność dobowej i siedmiodniowej karty opłaty rozpoczynała się z chwilą wypełnienia karty przez przedsiębiorcę, to jest przed rozpoczęciem przejazdu.

Skarżący się przedsiębiorcy, w szczególności prowadzący osobiście drobną działalność przewozową, korzystają najczęściej z tzw. winiet dobowych lub rzadziej siedmiodniowych. Ze względu na małą liczbę zleceń i ograniczony dostęp do jednostek prowadzących dystrybucję kart, dla zabezpieczenia się w razie potrzeby nagłego wyjazdu - zakupują oni karty opłaty dobowej lub siedmiodniowej z wyprzedzeniem. Niejednokrotnie zdarza się jednak, że karty te tracą ważność, gdyż w ciągu tygodnia przedsiębiorcy nie otrzymują żadnego zlecenia. Niektórzy ze skarżących nie mieli świadomości, że karta dobową jest ważna tylko przez 7 dni od daty jej wydania (zakupu), co spowodowało, że zostali ukarani przez inspekcję drogową za brak ważnej karty opłaty drogowej. Inni natomiast nie mogli uzyskać zwrotu pieniędzy za niewykorzystaną kartę lub wymienić jej na nową.

Analiza obowiązujących w tej materii regulacji art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych doprowadziła do powzięcia uzasadnionych wątpliwości, co do zgodności z prawem ustalonej w § 5 ust. 2 tego rozporządzenia regulacji ograniczającej termin ważności kart pojazdu: dobowej do 7 dni od daty wydania, zaś siedmiodniowej do 14 dni od daty wydania. Wprowadzone zostały restrykcyjne ograniczenia terminów ważności nabywanych kart, bez zapewnienia przedsiębiorcom możliwości zwrotu lub wymiany kart niewykorzystanych. Umocowanie dla Ministra Infrastruktury dla wprowadzenia takiego ograniczenia nie wynika zaś z treści upoważnienia ustawowego zamieszczonego w art. 42 ust. 7 ustawy o transporcie drogowym.

Z tych względów Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu z dnia 3 lutego 2004 r. (RPO-453009-VI/03/DN) przedstawił ten problem Wicepremierowi, Ministrowi Infrastruktury.

W odpowiedzi Podsekretarz Stanu z upoważnienia Ministra Infrastruktury, pismem z dnia 26 maja 2004 r., znak: TD-7m-070/589/2004 (odpis pisma w załączeniu) poinformował Rzecznika, że zmiana rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14.12.2001 r. w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych miała rzekomo na celu „zdyscyplinowanie przewoźników do uiszczania opłat za przejazd po drogach krajowych”. Delegacja ustawowa zawarta w art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o transporcie drogowym, stanowiąca podstawę do wydania przedmiotowego rozporządzenia, daje - zdaniem resortu infrastruktury - szerokie upoważnienie do uregulowania szeregu kwestii związanych z przedmiotowymi opłatami. Wprowadzenie ograniczenia możliwości wykorzystania przez przedsiębiorcę karty opłaty dobowej i siedmiodniowej nie stanowiło przekroczenia delegacji ustawowej, było natomiast „doprecyzowaniem zasad odnoszących się do rodzajów i stawek opłat za przejazd po drogach krajowych oraz trybu ich wnoszenia”. Przyczyniło się również do znacznego ograniczenia przypadków wykonywania przewozów z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji, tj. bez uiszczania opłaty za przejazd po drogach krajowych.

Rzecznik nie podzielił stanowiska Ministerstwa Infrastruktury w sprawie zgodności rozporządzenia o opłatach drogowych z delegacją ustawową, wstrzymał natomiast dalsze działania w sprawie do czasu rozstrzygnięcia zapowiadanej zmiany regulacji prawnej dotyczącej pobierania opłat drogowych. W sierpniu i wrześniu 2004 r. w środkach masowego przekazu pojawiły się bowiem informacje, iż w związku z negatywną opinią Komisji Europejskiej w sprawie dwutorowego pobierania opłat za przejazdy po drogach krajowych i przejazdy po autostradach resort transportu wycofa się z dniem 1 stycznia 2005 r. z pobierania opłat za przejazdy po drogach krajowych. Pismem z dnia 18.10.2004 r. (znak: SP-H/020/123/04) Departament Prawno-Legislacyjny Ministerstwa Infrastruktury potwierdził, iż takie prace legislacyjne są w resorcie prowadzone (odpis pisma w załączeniu).

Ponieważ po dniu 1 stycznia 2005 r. kwestionowane regulacje zostały utrzymane w mocy, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za uzasadnione poddanie ich kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

2. Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie takie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym tego zagadnienia, rozporządzenie jest aktem prawnym wydawanym w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień, a nie uzupełnieniem ustawy czyjej doprecyzowaniem. Istota rozporządzenia jest zdeterminowana trzema warunkami:

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

Delegacja ustawowa zawarta w art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym upoważniła ministra właściwego do spraw transportu do określenia w drodze rozporządzenia rodzaju i stawki opłaty za przejazd po drogach krajowych, zgodnie z zasadami określonymi w ust. 2, oraz trybu wnoszenia i sposobu rozliczania tej opłaty w przypadku niewykorzystania w całości lub w części dokumentu potwierdzającego jej wniesienie za okres półroczny lub roczny z przyczyn niezależnych od przedsiębiorcy, a także wzorów dokumentów potwierdzających wniesienie tej opłaty. Z przepisu tego nie wynika upoważnienie dla ograniczenia w rozporządzeniu terminu ważności dobowej i siedmiodniowej karty opłaty drogowej. Upoważnienie takie nie wynika również z innych przepisów ustawy o transporcie drogowym.

"Minister Infrastruktury w § 5 ust. 2 rozporządzenia z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych wprowadził więc - własną decyzją i bez upoważnienia ustawowego - ograniczenie terminu ważności kart dobowych i siedmiodniowych, poprzez ustalenie, iż są one ważne odpowiednio: przez dni siedem (karty dobowe) lub czternaście (karty siedmiodniowe) od daty ich wydania. Data wydania karty wynika z daty jej zakupu i jest potwierdzana przez upoważnioną jednostkę prowadzącą sprzedaż kart (w załączeniu odpis wypełnionej karty dobowej przesłanej RPO przez skarżącego).

W tym stanie prawnym zaskarżony przepis § 5 ust. 2 rozporządzenia z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych jest - w ocenie Rzecznika - wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, a więc niezgodny zarówno z art. 42 ust. 7 ustawy o transporcie drogowym, jak i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stoi na stanowisku, że w przypadku, gdy ustawodawca nie uregulował określonej kwestii w upoważnieniu do wydania aktu podustawowego (brak „stanowiska” ustawodawcy w jakiejś sprawie) należy interpretować to jako nieudzielenie, w tym zakresie, kompetencji normodawczych. Nie można z ogólnie sformułowanego upoważnienia wywodzić domniemania zakresu regulacji aktu podustawowego (m.in. orzeczenia: U 1/86, P 2/86, U 9/90, U 5/96, K 36/00, K. 49/01, P 12/02 - za publ. „Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”, wyd. TK, Warszawa, maj 2004, str. 29).

Ponieważ celem rozporządzenia jest wykonywanie ustawy, a nie jej uzupełnianie poprzez dodawanie regulacji pominiętych przez ustawodawcę (por. orzeczn. TK: z 30.08.1988 r. Uw 6/88, z 28.06.2000 r. K 25/99), za błędne należy uznać stwierdzenia Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, iż „ Wprowadzenie ograniczenia w zakresie możliwości wykorzystania przez przedsiębiorcę kart opłaty dobowej i siedmiodniowej nie stanowiło przekroczenia delegacji ustawowej, natomiast było doprecyzowaniem zasad odnoszących się do rodzajów i stawek opłat za przejazd po drogach krajowych oraz trybu ich wnoszenia”.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego upoważnienie nie może ulegać dowolnej modyfikacji, ani uzupełnieniu w trakcie jego wykonywania. Odstępstwa od treści upoważnienia ustawowego nie mogą być usprawiedliwiane względami praktycznymi (np. społecznymi lub ekonomicznymi), ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych (por. wyroki TK z: 11.05.1999 r., P 9/98, z 5.10.1999 r. U 4/99) - za publ. „Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” (str. 31).

Uznając, iż istnieje potrzeba wprowadzenia ograniczenia terminu ważności krótkoterminowych kart opłaty za przejazd po drogach, resort infrastruktury mógł wystąpić z propozycją nowelizacji ustawy, natomiast nie miał umocowania do samowolnego jej poprawiania i uzupełniania w drodze rozporządzenia, co prowadziło do przekroczenia granic upoważnienia danego przez ustawodawcę ministrowi właściwemu do spraw transportu. Doszło zatem do naruszenia art. 42 ust. 7 ustawy o transporcie drogowym, a przez to naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Z przedstawionych przyczyn złożenie niniejszego wniosku jest w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadnione i konieczne.