

Wyrok z dnia 8 września 2000 r.

III RN 9/00

Przepis § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 40, poz. 230) rażąco naruszał zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, przez to, że w przypadku stwierdzenia, iż przejazd pojazdu nienormatywnego odbywał się bez właściwego zezwolenia opłaty podwyższone pobierano bez względu na długość przejechanej trasy.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 8 września 2000 r. sprawy ze skargi Remigiusza M. na decyzję Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 30 września 1998 r. [...] w przedmiocie opłaty drogowej za przejazd pojazdem niemormatywnym bez zezwolenia, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 1999 r. [...]

1) z m i e n i ł zaskarżony wyrok w jego punkcie pierwszym w ten sposób, że uchylił zaskarżoną decyzję Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych,

2) w pozostałej części oddalił rewizję nadzwyczajną.

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

Naczelny Dyrektor Okręgu Dróg Publicznych w Lublinie decyzją z dnia 27 sierpnia 1998 r. powołując się na § 9 ust. 1 tab. 1 p. 9, 4 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 40, poz. 230) w związku z § 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie warunków technicznych i badań pojazdów (Dz.U. z 1996 r. Nr 155, poz. 772) oraz w związku z art. 151 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca

1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.) obciążył Remigiusza M. opłatą drogową w wysokości 3.600 zł za przejazd w dniu 17 lipca 1998 r. pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia z przekroczeniem dopuszczalnego nacisku osi na drogę.

Po rozpoznaniu sprawy w wyniku odwołania Remigiusza M. Generalny Dyrektor Dróg Publicznych decyzją z dnia 30 września 1998 r. utrzymał w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie.

Na decyzję tę skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego złożył Remigiusz M. kwestionując ustalenie, że powstał obowiązek zapłaty opłaty drogowej w związku ze stwierdzonym przekroczeniem dopuszczalnych obciążeń osi pojazdu na drogę. W odpowiedzi na skargę Generalny Dyrektor Dróg Publicznych wnosił o jej oddalenie podtrzymując dotychczasowe stanowisko.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 10 czerwca 1999 r. [...] stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji oraz utrzymanej nią w mocy decyzji organu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu wyroku Sąd powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98 stwierdzający, że § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578 ze zm.) jest niezgodny z art. 2 i art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i jest niezgodny z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.) przez to, że narusza zakres ustawowego upoważnienia oraz stanowi przepis o charakterze represyjnym. W ocenie Sądu argumenty prawne Trybunału Konstytucyjnego przytoczone w powoływanym wyroku z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98 o naruszeniu ustawowego upoważnienia oraz o charakterze represyjnym przepisu § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych odnoszą się także do obecnej regulacji prawnej w tym zakresie zawartej w § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 40, poz. 230) stanowiącym podstawę prawną zaskarżonych decyzji. Przepis ten jest zatem niezgodny z art. 2 i art. 92 Konstytucji oraz art. 13 ust 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.).

Minister Sprawiedliwości zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 22 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Wskazując te podstawy Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości zgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w brzmieniu nadanym art. 33 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. Nr 106, poz. 677) Radzie Ministrów z dniem 12 grudnia 1997 r. przysługiwało uprawnienie do określenia, w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzenia opłat, o których mowa w ust. 2 i 2a, organu administracji państwowej właściwego do ustalania stawek opłat urzędowych oraz organów właściwych do ich pobierania. Ust. 2a tego przepisu w brzmieniu nadanym art. 33 pkt 1 lit b powołanej ustawy stanowił, że za przejazd po drogach publicznych pojazdów, o których mowa w ust. 2 pkt 3 to jest pojazdów o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających wielkości określone w odrębnych przepisach, bez zezwolenia określonego przepisami Prawa o ruchu drogowym pobiera się opłaty podwyższone. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając, iż zmiana regulacji prawnej w zakresie opłat drogowych nie doprowadziła do usunięcia z porządku prawnego tych wad, które w wyroku z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98 Trybunał Konstytucyjny uznał za argumenty uzasadniające to orzeczenie, nie rozważył wystarczająco różnic odnośnie charakteru opłat przyjętych w zakwestionowanym przez Trybunał Konstytucyjny § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych, a § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie opłat drogowych.

Według Ministra Sprawiedliwości nie jest trafny pogląd Sądu, że przepis § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie opłat drogowych jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, gdyż stanowi przepis o charakterze represyjnym. Sąd bowiem nie uwzględnił, że w rozporządzeniu tym wprowadzono szereg nowych rozwiązań, w szczególności zróżnicowano opłaty podwyższone w zależności od przeciążenia, uzależniono opłaty podwyższone od konkretnych przekroczeń, co spowodowało ponad dwukrotne obniżenie opłat w niektórych wielkościach przeciążeń. Wielkość opłat podwyższonych pozostaje ponadto w relacji do korzyści uzyskiwanych przez przewoźników z tytułu obniżenia jednostkowych kosztów przewozowych w wyniku zwiększenia ładunku ponad wielkość wynikająca z przepisów o ruchu drogowym. W związku z tym nie można uznać, iż opłaty drogowe wy-

mierzone na podstawie § 9 ust. 1 rozporządzenia nie są opłatami „podwyższonymi”, do ustalenia których Rada Ministrów była upoważniona na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

Minister Sprawiedliwości jest zdania, że Sąd oceniając powyższy przepis jako niekonstytucyjny nie uwzględnił wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady proporcjonalności, która obejmuje również ochronę interesu publicznego. Niepodważalne jest, że nielegalne zwiększenie obciążenia pojazdu ponad dopuszczalny prawem limit jest działaniem na szkodę interesu publicznego i Państwa, bowiem przynosi wymierną stratę w postaci zwiększonych uszkodzeń nawierzchni drogowej oraz konstrukcji mostów, przez co zagraża bezpieczeństwu ruchu. Właściciele pojazdów o naciskach ponadnormatywnych poruszających się po drogach bez zezwolenia muszą zatem ponosić pewne opłaty, których wysokość powinna ich zniechęcać do działań niezgodnych z prawem. Opłata podwyższona przyjęta w § 9 rozporządzenia nie jest zatem aktem represji wobec użytkowników dróg, lecz narzędziem ochrony stanu nawierzchni drogowej, czyli infrastruktury.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepis art. 13 ust. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.) stanowił, że za przejazd po drogach publicznych pojazdów, o których mowa w ust. 2 pkt 3 (pojazdów zarejestrowanych w kraju lub za granicą, z ładunkiem lub bez ładunku, o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających wielkości określone w odrębnych przepisach), bez zezwolenia określonego przepisami Prawa o ruchu drogowym pobiera się opłaty podwyższone, zgodnie zaś z przepisem art. 13 ust. 4 tej ustawy w brzmieniu ustalonym art. 33 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. Nr 106, poz. 667), Rada Ministrów była właściwa do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad wprowadzania opłat, o których mowa w ust. 2 i 2a, organu administracji państwowej właściwego do ustalania stawek opłat urzędowych oraz organów właściwych do ich pobierania.

Na podstawie powyższego upoważnienia Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 40, poz. 230), w którym przewidziano następujące zasady wprowadzania opłat za przejazdy po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych:

- (a) opłatę za przejazd jednorazowy po drogach publicznych tych pojazdów ustala się w wysokości równej iloczynowi liczby kilometrów przebiegu pojazdu i wyrażonej w złotych stawki opłaty za 1 km tego przebiegu, której wysokość ustala się według parametrów wyszczególnionych w tabeli (§ 2 ust. 1),
- (b) wysokość opłaty za przejazd wielokrotny o limitowanej liczbie przejazdów ustala się jako iloczyn opłaty za przejazd jednorazowy i liczby przejazdów wskazanej w zezwoleniu (§ 3),
- (c) za przejazd pojazdu na podstawie wydanego zezwolenia bez limitowanej ilości przejazdów pobiera się opłaty miesięczne lub kwartalne, od okresu, na jaki jest wydane zezwolenie (§ 4),
- (d) za przejazd pojazdu na podstawie zezwolenia specjalnego urząd celny pobiera opłatę za przekroczenie długości i szerokości pojazdu w wysokości 150 zł za każde przekroczenie. W przypadku przekroczenia dopuszczalnych wielkości nacisków dla osi pojedynczych lub składowych do 15%, urząd celny pobiera opłatę w wysokości 450 zł za każde przekroczenie nacisków osi (§ 5),
- (e) wprowadzono zerową stawkę opłat drogowych dla przedsiębiorców dokonujących przewozu drogowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pojazdami nienormalnymi w celach charytatywnych związanych z klęskami żywiołowymi; cel powinien być potwierdzony przez właściwy organ gminy (§ 6), w przypadku stwierdzenia, że przejazd pojazdu nienormalnego odbywa się bez właściwego zezwolenia, pobiera się opłaty podwyższone w wysokości określonej w tabeli (§ 9 ust. 1) w zależności od rodzaju i wielkości przekroczenia; np. za przekroczenie dopuszczalnego nacisku osi za każdy rozpoczęty kN powyżej dopuszczalnej normy: a) do 15 kN – 120 zł, b) powyżej 15 kN – 200 zł;
- (g) opłaty podwyższone ustala i pobiera zarząd drogi, na którego terenie dokonano po kontroli pojazdu nienormalnego, za każde przekroczenie parametrów oddzielnie, bez względu na długość przejechanej trasy, a jeżeli przekroczenie dopuszczalnych nacisków osi występuje na kilku osiach pojedynczych lub składowych osi wielokrotnej pojazdu, opłatę pobiera się za każde przekroczenie (§ 9 ust. 2 i 3).

W takim stanie prawnym należy uznać, że: po pierwsze – zawarte w art. 13 ust. 4 upoważnienie Rady Ministrów do uregulowania wymienionych w nim kwestii w drodze rozporządzenia jest niezgodne z art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, po drugie – przepis § 9 ust. 1 rozporządzenia rażąco narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, a przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej (wyrok z 25 maja 1998 r., U. 19/97, OTK ZU Nr 4/1998, s. 262). Wymagania odnośnie do przedmiotu i zakresu przepisu upoważniającego określa przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym upoważnienie ustawowe powinno zawierać między innymi „wytyczne dotyczące treści aktu”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 1999 r. w sprawie K. 10/99 stwierdził, że wytyczne (w rozumieniu art. 92 Konstytucji) są przede wszystkim wskazówkami co do treści aktu normatywnego, a także wskazaniemi co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz. Upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest sprzeczne z Konstytucją. Brak owych wytycznych stanowi, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 Konstytucji zostaną spełnione. Odnośnie zaś do treści wytycznych Trybunał stwierdził, że „wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1” oraz że: „ustawa musi zawierać pewne wskazania już to wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, już to eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań)”. Z powyższych rozważań wynika, że przepis art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych był niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem nie zawierał wytycznych w rozumieniu tego przepisu Konstytucji RP, lecz jedynie wskazywał organ upoważniony (Rada Ministrów), formę regulacji (rozporządzenie) i jej przedmiot (określenie szczegółowych zasad wprowadzania opłat, o których mowa w ust. 2 i 2a, organu administracji państwowej właściwego do ustalania stawek opłat urzędowych oraz organów właściwych do ich pobierania). Powyższa wada upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych została usunięta, bowiem przepis ten ma obecnie następujące brzmienie: „4. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady

wprowadzania opłat, o których mowa w ust. 2 pkt 2-5 i ust. 2a, oraz organ właściwy do ustalania stawek opłat i organ właściwy do ich pobierania, z uwzględnieniem w szczególności: kategorii pojazdów, czasu parkowania i organizacji ruchu lokalnego.”

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się do zasady proporcjonalności wynika, że wypływają z niej trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., K. 9/95, OTK ZU Nr 1/1996, s. 39, wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/96). Sąd Najwyższy nie oceniając celowości wprowadzenia obowiązku ponoszenia opłat za przejazdy po drogach publicznych pojazdami nienormatywnymi stwierdza, że przepis § 9 rozporządzenia narusza rażąco wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności w ten sposób, że opłaty podwyższone pobiera się bez względu na długość przejechanej trasy. Podzielając zatem pogląd Ministra Sprawiedliwości, że opłata podwyższona przyjęta w powołanym przepisie rozporządzenia powinna być narzędziem ochrony stanu nawierzchni drogowej, należy stwierdzić, że wymierzanie opłat podwyższonych bez uwzględnienia długości trasy przebytej przez pojazd nienormatywny, mimo że opłata podwyższona jest opłatą „za przejazd po drogach publicznych”, jest sprzeczne z celem wprowadzenia tego obowiązku i wbrew stanowisku Ministra Sprawiedliwości stanowi z tego względu akt represji wobec użytkowników dróg, nie zaś narzędzie ochrony stanu nawierzchni drogowej.

Z powyższych przyczyn wbrew argumentacji rewizji nadzwyczajnej Sąd Najwyższy co do zasady podzielił stanowisko zaskarżonego wyroku, uwzględniając jedynie zarzuty wskazujące na to, że Naczelny Sąd Administracyjny wadliwie stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji i decyzji ją poprzedzającej. Błędna ocena prawna w tym zakresie polega na przyjęciu, że zaskarżone decyzje zostały wydane bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 KPA), tymczasem w świetle przyjętych w wyroku ustaleń nie ulega wątpliwości, że przedmiotowe decyzje miały podstawę prawną i to taką podstawę w powołanych przepisach rozporządzenia Rady Ministrów, którą jako obowiązujące źródło prawa zobowiązane były zastosować (por. art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 KPA).

Należało zatem orzec jak w sentencji przy odpowiednim zastosowaniu art. 393¹² oraz art. 393¹⁵ KPC.

=====