

WYROK*
z dnia 27 kwietnia 1999 r.
Sygn. P. 7/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Dębowska-Romanowska – przewodnicząca
Zdzisław Czeszejko-Sochacki – sprawozdawca
Lech Garlicki
Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 27 kwietnia 1999 r. na rozprawie pytania prawnego składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego o udzielenie odpowiedzi:

czy przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578; zm.: z 1997 r. Nr 124, poz. 786): (4 ust. 1, lp. 5 lit.a), e) oraz lp. 6 lit.b) w części dotyczącej pojazdu członowego lub zespołu pojazdów składającego się z pojazdu silnikowego i przyczepy są zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60; zm.: z 1988 r. Nr 19, poz. 132, Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 34, poz. 198; z 1991 r. Nr 75, poz. 332; z 1993 r. Nr 47, poz. 212; z 1994 r. Nr 127, poz. 627; z 1995 r. Nr 141, poz. 692; z 1997 r. Nr 6, poz. 31; Nr 80, poz. 497; Nr 106, poz. 677, Nr 123, poz. 780; z 1998 r. Nr 106, poz. 668)

o r z e k a:

Paragraf 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578 i z 1997 r. Nr 124, poz. 786) jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej i nie jest zgodny z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60; z 1988 r. Nr 19, poz. 132, Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 34, poz. 198; z 1991 r. Nr 75, poz. 332; z 1993 r. Nr 47, poz. 212; z 1994 r. Nr 127, poz. 627, z 1995 r. Nr 141, poz. 692; z 1997 r. Nr 6, poz. 31; Nr 80, poz. 497, Nr 106, poz. 677, Nr 123, poz. 780; z 1998 r. Nr 106, poz. 668) przez to, że narusza zakres ustawowego upoważnienia oraz stanowi przepis o charakterze represyjnym.

Uzasadnienie:

I

1. Postanowieniem z 28 maja 1998 r. sygn. akt II SA 116/98 Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie ze skargi Mariana Salwina na decyzję Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z 31 grudnia 1997 r. Nr GDDP-1.3/43/360/97 przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne:

czy przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578; zm.: z 1997 r. Nr 124, poz. 786): (4 ust. 1 lp. 5 lit.a), e) oraz lp. 6 lit b) w części dotyczącej pojazdu członowego lub zespołu pojazdów składającego się z pojazdu silnikowego i przyczepy są zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60; zm.: z 1988 r. Nr 19, poz. 132, Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 34, poz. 198; z 1991 r. Nr 75, poz. 332; z 1993 r. Nr 47, poz. 212; z 1994 r. Nr 127, poz. 627; z 1995 r. Nr 141, poz. 692; z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 80, poz. 497, Nr 106, poz. 677, Nr 123, poz. 780; z 1998 r. Nr 106, poz. 668).

Przedstawione w sentencji pytanie prawne dotyczy toczącej się przed NSA sprawy ze skargi Mariana Salwina na decyzję Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z 31 grudnia 1997 r. nr GDDP-1.3/43/360/97 utrzymującą w mocy decyzję Naczelnego Dyrektora Okręgu Dróg Publicznych w Gdańsku z 27 marca 1997 r. (Nr 38/97) w przedmiocie obciążenia Mariana Salwina opłatą drogową za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia. Wykazana wątpliwość prawna dotyczy więc stanu prawnego na dzień 31 grudnia 1997 r. – tj. na dzień wydania przez Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych wspomnianej ostatecznej decyzji administracyjnej (Nr GDDP 1.3/43/360/97). Chodzi zatem o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578; zm.: z 1997 r. Nr 124, poz. 786): § 4 ust. 1 lp. 5 lit.a), e) oraz lp. 6 lit.b) w części dotyczącej pojazdu członowego lub zespołu pojazdów składającego się z pojazdu silnikowego i przyczepy z art. 2 i art. 92 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz.483) oraz z art.13 ust.4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60; zm.: z 1988 r. Nr 19, poz. 132; z 1989 r. Nr 35, poz.192; z 1990 r. Nr 34, poz.198; z 1991 r. Nr 75, poz. 332; z 1993 r. Nr 47, poz. 212; z 1994 r. Nr 127, poz. 627; z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 80, poz. 497, Nr 106, poz. 677). Powołane przepisy rozporządzenia stanowiły bowiem bezpośrednią podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy przez organ administracyjny.

W uzasadnieniu NSA wskazał, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578 ze zm.), stanowiące podstawę prawną kwestionowanych przez skarżącego decyzji administracyjnych, wydane zostało na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.). Zgodnie z uprawnieniem ustawowym zawartym w powołanym przepisie (według stanu prawnego na dzień 14 października 1996 r. – to jest: Dz.U. z 1985 r. Nr 14, poz. 60; zm.: z 1988 r. Nr 19, poz. 132; z 1989 r. Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 34, poz. 198; z 1991 r. Nr 75, poz. 332; z 1993 r. Nr 47, poz. 212; z 1994 r. Nr 127, poz. 627), Radzie Ministrów przysługiwało uprawnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad wprowadzania opłat za przeprawy promowe na drogach publicznych, przejazdy po drogach publicznych pojazdów samochodowych o gabarytach i ciężarze przekraczających dopuszczalne normy oraz za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach. W rozpoznawanej sprawie, zdaniem NSA, istotne znaczenie ma uprawnienie udzielone Radzie Ministrów przez ustawodawcę w zakresie opłat za “przejazdy po

drogach publicznych pojazdów samochodowych o gabarytach i ciężarze przekraczających dopuszczalne normy”.

Zgodnie ze stanem prawnym na 14 października 1996 r. art. 13 ust. 1 stanowił co do zasady, że “korzystanie z dróg publicznych” może być – w przypadkach, do których należały również przejazdy tzw. pojazdami nienormatywnymi – uzależnione od wniesienia opłat drogowych. Natomiast stosownie do art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych Rada Ministrów była uprawniona do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat, o których mowa w ust. 2 (tj. opłat za przeprawy promowe na drogach publicznych, przejazdy po drogach publicznych pojazdów samochodowych o gabarytach i ciężarze przekraczających dopuszczalne normy oraz za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach), organu administracji państwowej właściwego do ustalania stawek opłat urzędowych oraz organów właściwych do ich pobierania.

Zdaniem NSA, w świetle powołanej regulacji prawnej, nasuwa się wniosek, iż ustawodawca powierzył Radzie Ministrów uregulowanie aktem podustawowym jedynie sfery określającej zasady korzystania z dróg publicznych w szczególnych (ściśle określonych) przypadkach.

Rada Ministrów, wydając 14 października 1996 r. powołane rozporządzenie w sprawie opłat drogowych, określiła opłaty drogowe m.in. za przejazdy po drogach publicznych tzw. “przejazdów nienormatywnych” – tj. pojazdów, których wymiary, masa całkowita i nacisk na osie przekracza dopuszczalne normy określone w przepisach o ruchu drogowym – uzależniając je od wartości przekroczenia parametru (normy) oraz od długości przebytej drogi. Można zatem uznać, że tak ustalona opłata odpowiada kryterium wspomnianego “korzystania z dróg publicznych”.

Niezależnie jednak od powołanej regulacji, w § 4 ust. 1 i 2 wprowadzono zupełnie inną zasadę (nawiązującą wprost do zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych wydanych na podstawie przepisów o ruchu drogowym) polegającą na tym, iż w przypadku braku takiego zezwolenia opłatę ustala się jako wartość zależną tylko od wartości przekroczenia parametru, bez względu na długość przejechanej trasy. W konsekwencji z regulacją, zawartą w omawianym § 4 rozporządzenia, wiążą się w istocie dwie istotne kwestie. Po pierwsze, opłaty ustalane w myśl § 4 są niewspółmiernie wyższe od opłat ustalonych na podstawie § 2 rozporządzenia; po drugie opłata ustalona w trybie § 4 nie jest co do zasady powiązana z zagadnieniem korzystania z dróg publicznych (przejazdami po tych drogach) do czego nawiązuje treść art. 13 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 powołanej ustawy o drogach publicznych, lecz z zagadnieniem braku zezwolenia, które zostało uregulowane jako problem z zakresu ruchu drogowego w art. 51 ust. 8 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity z 1992 r. Dz.U. Nr 11, poz. 41 ze zm.).

W związku z powyższym, zdaniem NSA, nasuwa się wniosek, że w dniu wydania omawianego rozporządzenia Rady Ministrów (tj. 14 października 1996 r.), a także w dniu jego wejścia w życie, przepisy § 4 ust. 1 tego rozporządzenia (jako dotyczące opłat za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia określonego przepisami o ruchu drogowym) nie znajdowały oparcia w powoływanej podstawie ustawowej.

Zdaniem NSA, podkreślenia wymaga okoliczność, iż w czasie wydania rozporządzenia Rady Ministrów z 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych obowiązywały przepisy Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Stosownie do art. 54 ust. 1 tej ustawy Rada Ministrów była uprawniona do wydawania rozporządzeń jedynie w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych w niej upoważnień. Tymczasem – jak wspomniano – art. 13 powołanej ustawy o drogach publicznych (według stanu na dzień 14 października 1996 r.) zobowiązywał Radę Ministrów do wydania przepisów właśnie do

ustawy o drogach publicznych i to tylko w zakresie opłat związanych z wykorzystywaniem dróg publicznych dla celów przejazdu pojazdów nienormatywnych. W ocenie NSA Radzie Ministrów nie nadano uprawnień do samodzielnego określania sankcji z tytułu braku zezwolenia, o którym stanowił powołany przepis art. 51 ust. 8 ustawy z 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym.

Tak więc na podstawie uprawnienia ustawowego udzielanego dla wykonania ustawy o drogach publicznych w zakresie opłat za przejazdy pojazdów nienormatywnych omawiane rozporządzenie normuje dwie w istocie różne dziedziny – w § 2 ustala zasady obliczania wspomnianych opłat, w § 4 wprowadza opłaty będące co do zasady karami (jest wymierzana “... bez względu na długość przejechanej trasy”), za brak zezwolenia, którego obowiązek posiadania wynika z zupełnie innej ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Powyższe rozważania prowadzą, zdaniem NSA, do wniosku, iż opłata wymierzana w trybie § 4 ust. 1 omawianego rozporządzenia jest w istocie nie przewidzianą przez ustawę karą administracyjną, a w związku z tym, że § 4 ust. 1 tego rozporządzenia (na dzień 14 grudnia 1996 r.) został wydany zarówno z przekroczeniem uprawnienia ustawowego wynikającego z obowiązującego wówczas art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, jak i z naruszeniem wspomnianego art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Powoływany bowiem § 4 ust. 1 co do zasady nie miał charakteru przepisu wykonującego ustawę o drogach publicznych w zakresie korzystania z tych dróg przez tzw. pojazdy nienormatywne.

W okresie rozstrzygania niniejszej sprawy przez organ drugiej instancji (31 grudnia 1997 r.), dla którego wspomniany § 4 ust. 1 rozporządzenia stanowił podstawę prawną orzekania, obowiązywał art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu nadanym art. 33 pkt 1 lit.a) ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. Nr 106, poz. 677). Jednocześnie przepisem art. 33 pkt 1 lit.b) tej ustawy do art. 13 ustawy o drogach publicznych dodano ust. 2a, według którego za przejazd pojazdem nienormatywnym “... bez zezwolenia określonego przepisami Prawa o ruchu drogowym pobiera się opłaty podwyższone”. Przepis art. 13 ust. 2a ustawy o drogach publicznych wszedł w życie 12 grudnia 1997 roku.

Zdaniem NSA, nasuwa się wniosek, że dopiero od 12 grudnia 1997 r. tj. od dnia wejścia w życie znowelizowanego art. 13 ust. 4 oraz art. 13 ust. 2a ustawy o drogach publicznych – pojawiła się prawna możliwość (co do zasady) uregulowania przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia materii związanej z brakiem, ze strony przewoźnika, zezwolenia na przejazd pojazdem nienormatywnym określonego przepisami Prawa o ruchu drogowym w kontekście zasad korzystania z dróg publicznych. Ten zabieg legislacyjny potwierdza więc, iż możliwość wprowadzenia w drodze rozporządzenia opłat związanych z brakiem zezwolenia wcześniej nie istniała.

Zachodzące relacje pomiędzy wysokością opłat drogowych ustalonych na podstawie § 2 omawianego rozporządzenia a wysokością opłat związanych z przejazdem pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia (§ 4 rozporządzenia) wskazują również na naruszenie powołanych w sentencji przepisów dotyczących zasady proporcjonalności wynikającej poprzednio z art.1 przepisów Konstytucji RP zaś obecnie z art. 2 Konstytucji RP.

Zdaniem NSA, omawiana regulacja prawna naruszyła zasadę proporcjonalności, bowiem ustanawiając bardzo surowe sankcje nie odniosła zamierzonego skutku. Wręcz przeciwnie regulacja ta doprowadziła w praktyce do “sparaliżowania” administracji publicznej, która funkcjonuje naruszając takie podstawowe zasady prawne jak prawo do bezstronnego rozpatrzenia i

załatwienia sprawy, zasadę zaufania do organów państwa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej i tzw. prawo do drugiej instancji.

Ponadto, w świetle obowiązujących przepisów prawa dotyczących egzekwowania określonych zezwoleń, nie jest konieczne wprowadzenie takiej regulacji, która jako konsekwencję braku zezwolenia na przejazd pojazdem nienormatywnym przewiduje sankcję, która jest (jak w rozpoznawanej sprawie) prawie siedem razy surowsza niż najwyższa kara grzywny przewidziana za wykroczenie w art. 24 § 1 kodeksu wykroczeń. Ochrona porządku prawnego w tym zakresie nie wymaga dla prawidłowej realizacji obowiązków przewoźników tak wysokich sankcji. Taki wniosek wypływa wprost choćby z prawem określonych zasad dotyczących bezpieczeństwa i porządku na drogach publicznych (kontrola prędkości, stan techniczny pojazdu itp.). Obowiązujący w tym zakresie system prawny (choć mający za przedmiot ochronę takich wartości, jak życie i zdrowie człowieka) nie wymaga tak wysokich sankcji – wystarcza sprawne ukaranie za wykroczenie. Również sam przejazd bez zezwolenia pojazdu przekraczającego dopuszczalną masę, wymiary lub naciski na osie, jest zagrożonym karą grzywny wykroczeniem określonym w art. 103a kodeksu wykroczeń.

Także efekty omawianej regulacji prawnej nie pozostają w odpowiedniej proporcji do obciążeń nałożonych na obywatela. Tym bardziej, że kwota opłaty ustalonej w trybie § 4 ust. 1 omawianego rozporządzenia jest stała, a zatem instytucja tej opłaty drogowej pozbawiona jest istotnych elementów pozwalających na posługiwanie się prawem na miarę ściśle określonej sytuacji, a więc na miarę określonej pozycji danego człowieka. Prawo reguluje bowiem stosunki międzyludzkie na tle określonych życiowych sytuacji i w związku z tym wymaga pewnej koniecznej elastyczności.

Wobec powyższego uzasadnione jest także pytanie prawne – czy powołane w sentencji przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578 ze zm.) pozostają w kolizji z wynikającymi z art. 2 konstytucji zasadami: państwa prawnego, proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej. Owa wątpliwość uzasadniona jest tym bardziej, że wymierzona w rozpoznawanej sprawie opłatę można, na tle wyjaśnień skarżącego, uznać za jego degradację majątkową. Ponadto – jak wspomniano – w świetle art. 103a § 1 pkt 6 kodeksu wykroczeń “kto wykonuje międzynarodowy transport drogowy bez zezwolenia na przejazd pojazdu, z ładunkiem lub bez ładunku, o masie naciskach osi lub wymiarach przekraczających wielkości określone w odrębnych przepisach, podlega karze grzywny”. Tak więc, z uwagi na wykazany wcześniej charakter opłaty za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia, nasuwa się wniosek, że w pewnych sytuacjach brak takiego zezwolenia jest podwójnie karany, co oczywiście nie może pozostawać w zgodzie z konstytucyjną zasadą państwa prawnego (powoływany art. 2 konstytucji).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578 ze zm.) utraciło moc na podstawie § 12 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 40, poz. 230). Okoliczność ta nie pozbawia jednak NSA możliwości zwrócenia się (na podstawie art. 193 konstytucji oraz art. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym) do Trybunału Konstytucyjnego w rozpoznawanej sprawie, bowiem od odpowiedzi na to właśnie pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Kwestionowany § 4 ust. 1 formalnie uchylonego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578 ze zm.) wywoływał, wywołuje i może wywoływać nadal określone skutki prawne w zakresie spraw administracyjnych (§ 11), zaś w przypadku rozpoznawanej sprawy stanowi podstawę rozstrzygnięcia.

Stosownie do zasad wynikających z art. 193 konstytucji oraz z art. 3 i art. 66 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym przedstawione pytanie prawne dotyczy tylko tych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578 ze zm.), które stanowiły bezpośrednią podstawę orzekania przez organy administracyjne w rozpoznawanej sprawie. Z istoty i rangi kontroli legalności aktów prawnych przez Trybunał Konstytucyjny wynika jednak, iż (w świetle powołanych przepisów) pomimo wskazania w pytaniu prawnym związanym z konkretną sprawą jedynie § 4 ust. 1 lp. 5 lit.a), e) oraz lp. 6 lit.b) w części dotyczącej pojazdu członowego lub zespołu pojazdów składającego się z pojazdu silnikowego i przyczepy, przedmiotem tej kontroli w niniejszej sprawie może być norma prawna zawarta w całej treści § 4 ust. 1 powoływanego rozporządzenia. Za takim stanowiskiem przemawiałaby ponadto treść art. 69 powoływanej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, według którego orzeczenie Trybunału może odnosić się nie tylko do poszczególnych przepisów, ale także do całego aktu normatywnego. Ewentualne orzeczenie Trybunału co do całego § 4 ust. 1 omawianego rozporządzenia pozostawałoby bowiem w ścisłym związku z niniejszą sprawą rozpoznawaną przez NSA.

2. Stanowisko swoje przedstawił Prokurator Generalny, który stwierdził, iż przepisy § 4 ust. 1 lp. 5 lit.a), e) oraz lp. 6 lit.b) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578 ze zm.) są niezgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 konstytucji i nie są zgodne z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.).

Zdaniem Prokuratora Generalnego pogląd wyrażony przez NSA w uzasadnieniu pytania prawnego jest trafny. Kwestionowane przepisy rozporządzenia nawiązując wprost do zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych, wydawanych na podstawie przepisów o ruchu drogowym ustalają, że w razie braku takiego zezwolenia, obowiązują opłaty, które w istocie mają charakter represyjny. Na taki charakter tej opłaty wskazuje zarówno jej wysokość oraz okoliczność, że jest ona wymierzana bez względu na długość przejechanej trasy. Taka regulacja jest sprzeczna z upoważnieniem wynikającym z rozporządzenia. Nie ma też charakteru przepisu wykonującego ustawę o drogach publicznych w zakresie korzystania z tych dróg przez tzw. pojazdy nienormatywne, co naruszało wymogi określone w obowiązującym wówczas art. 56 ustawy konstytucyjnej, jak również w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

Ponadto za powyższym poglądem przemawia fakt, iż z dniem 12 grudnia 1997 r. znowelizowano art. 13 ust. 4 oraz art. 13 ust. 2a ustawy o drogach publicznych. Dopiero ta nowelizacja stworzyła prawną możliwość uregulowania przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia, zasad korzystania z dróg publicznych przez pojazdy nienormatywne bez wymaganego przepisami prawa o ruchu drogowym zezwolenia.

Prokurator Generalny podzielił pogląd NSA, że Rada Ministrów w znowelizowanym przepisie otrzymała kompetencje do określenia jedynie "opłat podwyższonych". Relacja, która zachodzi pomiędzy wysokością opłat drogowych ustalanych na podstawie § 2 rozporządzenia, a wysokością opłat związanych z przejazdem nienormatywnego pojazdu bez zezwolenia wskazuje na naruszenie zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 1 przepisów konstytucyjnych, jak również z art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

3. Stanowisko swoje przedstawiła również Rada Ministrów uznając, iż przepisy objęte pytaniem prawnym NSA są zgodne z art. 2 i art. 92 Konstytucji RP.

Zdaniem Rady Ministrów przepis art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych upoważniał Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat, o których mowa w ust. 2 tego przepisu.. Przepis art. 13 ust. 2 objął wszelkie przejazdy pojazdami

nienormatywnymi po drogach publicznych, a więc zarówno przejazdy pojazdami posiadającymi zezwolenie na przejazd, o którym mowa w przepisach o ruchu drogowym, jak i przejazdy pojazdami nie posiadającymi takiego zezwolenia lub wykonywane niezgodnie z warunkami określonymi w tym zezwoleniu. Zdaniem Rady Ministrów, upoważnienie zawarte w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych nie ograniczyło zakresu regulacji prawnej tylko do sprawy opłat za przejazdy pojazdów nienormatywnych posiadających zezwolenia na przejazd. W rozporządzeniu tym, zdaniem Rady Ministrów, upoważnienie wynikające z art. 13 ust. 4 ustawy zostało zrealizowane w sposób wyczerpujący, z uwzględnieniem wszelkich rodzajów przejazdów po drogach publicznych pojazdami nienormatywnymi, w tym także przejazdy bez wymaganego zezwolenia lub wykonywane niezgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu.

W odniesieniu do postawionego zarzutu, iż opłaty te mają w istocie ze względu na ich wysokość, charakter kary, Rada Ministrów wyraziła pogląd, iż zróżnicowany sposób ustalania wysokości opłat za przejazdy pojazdów nienormatywnych nie narusza upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 4 ustawy w zakresie możliwości określenia przez Radę Ministrów szczegółowych zasad wprowadzania opłat. Podwyższone opłaty mają, zdaniem Rady Ministrów, chociaż częściowo zrekompensować szkody, jakie mogą wynikać z powodu przejazdu takiego pojazdu po drodze lub drogowym obiekcie mostowym.

Zdaniem Rady Ministrów brak jest podstaw do stwierdzenia, że § 4 ust. 1 lp. 5 lit.a), e) oraz lp. 6 lit.b) rozporządzenia Rady Ministrów z 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych, w części dotyczącej pojazdu członowego lub zespołu pojazdów składających się z pojazdu silnikowego i przyczepy są niezgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 konstytucji, zaś przedmiotową regulację należy oceniać pozytywnie.

II

Na rozprawie 27 kwietnia 1999 r. przedstawiciele wnioskodawcy, Rady Ministrów oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali przedstawione na piśmie stanowiska i zawartą w nich argumentację prawną. Ponadto przedstawiciel Rady Ministrów przyznał, iż podwyższone opłaty traktowane są jako sankcje, choć sankcje w przypadku stwierdzenia przejazdu bez zezwolenia, w postaci grzywny, przewiduje art. 103 kodeksu wykroczeń. Jednak grzywna, którą przewiduje kodeks wykroczeń, jest niewspółmiernie niska w stosunku do tych skutków negatywnych, jakie taki przejazd wywiera na drogi. Dlatego zarządy dróg nie korzystają z trybu postępowania mandatowego.

III

Ocena konstytucyjności i legalności kwestionowanego w pytaniu prawnym NSA § 4 ust. 1 lp. 5 lit.a), e) oraz lp. 6 lit.b) rozporządzenia Rady Ministrów z 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych wymaga na wstępie zbadania unormowań dotyczących opłat drogowych, przede wszystkim opłat za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia, z uwzględnieniem ich ewolucji.

Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych stanowi, że korzystanie z dróg publicznych może być uzależnione od wniesienia opłat drogowych (art. 13 ust. 1). Opłaty te mogą być pobierane m.in. za przejazdy po drogach publicznych pojazdów samochodowych o gabarytach

i ciężarze przekraczających dopuszczalne normy (art. 13 ust. 2 pkt 3). Art. 13 ust. 4 upoważnił Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad wprowadzania opłat drogowych, organu administracji państwowej właściwego do ustalania stawek opłat urzędowych oraz organów właściwych do ich pobierania.

W wykonaniu tego upoważnienia wydane zostało rozporządzenie z 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych. Rozporządzenie określić miało szczegółowe zasady wprowadzania opłat drogowych i ich wysokości za przejazdy po drogach publicznych tzw. "pojazdów nienormatywnych", czyli pojazdów samochodowych o gabarytach, ciężarze i naciskach osi przekraczających dopuszczalne normy (§ 1 i § 2). Zgodnie z tymi zasadami opłaty za przejazdy po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych ustalone zostały jako iloczyn liczby kilometrów przebiegu i określonych w rozporządzeniu współczynników przeliczeniowych (§2). Kompetencję do pobierania i ustalania tych opłat uzyskał organ administracji państwowej, który wydał zezwolenie na przejazd pojazdu, lub upoważniona przez niego jednostka (§3).

Jednocześnie w §4 ust. 1 rozporządzenie wprowadziło odrębne opłaty "w przypadku stwierdzenia, że przejazd pojazdu nienormatywnego odbywa się bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami podanymi w zezwoleniu". Do ustalania i pobierania opłat upoważniony został zarząd drogi, na którego terenie dokonano kontroli pojazdu nienormatywnego. Przy czym opłaty te powinny być ustalane i pobierane za każde przekroczenie oddzielnie, bez względu na długość przejechanej trasy (§ 4 ust. 2).

Niecały rok po wydaniu rozporządzenia ustawa z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. Nr 106, poz. 677) wprowadziła zmiany w art. 13 ustawy o drogach publicznych. W ich wyniku ust. 2 pkt 3 objął opłatami drogowymi "przejazdy po drogach publicznych pojazdów zarejestrowanych w kraju lub za granicą, z ładunkiem lub bez ładunku, o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających wielkości określone w odrębnych przepisach". Ta sama nowelizacja w art. 13 ustawy o drogach publicznych po ust. 2 dodała ust. 2a w brzmieniu: "2a. Za przejazd po drogach publicznych pojazdów, o których mowa w ust. 2 pkt 3, bez zezwolenia określonego przepisami Prawa o ruchu drogowym pobiera się opłaty podwyższone". Natomiast w ust. 4, stanowiącym upoważnienie do wydania rozporządzenia, po wyrazach "w ust. 2" dodano wyrazy "i 2a". W wyniku czego ust. 4 art. 13 ustawy o drogach publicznych otrzymał następujące brzmienie: "Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady wprowadzania opłat, o których mowa w ust. 2 i 2a, organ administracji państwowej właściwy do ustalania stawek opłat urzędowych oraz organy właściwe do ich pobierania". Powyższa nowelizacja weszła w życie 12 grudnia 1997 roku.

17 marca 1998 r. Rada Ministrów wydała nowe rozporządzenie w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 40, poz. 230). Zgodnie z jego postanowieniami (§ 12 pkt 2 i § 13) kwestionowane w pytaniu prawnym przepisy rozporządzenia z 14 października 1996 r. utraciły moc w dniu 5 kwietnia 1998 r. Jednak zgodnie z przepisem przejściowym do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe (§11).

Ocena konstytucyjności i legalności kwestionowanych przepisów musi brać ponadto pod uwagę, że w dniu 17 października 1997 r. weszły w życie przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku.

W pytaniu prawnym NSA kwestionuje przepisy rozporządzenia z 14 października 1996 r. dotyczące wysokości opłat ustalanych i pobieranych za przejazd pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami podanymi w zezwoleniu za przekroczenie na drogach, gdzie dopuszczony jest ruch pojazdów o nacisku osi do 100,00 kN, nacisku osi pojedynczej (§ 4 ust. 1 lp. 5 lit.a), nacisku osi wielokrotnej przy rozstawie osi od 1,30 m. do 2,00 m. (§ 4 ust. 1 lp. 5

lit.e) oraz za przekroczenie dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu członowego lub zespołu składającego się z pojazdu i przyczepy: ponad 10,00 t do 24 t włącznie (§ 4 ust. 1, lp. 6 lit.b) według stanu prawnego na dzień 31 grudnia 1997 roku.

W rozpatrywanej sprawie zmieniały się więc nie tylko przepisy będące przedmiotem kontroli (wejście w życie nowego rozporządzenia w sprawie opłat drogowych) przeprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny, lecz także przepisy określające kryteria takiej kontroli (nowelizacja art. 13 ustawy o drogach publicznych oraz wejście w życie nowej konstytucji). Rodzi to szereg problemów, których rozstrzygnięcie musi poprzedzić wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

IV

1. W pierwszej kolejności należało rozpatrzyć kwestię, czy w rozpatrywanej sprawie nie należało umorzyć postępowania na podstawie art. 39 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w związku z uchycieniem rozporządzenia z 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych przez nowe rozporządzenie w tej sprawie z 17 marca 1998 r. Zgodnie bowiem z ust. 1 pkt 3 tego artykułu Trybunał ma obowiązek umorzyć postępowanie “jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”. Treść tego przepisu odpowiada postanowieniu art. 4 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zachowuje więc aktualność orzecznictwo Trybunału ukształtowane w czasie jego obowiązywania.

W początkowym orzecznictwie utożsamiano uchycenie przepisu z utratą przezeń mocy obowiązującej, nawet jeżeli przepis uchylający nie zawierał odpowiedniej regulacji przejściowej (np. postanowienie z 21 września 1987 r., P. 3/87, OTK w 1987 r., s. 65-66). Później jednak Trybunał zmienił stanowisko i – ostatecznie – w uchwale z 14 września 1994 r. (W. 5/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 171) przyjął, że uchycenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis w całości mocy obowiązującej. Pogląd ten należy – *mutatis mutandis* – odnieść również do zmiany przepisu. Dopiero treść normy derogującej czy przejściowej pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy uchylony lub zmieniony przepis utracił moc obowiązującą w tym znaczeniu, że nie może być w ogóle stosowany”. Jeżeli więc nadal możliwe jest zastosowanie uchylonego przepisu do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości, to przepis taki jeszcze nie utracił mocy obowiązującej i nie ma podstaw do umorzenia postępowania (orzeczenie z 26 września 1995 r., U. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 25-26).

Rozporządzenie z 14 października 1996 r. utraciło moc po wejściu w życie rozporządzenia z 17 marca 1998 r., jednak zgodnie z § 11 do spraw wszczętych przed dniem jego wejścia w życie stosuje się przepisy dotychczasowe.

Trybunał Konstytucyjny uznał więc, że kwestionowany przepis § 4 ust. 1 formalnie uchylonego rozporządzenia Rady Ministrów z 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych wywoływał, wywołuje i może nadal wywoływać określone skutki prawne w zakresie spraw administracyjnych, zaś w przypadku rozpatrywanej przez NSA sprawy stanowi podstawę rozstrzygnięcia. Tym samym w zakresie w jakim przepis ten może być jeszcze stosowany, zachowuje on moc obowiązującą i obowiązkiem Trybunału Konstytucyjnego jest przeprowadzenie postępowania merytorycznego (U. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 26).

2. Przy badaniu konstytucyjności i legalności zakwestionowanego fragmentu rozporządzenia z 14 października 1996 r. pojawia się jeszcze jedna kwestia, ponieważ przepis ten ustanowiony

został przed wejściem w życie konstytucji z 2 kwietnia 1992 r. oraz na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu sprzed jego nowelizacji przez art. 33 pkt 1 lit.d) ustawy z 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego. Zaś nowelizacja przepisu upoważniającego weszła w życie 12 grudnia 1997 r., a więc w czasie gdy obowiązywały już przepisy nowej konstytucji.

Co do niektórych aspektów wyżej wymienionej kwestii Trybunał Konstytucyjny miał już okazję się wypowiedzieć w wyroku z 25 maja 1998 r. (U. 19/97, OTK ZU Nr 4/1998, s. 259-260), w którym stwierdził, że “w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych <zastanych> przez Konstytucję z 2 kwietnia 1997 r. badanie prawidłowości ich ustanowienia może obejmować w szczególności następujące kwestie: po pierwsze – czy upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zostało sformułowane prawidłowo z punktu widzenia norm konstytucyjnych obowiązujących w czasie ustanowienia tego upoważnienia (w razie późniejszego znowelizowania upoważnienia miarodajna jest data dokonania tej nowelizacji); po drugie – czy stosunek treści rozporządzenia do ustawowego upoważnienia, obowiązującego w czasie wydania (ew. nowelizacji) badanego rozporządzenia, odpowiada konstytucyjnym warunkom wydawania rozporządzeń; po trzecie – czy przy wydaniu rozporządzenia został zachowany tryb prawodawczy obowiązujący w owym czasie”. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, do której powyższe stwierdzenie odnosi się jedynie częściowo. Badanie zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z 14 października 1996 r. powinno więc obejmować kwestię, czy stosunek ich treści do ustawowego upoważnienia (art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych), obowiązującego w czasie ich wydania, odpowiada ówczesnym konstytucyjnym warunkom wydawania rozporządzeń, czyli warunkom, o których mówił art. 54 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Jednakże art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych został znowelizowany, a nowelizacja ta weszła w życie w czasie kiedy obowiązywały już przepisy nowej konstytucji. I chociaż samo rozporządzenie z 14 października 1996 r. nie uległo w tym czasie zmianie, badanie jego zakwestionowanych przepisów powinno wziąć pod uwagę ich materialną zgodność z przepisami nowej konstytucji (art. 92 ust. 1) oraz znowelizowanym upoważnieniem (art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu nadanym przez art. 33 pkt 1 lit. d) ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego).

V

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Istota problemu występującego w niniejszej sprawie sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy Rada Ministrów, określając w § 4 ust. 1 rozporządzenia z 14 października 1996 r. wysokość opłat pobieranych w przypadku stwierdzenia, że przejazd pojazdu nienormatywnego odbywa się bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami podanymi w zezwoleniu, przekroczyła upoważnienie ustawowe zawarte w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. NSA, opowiadając się za pozytywną odpowiedzią na tak postawione pytanie, podnosi przede wszystkim, że omawiane rozporządzenie normuje dwie w istocie różne dziedziny: tj. z jednej strony (w § 2) ustala zasady obliczania opłat za przejazdy po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych, z drugiej zaś (w § 4) wprowadza opłaty będące co do zasady karami za brak zezwolenia, którego obowiązek

posiadania wynika z zupełnie innej ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Na represyjny charakter opłaty, o której mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia, zwraca uwagę również Prokurator Generalny w przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu stanowisku. Poglądu NSA nie podziela Rada Ministrów, twierdząc, iż zróżnicowany sposób ustalania wysokości opłat za przejazdy pojazdów nienormatywnych nie narusza upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał co należy mieć na uwadze przy badaniu konstytucyjności i legalności przepisów rozporządzenia. Badanie takie powinno uwzględniać, czy a) rozporządzenie zostało wydane na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego tylko na domniemaniu, szczegółowego upoważnienia ustawy; b) rozporządzenie – co do przedmiotu i treści normowanych stosunków – mieści się w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu; c) rozporządzenie nie pozostaje w sprzeczności z aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane oraz z treścią innych aktów ustawodawczych, chyba że upoważnienie do wydania rozporządzenia zezwala na ustanowienie w rozporządzeniu przepisów normujących określone zagadnienie odmiennie od unormowań w dotychczasowych aktach ustawodawczych. Rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, a nawet nie powinno ich powtarzać (U. 5/86). Warunkiem konstytucyjności rozporządzenia jest także stwierdzenie, że wydane ono zostało nie tylko zgodnie z przepisami ustawy, w której ma podstawę, lecz także ze wszystkimi innymi aktami ustawodawczymi regulującymi bezpośrednio lub pośrednio zawartą w nim materię (Uw. 6/88). Aktualność tych poglądów znajduje swoje potwierdzenie w późniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. orzeczenie z 1 marca 1994 r., U. 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 37-38). Rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę (orzeczenie z 23 października 1995 r., K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 92). Pogląd, że rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego (a więc nie np. opartego na domniemaniu), 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, uznał Trybunał Konstytucyjny za należący do kanonu polskiej myśli konstytucyjnej, ugruntowanej w literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na długo przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (wyrok z 25 maja 1998 r., U. 19/97, OTK ZU Nr 4 /1998, s. 262).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące badania konstytucyjności i legalności rozporządzeń zachowuje aktualność również po 17 października 1997 r. dlatego, że warunki konstytucyjności rozporządzeń przewidziane w poprzednio obowiązujących przepisach konstytucyjnych potwierdzone zostały w art. 92 ust. 1 nowej konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Doprecyzowano natomiast wymagania, jakie musi spełnić upoważnienie: powinno ono określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania i wytyczne dotyczące treści aktu. Ustanowienie w nowej konstytucji bardziej restrykcyjnych warunków konstytucyjności rozporządzeń oznacza, że każde rozporządzenie naruszające wymogi przewidziane w dawnych przepisach konstytucyjnych będzie także sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok z 25 maja 1998 r., U. 19/97, OTK ZU Nr 4/1998, s. 260).

3. Niesporne jest, że zakwestionowane przepisy wydane zostały na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, a w okresie rozstrzygnięcia sprawy przez

organ drugiej instancji (31 grudnia 1997 r.) podstawą ich obowiązywania był art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu nadanym przez nowelizację z 2 sierpnia 1997 r. Sporne jest natomiast, czy zakwestionowane przepisy mieściły się w granicach upoważnień (pierwotnego i znowelizowanego) i czy nie wkraczały w materię prawną regulowaną przez inne ustawy, w szczególności przez ustawę z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity z 1992 r. Dz.U. Nr 11, poz. 41 ze zm.).

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, Rada Ministrów miała określić w drodze rozporządzenia, “szczegółowe zasady wprowadzania opłat” za korzystanie z dróg publicznych, “organ administracji państwowej właściwy do ustalania stawek opłat urzędowych oraz organy właściwe do ich pobierania.” Jak już była o tym mowa, w odniesieniu do przejazdów po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych w rozporządzeniu z 14 października 1996 r. wprowadzono dwa istotnie różniące się rodzaje opłat.

Po pierwsze w § 2 ust. 1 wprowadzono opłaty za przejazdy po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych ustalone jako iloczyn liczby kilometrów przebiegu i współczynników przeliczeniowych zawartych w tabeli będącej integralną częścią tego przepisu. Należna opłata zależy więc od wartości przekroczenia parametru (normy) oraz od długości przebytej drogi. Tym samym wiąże się ona ściśle z jej ustawową podstawą, czyli “korzystaniem z dróg publicznych” (art. 13 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). Do ustalania i pobierania opłat rozporządzenie upoważniło organ administracji państwowej, który wydał zezwolenie na przejazd pojazdu, lub upoważnioną przez niego jednostkę (§ 3).

Po drugie w § 4 ust. 1 wprowadzono opłaty w przypadku stwierdzenia, że przejazd pojazdu nienormatywnego odbywa się bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami podanymi w zezwoleniu w wysokości określonej w tabeli będącej integralną częścią tego przepisu. Do ustalania i pobierania opłat upoważniony został zarząd drogi, na którego terenie dokonano kontroli pojazdu nienormatywnego, za każde przekroczenie oddzielnie, bez względu na długość przejechanej trasy (§ 4 ust. 2).

Regulacji zawartej w (4 rozporządzenia z 14 października 1996 r. postawić należy następujące powiązane z sobą zarzuty. Przede wszystkim opłaty, o których mowa w § 2 ust. 1 i w § 4 ust. 1, istotnie różnią się między sobą zarówno co do wysokości jak i charakteru. W rozpoznawanej sprawie opłata na podstawie § 4 ust. 1 lp. 5 lit.a), e) oraz lp. 6 lit.b) wyniosła 32.250 złotych, gdy tymczasem opłata dla tego samego stanu faktycznego na podstawie § 2 ust. 1 powinna wynieść, jak to wyliczył NSA, jedynie: 1.440 złotych. Opłata wymierzona na podstawie zakwestionowanych przepisów za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia była więc ponad 22 razy wyższa niż opłata za korzystanie z dróg publicznych przez tego rodzaju pojazd za zgodą. Wysokość opłaty ustalonej i pobieranej na podstawie zakwestionowanych przepisów oraz pobieranie jej w przypadku stwierdzenia, że przejazd pojazdu nienormatywnego odbywa się bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami zezwolenia, bez względu na długość przejechanej trasy, wskazują na jej represyjny, karny charakter związany bezpośrednio bardziej z faktem naruszenia obowiązku posiadania odpowiedniego zezwolenia na przejazd takim pojazdem niż z faktem korzystania z dróg publicznych. Ponieważ obowiązek posiadania zezwolenia na przejazd pojazdem nienormatywnym ustanowiony został w ustawie z 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (art. 51 ust. 8), a art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych upoważniał Radę Ministrów jedynie do określenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za korzystanie z dróg publicznych, zakwestionowane przepisy rozporządzenia z 14 października 1996 r. nie znajdowały oparcia w powoływanej podstawie ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 54 ust. 1 obowiązującej w dniu

wydania rozporządzenia ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Rada Ministrów była upoważniona do wydawania rozporządzeń jedynie w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych niej upoważnień. Zakwestionowane przepisy nie miały więc charakteru przepisów wykonujących ustawę o drogach publicznych i wykaczały poza granice zawartego w tej ustawie upoważnienia do wydania przepisów wykonawczych w zakresie korzystania z tych dróg przez pojazdy nienormatywne.

Następnie Trybunał Konstytucyjny zajął się ustaleniem, czy nowelizacja art. 13, w tym art. 13 ust. 4, ustawy o drogach publicznych mogła mieć wpływ na ocenę konstytucyjności i legalności zakwestionowanych przepisów. Jak wiadomo nowelizacja wprowadziła za przejazd po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia określonego przepisami prawa o ruchu drogowym obowiązek pobierania opłat podwyższonych (art. 13 ust. 2a). Jednocześnie znowelizowany art. 13 ust. 4 upoważnił Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad wprowadzania opłat podwyższonych, organu administracji państwowej właściwego do ustalania stawek opłat urzędowych oraz organy właściwe do ich pobierania.

Przede wszystkim niezbędne stało się ustalenie, czy ustanowione w § 4 ust. 1 rozporządzenia z 14 października 1996 r. opłaty pobierane w przypadku stwierdzenia, że przejazd pojazdu nienormatywnego odbywa się bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami podanymi w zezwoleniu, można uznać za “opłaty podwyższone”, o których mówi art. 13 ust. 2a ustawy o drogach publicznych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego podniesione już zarzuty zachowują aktualność także przy odpowiedzi na powyższe pytanie. W pojęciu “opłaty podwyższonej” nie może mieścić się opłata za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia, ponad 22 razy wyższa niż opłata za przejazd za zezwoleniem, posiadająca ponadto – o czym też była już mowa – cechy charakterystyczne bardziej dla sankcji karnej niż opłat urzędowych, o których mówi znowelizowany art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

Nowelizacja ustawy o drogach publicznych weszła w życie 12 grudnia 1997 r., a więc w czasie gdy obowiązywał już art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Przepis ten zastąpił regulację zawartą w powoływanym już art. 54 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Obecnie obowiązująca konstytucja wymaga, żeby rozporządzenia były wydawane przez organy wskazane w konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Również w świetle tej regulacji zakwestionowane przepisy nie znajdują podstawy w znowelizowanym upoważnieniu, na które się powołują. Nawet gdyby uznać, że sformułowanie “opłata podwyższona” w odniesieniu do opłaty drogowej zawiera wytyczne, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, dotyczące realizacji upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych – jak to sugeruje Rada Ministrów w przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu wyjaśnieniu – omówiona już treść zakwestionowanych przepisów jest całkowicie niezgodna z odnoszącymi się do niej wytycznymi. Tym samym zakwestionowane przepisy są niezgodne z nowymi konstytucyjnymi warunkami wydawania rozporządzeń określonymi w art. 92 ust. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są zgodne z warunkami znowelizowanego upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych obowiązującymi w czasie podejmowania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie.

4. W ocenie NSA uzasadniona jest także wątpliwość, czy zakwestionowane przepisy (według stanu na dzień 31 grudnia 1997 r.) są zgodne z wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (poprzednio z art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.) zasadami: państwa prawnego, proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej.

Jeżeli chodzi o zasadę proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że odwoływał się już w przeszłości do tej konstytucyjnej zasady, przyjmując ją za podstawę swych rozstrzygnięć (orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., K. 9/95, OTK ZU Nr 1/1996, s. 39). Zdaniem Trybunału z zasady tej wypływają 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. Zasada ta szczególnie naciska na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu oznacza to, że “spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (Polskie dyskusje o państwie prawa, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 74). Niewątpliwie zasada proporcjonalności musi być uwzględniana przede wszystkim przy ingerencji prawodawcy w sferę praw i wolności jednostki.

Rozpatrując zgodność zakwestionowanych przepisów z zasadą proporcjonalności należy rozstrzygnąć trzy istotne zagadnienia:

- 1) czy regulacja ta jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych celów,
- 2) czy jest ona niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana,
- 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela.

Zdaniem NSA, który bardzo wnikliwie zbadał te kwestie, przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych naruszają tak rozumianą zasadę proporcjonalności z trzech powodów. Po pierwsze dlatego, że – jak wynika z przedłożonych NSA dokumentów – ustanawiając bardzo surowe sankcje nie odniosły zamierzonego skutku. Wręcz przeciwnie, przepisy te doprowadziły w praktyce do “sparaliżowania” administracji publicznej, która funkcjonuje naruszając takie podstawowe zasady prawne jak prawo do bezstronnego rozpatrzenia i załatwienia sprawy, zasadę zaufania do organów państwa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej i tzw. prawo do drugiej instancji. Po drugie w świetle obowiązujących przepisów prawa dotyczących egzekwowania określonych zezwoleń, nie jest konieczne wprowadzenie takiej regulacji, która przewiduje za brak zezwolenia na przejazd pojazdem nienormatywnym sankcję prawie siedem razy surowszą niż najwyższa kara grzywny za wykroczenie (art. 24 § 1 kodeksu wykroczeń). Ponadto, co wymaga – zdaniem NSA szczególnego podkreślenia, sam przejazd bez zezwolenia pojazdu przekraczającego dopuszczalną masę, wymiary lub naciski na osie, jest zagrożonym karą grzywny wykroczeniem określonym w art. 103a kodeksu wykroczeń. Wreszcie po trzecie, efekty omawianej regulacji nie pozostają w odpowiedniej proporcji do obciążeń nałożonych na obywatela, zwłaszcza jeżeli się przyjmie jako punkt odniesienia krajową średnią dochodów ludności.

Zdaniem NSA w związku z tym, że wymierzoną w rozpatrywanej sprawie opłatę, można na tle wyjaśnień skarżącego, uznać za jego degradację majątkową oraz z faktem, że w pewnych sytuacjach (art. 103 a § 1 pkt 6 kodeksu wykroczeń) brak zezwolenia na przejazd pojazdem nienormatywnym jest podwójnie karany, zakwestionowane przepisy naruszają także zasady sprawiedliwości społecznej i państwa prawnego.

Trybunał Konstytucyjny podzielił zarzuty podniesione przez NSA i dlatego orzekł o niezgodności zakwestionowanych przepisów także z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

VI

Na koniec Trybunał Konstytucyjny rozważył jeszcze jedną kwestię podniesioną w przedstawionym mu w pytaniu prawnym, odnoszącą się do objęcia orzeczeniem nie tylko wskazanych w pytaniu przepisów § 4 ust. 1 lp. 5 lit.a), e) oraz lp. 6 lit.b) w części dotyczącej pojazdu członowego lub zespołu pojazdów składającego się z pojazdu silnikowego i przyczepy, lecz całej treści § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych. NSA przyznaje, że stosownie do zasad wynikających z art. 193 Konstytucji RP oraz art. 3 i art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) pytanie prawne wskazuje jedynie te przepisy prawne, które stanowiły bezpośrednią podstawę orzekania przez organy administracyjne w rozpatrywanej sprawie. Z drugiej jednak strony, zdaniem NSA przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie może być norma prawna zawarta w całej treści § 4 ust. 1, ponieważ wyodrębnione w tabeli dane są jedynie postacią przyporządkowania określonej sankcji prawnej do określonego przypadku (wartości naruszenia parametru). Co więcej, ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego co do całego § 4 ust. 1, pozostając w ścisłym związku ze sprawą rozpatrywaną przez NSA, wywierałoby skutek prawny również w innych sprawach rozstrzygniętych także na podstawie § 4 ust. 1, lecz z powołaniem się na inne parametry określone w tabeli będącej integralną częścią kwestionowanych przepisów. Za pozytywnym rozwiązaniem podniesionej kwestii przemawiać miałyby też – zdaniem NSA – postanowienia art. 69 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, stanowiącego, że “orzeczenie Trybunału może odnosić się do całego aktu normatywnego albo do poszczególnych jego przepisów.”

Rozważając podniesioną kwestię Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powoływanie się w związku z nią na art. 69 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest nieuzasadnione, przepis ten nie dotyczy bowiem granic kognicji. Objęcie przedmiotem kontroli całego § 4 ust. 1 wiąże się z trójaspektowością kontroli konstytucyjności i dlatego należy je oprzeć na art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W doktrynie wyraża się pogląd, że w każdym wypadku badanie zakwestionowanego aktu normatywnego (jego przepisów) lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej, może i musi wiązać się ze sprecyzowanym przez skarżącego przedmiotem postępowania, natomiast skutki tego badania mogą czasem (choć raczej wyjątkowo) wychodzić poza ten przedmiot. Badanie z punktu widzenia “treści” nie może mieć charakteru ekstensywnego, a jedynie intensywny (...). Natomiast badanie w aspekcie kompetencji i proceduralnym może w pewnych wypadkach rozciągać skutki stwierdzonego uchybienia na cały akt normatywny lub jego dającą się wyodrębnić część. Tak też jest w niniejszej sprawie. Badanie kompetencji do wydania zakwestionowanych przepisów prowadzi do rozciągnięcia skutków stwierdzonych wyżej uchybień na cały § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat drogowych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.