

**WYROK**

z dnia 10 grudnia 2002 r.

**Sygn. akt P 6/02\*****W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Stępień – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Marian Grzybowski

Marian Zdyb – sprawozdawca

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Dorota Raczkowska,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu, Prokuratora Generalnego i Prezesa Rady Ministrów, na rozprawie w dniu 10 grudnia 2002 r.:

1) pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie o zbadanie zgodności:

– art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.) z art. 217 Konstytucji w zakresie, w którym przepis ten upoważnia Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach oraz organu właściwego do ustalania tych opłat,

– § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608) z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.) w zakresie, w którym Rada Ministrów upoważnia radę miasta (gminy) do wprowadzania i ustalania sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych;

2) pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie o zbadanie zgodności:

– § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 51, poz. 607) z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60 ze zm.);

3) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

– § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 17 grudnia 2002 r. w Dz. U. Nr 214, poz. 1816.

parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608) z art. 7 oraz art. 94 Konstytucji,

– § 3 ust. 1 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608) z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.)

– § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608) z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.),

o r z e k a:

## I

**1. Art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838, Nr 86, poz. 958, z 2001 r. Nr 125, poz. 1371 oraz z 2002 r. Nr 25, poz. 253 i Nr 41, poz. 365) w zakresie, w którym przepis ten upoważnia Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz organu właściwego do ustalania tych opłat, jest niezgodny z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608) jest niezgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 94 Konstytucji RP.**

**3. § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów wymienionego w punkcie 2 jest niezgodny z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP.**

**4. § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów wymienionego w punkcie 2 jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 13 ust. 4 ustawy wymienionej w punkcie 1 – w tej części, w której zawiera on upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, organu właściwego do pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, a także z art. 21 ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1.**

**5. § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 51, poz. 607) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.**

## II

**Pobrane na podstawie przepisów rozporządzeń Rady Ministrów wskazanych w części I w punktach 2-5 wyroku opłaty nie podlegają zwrotowi.**

### III

**Art. 13 ust. 4 ustawy powołanej w części I punkt 1 wyroku w zakresie, w którym przepis ten upoważnia Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz organu właściwego do ustalania tych opłat, a także przepisy § 3 ust. 1, § 4 ust. 1, § 8 ust. 2 rozporządzenia powołanego w części I punkt 2 tracą moc z dniem 30 listopada 2003 r.**

### UZASADNIENIE:

#### I

1. Wnioskiem z 21 czerwca 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności trzech grup przepisów. Po pierwsze – § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608) z art. 7 oraz art. 94 Konstytucji. Po drugie – § 3 ust. 1 oraz § 8 ust. 2 powołanego wyżej rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.). Po trzecie – § 8 ust. 2 powołanego już rozporządzenia z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.).

W uzasadnieniu stanowiska, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że uchwała rady gminy wprowadzająca opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz ustalająca stawki tych opłat ma charakter przepisów prawa miejscowego, a w związku z tym przepisy te powinny odpowiadać konstytucyjnym warunkom ich stanowienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji, przepisy prawa miejscowego mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ten konstytucyjny warunek nie został spełniony, gdyż upoważnienie dla poszczególnych rad miast (gmin) do wprowadzenia i ustalenia stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach wynika nie z ustawy, lecz z przepisu aktu wykonawczego do ustawy. Stanowisko takie podziela także Najwyższa Izba Kontroli w raporcie dotyczącym prawidłowości wykorzystania funduszy za płatne parkowanie na drogach publicznych.

Zdaniem Rzecznika, z upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych wynika, iż Rada Ministrów została uprawniona wyłącznie do określania szczegółowych zasad wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz organu właściwego do ustalenia stawek opłat i organu właściwego do ich pobierania. Delegacja ta nie zawierała więc umocowania do określenia organu właściwego do wprowadzenia opłat za parkowanie, tymczasem Rada Ministrów (w § 3 ust. 1 rozporządzenia) wskazała także organ, do którego kompetencji należy wprowadzania tychże opłat, co nastąpiło w § 8 ust. 1 rozporządzenia. Poza granice upoważnienia ustawowego wykracza jednak przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia, który stanowi, że zarząd drogi może upoważnić do kontroli uiszczania opłat oraz do ich pobierania inne jednostki organizacyjne.

Z tego wynika, że regulacje zawarte w § 3 ust. 1 oraz § 8 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia są niezgodne z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych przez to, że

wykraczają poza granice tego upoważnienia ustawowego. Przepisy te są także niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż ustawa o drogach publicznych nie przekazuje do uregulowania w drodze rozporządzenia kwestii właściwości organu, który wprowadzać ma opłaty za parkowanie, jak również do wyposażenia organu pobierającego opłaty za parkowanie w uprawnienie do scedowania swoich obowiązków na rzecz innych jednostek organizacyjnych. W takim stanie rzeczy można przyjąć, że Rada Ministrów naruszyła również art. 7 Konstytucji, który nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.

W kwestionowanym § 8 ust. 2 rozporządzenia Rada Ministrów zobowiązana była do określenia w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o drogach publicznych organ właściwy do pobierania opłat za parkowanie, a nie podmiot właściwy do pobierania tych opłat. O tym zaś, czy dana jednostka jest organem w sprawach dotyczących dróg publicznych rozstrzyga sama ustawa o drogach publicznych, a w szczególności z art. 19 ust. 2 tej ustawy wynika właściwość organów dla poszczególnych kategorii dróg publicznych. Organami w rozumieniu ustawy są w zależności od kategorii drogi publicznej odpowiedni zarządcy drogi. Art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych zezwala, aby zarządcy drogi wykonywali swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu, radę miasta stołecznego Warszawy lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona zadania zarządu drogi wykonuje zarządca, który może upoważnić pracowników urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta, urzędu miasta stołecznego Warszawy lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie. Z przepisów tych wynika katalog podmiotów, przy pomocy których organ może wykonywać swoje zadania i obowiązki. W przypadku jednostek organizacyjnych mogą to być więc wyłącznie jednostki utworzone przez sejmik województwa, radę powiatu, radę miasta stołecznego Warszawy lub radę gminy. Ustawa o drogach publicznych nie dopuszcza więc wykonywania obowiązków zarządców drogi przez inne jednostki organizacyjne niż powołane przez organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego. Żaden przepis ustawy nie zawiera upoważnienia do wprowadzenia od tej zasady wyjątków. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza zatem, że przepis § 8 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia nie tylko wykracza poza granice upoważnienia ustawowego, ale także, w zakresie w jakim zezwala na upoważnienie przez zarząd drogi innych jednostek organizacyjnych niż jednostki utworzone przez organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego do kontroli uiszczania opłat za parkowanie oraz do ich pobierania jest niezgodny z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

2. Postanowieniem z 30 stycznia 2002 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie przedstawił do rozstrzygnięcia pytanie prawne dotyczące zgodności art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.) z art. 217 Konstytucji w zakresie, w którym przepis ten upoważnia Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach oraz organu właściwego do ustalania tych opłat, a także czy § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608) jest zgodny z upoważnieniem z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.) w zakresie, w którym Rada Ministrów upoważnia radę

miasta (gminy) do wprowadzania i ustalania sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych.

W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż rada gminy Warszawa Centrum podjęła w dniu 11 stycznia 2001 r. uchwałę nr 664/LIX/2001 w sprawie przyjęcia „Regulaminu funkcjonowania Systemu Parkowania Płatnego Niestrzeżonego”, zaś w dniu 8 lutego 2001 r. uchwałę nr 693/LX/2001 w sprawie wprowadzania zasad naliczania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w obszarze Systemu Parkowania Płatnego Niestrzeżonego i uchwałę nr 694/LX/2001 w sprawie wprowadzenia stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w obszarze Systemu Parkowania Płatnego Niestrzeżonego. Podstawę prawną zaskarżonych do NSA uchwał stanowiły przepisy § 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608), zaś rozporządzenie to 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., a obecnie Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.).

Zgodnie z art. 13 ust. 4 w związku z art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych Rada Ministrów została upoważniona do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach oraz organu właściwego do ustalania stawek tych opłat i organu właściwego do ich pobierania, z uwzględnieniem w szczególności kategorii pojazdów, czasu parkowania i organizacji ruchu lokalnego. Rada Ministrów, wykonując upoważnienie określiła, iż opłaty te wprowadza i ustala sposób ich pobierania rada miasta (gminy) na wniosek zarządu miasta (gminy) zaopiniowany przez organy zarządzające ruchem, a w mieście stołecznym Warszawie – właściwe rady gmin po uzyskaniu opinii organu zarządzającego ruchem.

Pytający sąd podkreśla, iż rozporządzenie to zostało wydane pod rządem Konstytucji z 1997 r., która w art. 217 stanowi, iż nakładanie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku następuje w drodze ustawy. Konstytucja w art. 92 stwierdza także, iż rozporządzenia muszą być wydane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Samo zaś upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Organ upoważniony nie może przekazać swoich kompetencji w tym zakresie innemu organowi.

Wątpliwości pytającego sądu dotyczą dwóch kwestii. Pierwsza z nich odnosi się do art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych w relacji do art. 217 Konstytucji. Z momentem bowiem uchwalenia Konstytucji z 1997 r. kwestia nakładania podatków i innych danin publicznych stała się materią ustawową i materia ta rozciąga się również na opłaty publiczne. Pojęcie daniny publicznej ma bowiem szerszy zakres niż pojęcie podatku. Wśród danin publicznych o charakterze pieniężnym można bowiem wyróżnić podatki, opłaty, dopłaty i cła. Opłaty mają przy tym wszelkie cechy podatku poza tym, że jest to danina odpłatna. Oznacza to, że w zamian za świadczenie pieniężne wnoszący je podmiot otrzymuje od związku publicznoprawnego, na rzecz którego opłata jest wnoszona, świadczenie wzajemne. W przypadku gdy świadczenie wzajemne ma mniejszą wartość niż świadczenie pieniężne – opłata ma w istocie dwójaki charakter. W części w jakiej spotyka się z odpłatnością – ma z punktu widzenia istotnych jego cech charakter opłaty. W pozostałej części ma cechę podatku. Zdaniem składu orzekającego NSA taki charakter mają niewątpliwie opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach. Stanowią

one więc po pierwsze – daninę publiczną, o której mowa w art. 217 Konstytucji, a po drugie – posiadają pewne elementy podatku. Z ich charakteru wynika, iż mogą być nakładane jedynie przez ustawy. Tymczasem cała ustawa o drogach publicznych nie nakłada takich opłat, przewidując jedynie możliwość ich pobierania i określając ogólnie ich przedmiot jako opłaty za parkowanie, nie określając podstawowych jej elementów.

Takie uregulowanie budzi wątpliwości pytającego sądu co do zgodności kwestionowanych przepisów z art. 217 Konstytucji, skoro przedmiotem ustawy jest nie tylko nakładanie podatków i danin, ale także określanie podmiotów i przedmiotów opodatkowania, stawek podatkowych, ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. W literaturze podkreśla się przy tym, że zarówno wykładnia gramatyczna, jak i celowościowa art. 217 wskazuje na konieczność łącznego interpretowania tych zwrotów i odnoszenia ich nie tylko do podatków, ale i opłat i innych danin publicznych. W drodze ustawy musi być zatem unormowane nie tylko wprowadzenie podatku lub innej daniny, ale także wszystkie elementy stosunku daninowego objęte daną regulacją ustawową. Wyklucza to praktycznie możliwość odsyłania zarówno w ustawach podatkowych – jak i w ustawach dotyczących opłat publicznych i innych danin – do uregulowania rozporządzeniami wykonawczymi kwestii związanych z istotnymi elementami stosunku daninowego i decydującymi o treści obowiązku. Dlatego też obowiązek podatkowy winien być rozumiany na tle art. 217 szeroko jako synonim obowiązku daninowego. W konsekwencji sens pojęcia „nakładanie podatku czy daniny” rozciąga się na przepisy materialnoprawne i proceduralne, a także ulgi i zwolnienia. Nie można więc w drodze regulacji podustawowej stanowić tego typu unormowań.

Szczegółowe zasady wprowadzania opłat na tle art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych w istocie precyzyjnie określają przedmiot opłaty jak i jej podmioty oraz inne elementy należące do wyłączności ustawowej. Ustawa przewiduje jednak wyłącznie możliwość pobierania opłat a więc spowodowanie pojawienia się czegoś, co ma zostać określone dopiero w rozporządzeniu. W ten sposób przekazano upoważnieniem materię ustawową do aktu podustawowego. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny w wielu orzeczeniach podkreślał zasadę wyłączności ustawowej w sferze prawa daninowego (m.in. zob. U. 9/97, U. 1/98, K. 32/99).

Druga wątpliwość pytającego sądu powstaje w związku z tym, czy art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych zezwalał Radzie Ministrów na przekazanie kompetencji wprowadzenia opłat dla rady miasta (gminy). Upoważnienie dotyczyło bowiem jedynie określenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie oraz organ właściwego do ustalania stawek opłat i właściwego do ich pobierania. Nie zawierało natomiast umocowania do określania organu właściwego do wprowadzenia opłat, a zdaniem sądu istnieje zasadnicza różnica pomiędzy upoważnieniem do ustalenia stawki opłat a upoważnieniem do jej wprowadzenia. Dodatkowo pojawiła się wątpliwość, czy w związku z tym nie doszło do przekroczenia upoważnienia i do niedopuszczalnej w świetle art. 92 ust. 2 Konstytucji subdelegacji.

3. Postanowieniem z 14 marca 2002 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie przedstawił pytanie prawne dotyczące zgodności przepisu § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 51, poz. 607) z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60 ze zm.). Pytający Sąd w pierwszej kolejności przedstawił stan faktyczny i prawny będący przedmiotem postępowania. Następnie NSA stwierdził, że kwestionowane przepisy § 9 ust. 1 pkt 2 i ust.

2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. już nie obowiązują, gdyż zostało uchylone przez nowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 8, poz. 60). Zdaniem NSA, kwestionowane przepisy straciły moc obowiązującą jednak tylko w znaczeniu formalnym. Oznacza to, że mogą być stosowane obecnie lub w przyszłości, między innymi dlatego że § 8 nowego rozporządzenia z 15 stycznia 2002 r. przewiduje, iż do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe. Tak więc przepisy rozporządzenia z 27 czerwca 2000 r. mogą nadal stanowić podstawę materialnoprawną do wydania przez organy administracji publicznej decyzji administracyjnych w sprawach opłat drogowych z tytułu przejazdów nienormatywnych bez zezwolenia.

NSA w uzasadnieniu pytania prawnego przypomniał także, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 kwietnia 1999 r. (P. 7/98) stwierdził niekonstytucyjność § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 123, poz. 578 ze zm.), przez to że przepis ten naruszał zakres ustawowego upoważnienia oraz stanowił przepis o charakterze represyjnym. Orzeczenie to wyznaczało kierunek orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sąd Najwyższego w podobnych sprawach.

Podstawę prawną do wydania rozporządzenia stanowił art. 13 ust. 4 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Rada Ministrów otrzymała uprawnienie do określenia opłat podwyższonych z tytułu przejazdu 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. Ustalenie opłaty w rozporządzeniu za przejazd pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia są niewspółmiernie wyższe od opłat ustalanych na podstawie § 2 ust. 2 tego rozporządzenia i opłaty te posiadają cechy kary. W ocenie NSA opłaty te nie mieszczą się w pojęciu „opłaty podwyższonej” do ustalenia której była uprawniona Rada Ministrów na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Kwestionowane przepisy zdaniem NSA są niekonstytucyjne, gdyż po pierwsze – upoważnienie do określenia „opłaty podwyższonej” nie mogą stanowić wystarczających wytycznych, po drugie – taka kara administracyjna ingeruje w sferę kodeksu wykroczeń, gdyż w tym samym czasie obowiązywał art. 103a § 1 pkt 6 kodeksu wykroczeń, stanowiący, że 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 w pewnych wypadkach przewoźnik mógł być karany podwójnie za jeden i ten sam przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia, co oznacza, że przepisy kodeksu wykroczeń i rozporządzenia Rady Ministrów pokrywają się.

Zdaniem NSA opłata wymierzana w trybie § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych jest w istocie nieprzewidzianą przez ustawę karą administracyjną, a w związku z tym § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 tego rozporządzenia zostały wydane zarówno z przekroczeniem uprawnienia ustawowego wynikającego z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, jak i z naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji. Pogląd ten potwierdza, w ocenie NSA, także sam ustawodawca. Ustawą z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371) zmieniono treść art. 13 ust. 2a ustawy o drogach publicznych w taki sposób, że przewidziano możliwość pobierania „kar” pieniężnych za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia. Wspomnianą ustawą dodano także ust. 2b w art. 13 ustawy o drogach publicznych wskazujący, iż wspomniane kary pieniężne za przejazd

pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia będą wynikały wprost z ustawy (załącznik). Dopiero więc wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2002 r. do obrotu prawnego takich przepisów rangi ustawowej, daje podstawę do stosowania kar administracyjnych. Oznacza to, zdaniem NSA że wcześniejsze rozporządzenia w sprawie opłat drogowych (przy powołanym upoważnieniu ustawowym) było niedopuszczalne. Jednocześnie z dniem 1 stycznia 2002 r. dokonano skreślenia art. 103a kodeksu wykroczeń, co stanowiło wyraźną wskazówkę ustawodawcy, że nie jest dopuszczalne kumulowanie kar administracyjnych.

Zakwestionowane przepisy nie miały więc charakteru przepisów wykonujących ustawę o drogach publicznych i wykraczały poza granice zawartego w tej ustawie upoważnienia do wydania przepisów wykonawczych w zakresie korzystania z tych dróg przez pojazdy nienormatywne.

Zdaniem pytającego Sądu, opłaty (kary) przewidziane w kwestionowanych przepisach nie dają żadnych możliwości dopasowania ich do pozycji ekonomicznej przewoźnika, a zatem nie mogą być uznane za odpowiednie. Opłaty te, w zakresie celu jaki mają osiągnąć, nie rozróżniają w ogóle takich okoliczności, jak np. to, że dla dużego przedsiębiorstwa opłata za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia może być w ogóle nie zauważalne, zaś dla obywatela może ona stanowić niekiedy nawet degradację ekonomiczną. W związku z tym w ocenie NSA, kwestionowane przepisy są także niezgodne z art. 2 Konstytucji.

4. W związku z pytaniem prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego (z 30 stycznia 2002 r.) Prokurator Generalny w piśmie z dnia 5 czerwca 2002 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym: po pierwsze – art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.) w zakresie w jakim upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz organu właściwego do ustalania stawek tych opłat jest niezgodny z art. 217 Konstytucji, po drugie – § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608) w zakresie w jakim upoważnia radę miasta (gminy) do ustalania sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych jest niezgodny z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych w tej części, której pkt 1 stanowiska nie dotyczy, po trzecie – postępowanie w przedmiocie zgodności z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608) w zakresie w jakim przepis ten upoważnia radę miasta (gminy) do wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w tej części wskazanego przepisu upoważniającego, której dotyczy pkt 1 stanowiska – podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wobec zbędności wydania orzeczenia w tej kwestii.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny stwierdził, iż w świetle art. 217 Konstytucji nie ulega wątpliwości, że nakładanie podatków i innych danin publicznych stanowi materię ustawową. Wszystkie wymienione w tym przepisie elementy stosunku daninowego dotyczące opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych powinny zatem zostać uregulowane w drodze ustawy, a Konstytucja nie przewiduje wyjątków od owego wymogu regulacji ustawowej. Jedynie do unormowań w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny. W tym stanie rzeczy, zdaniem Prokuratora Generalnego, za



niezgodne z art. 217 Konstytucji należy uznać określenie elementów opłaty za parkowanie zawarte w ustawie o drogach publicznych przy jednoczesnym braku innej, uzupełniającej regulacji ustawowej w tej materii. Niezgodność wynika z faktu przekazania przepisem art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych do uregulowania w drodze rozporządzenia tak istotnych elementów stosunku daninowego jak szczegółowe zasady wprowadzania opłat. W takim kontekście rodzi się pytanie, czy taka redakcja delegacji oznacza upoważnienie do określania aktem wykonawczym kręgu podmiotów zwolnionych od ponoszenia opłat za parkowanie, albowiem w świetle dyspozycji z art. 13 ust. 3 pkt 4 ustawy o drogach publicznych, który to przepis zawiera otwarty katalog podmiotów zwolnionych od innych opłat drogowych – taka interpretacja owego upoważnienia jest możliwa. Oznaczałoby to zatem upoważnienie dla organu wydającego akt wykonawczy do ingerencji normotwórczej w sferę zastrzeżoną do regulacji ustawowej. Ponadto zaskarżony przepis, poprzez przekazanie do określenia w drodze aktu wykonawczego, czyją kompetencją będzie stanowiło ustalanie stawek opłat, narusza art. 217 Konstytucji, gdyż stawki danin określone muszą być w drodze ustawowej. Przepis art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych jest niekonstytucyjny w całej zakwestionowanej części obejmującej upoważnienie Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie oraz organu właściwego do ustalania stawek tych opłat.

Taki stan rzeczy rzutuje także zdaniem, Prokuratora Generalnego, na niezbędny zakres badania legalności zakwestionowanego przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za parkowanie, tj. badania zgodności tego przepisu aktu wykonawczego z ustawowym upoważnieniem do wydania owego rozporządzenia. Orzekanie w przedmiocie zgodności zakwestionowanej regulacji zawartej w rozporządzeniu w sprawie opłat za parkowanie, z przepisem upoważniającym w tej części, w której jest on niekonstytucyjny, należy uznać za bezprzedmiotowe, wobec oczywistej zależności konstytucyjności aktu wykonawczego od konstytucyjności przepisu upoważniającego do wydania tegoż aktu w świetle wymogu, by rozporządzenie wydane było w zgodzie z normami Konstytucji. Nie ma potrzeby bowiem analizowanie, czy akt wykonawczy jest zgodny z przepisem upoważniającym w sytuacji, gdy niekonstytucyjność samego przepisu upoważniającego przesądza o niekonstytucyjności owego aktu wykonawczego. Nie może być uznany za legalny akt wykonawczy nawet całkowicie zgodny z upoważnieniem dotkniętym wadą niekonstytucyjności.

Powyższa sytuacja dotyczy kwestii zgodności – z zakwestionowanym w pytaniu prawnym NSA upoważnieniem z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych – przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za parkowanie w tej części, w której ów przepis rozporządzenia upoważnia radę miasta (gminy) do wprowadzania opłat za parkowanie. Jeżeli bowiem ta regulacja uznana zostałaby za zgodną z upoważnieniem (to znaczy jej przedmiot uznany by został za mieszczący się w zakresie „szczegółowych zasad” wprowadzania opłat za parkowanie), to i tak taka zgodność nie upoważniałaby do uznania legalności zakwestionowanego przepisu rozporządzenia wobec niekonstytucyjności samego upoważnienia ustawowego w tym zakresie. Z kolei przyjęcie, że przedmiotowa regulacja z rozporządzenia wykracza poza zakres ustawowego upoważnienia (gdyż delegacja nic nie mówi o przekazaniu upoważnienia do wprowadzania opłat za parkowanie organom samorządowym, a jedynie o określeniu szczegółowych zasad wprowadzania owych opłat).oznaczałoby tylko tyle, że w tej części regulacja z rozporządzenia jest niezgodna z upoważnieniem i tak przecież niekonstytucyjnym.

Taki stan rzeczy odnosi się jednak tylko do relacji między częścią przepisu upoważniającego a częścią zakwestionowanego przepisu rozporządzenia – nie obejmuje

tego fragmentu ustawowej delegacji, w którym przepis ten upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, organu właściwego do pobierania opłat za parkowanie i relacji między tą częścią upoważnienia a zakwestionowanym przepisem § 3 ust. 1 rozporządzenia za parkowanie w części, w której owa regulacja z aktu wykonawczego upoważnia radę miasta (gminy) do ustalania sposobu pobierania opłat za parkowanie. Ustalenie organu pobierającego daninę, jak również sposobu jej pobierania nie mieści się wprost w kręgu zagadnień wymagających, zgodnie z art. 217 Konstytucji, regulacji ustawowej a także trudno byłoby owo ustalenie, należące do kategorii rozstrzygnięć o charakterze organizacyjno-technicznym, uznać za inny istotny element stosunku daninowego (w rozumieniu art. 217 Konstytucji).

W tym zakresie upoważnienie z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych należy zatem uznać za zgodne z Konstytucją, co z kolei czyni zasadnym rozstrzygnięcie kwestii zgodności z tym upoważnieniem (w części uznanej za konstytucyjną) zakwestionowanego przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za parkowanie (w tej części, która upoważnia wskazany organ stanowiący samorządu terytorialnego do ustalania sposobu pobierania opłat za parkowanie). Delegację we wskazanej części realizują bowiem inne niż zakwestionowany przepis rozporządzenia w sprawie opłat za parkowanie, a mianowicie § 8 ust. 1 i 2, zgodnie z którymi opłaty są pobierane przez właściwe zarządy dróg, które to zarządy mogą upoważnić do kontroli uiszczania opłat oraz ich pobierania inne jednostki organizacyjne.

Tymczasem zawarta w kwestionowanym przepisie § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za parkowanie regulacja, upoważniająca radę miasta (gminy) do ustalania sposobu pobierania opłat za parkowanie, pozostaje jedynie w luźnym związku z ustaleniem organu właściwego do pobierania opłat za parkowanie, a z pewnością nie może być uznana za konieczny element określenia tego organu. Tym samym regulacja ta musi być uznana za nie znajdującą podstaw w konstytucyjnej części upoważnienia do wydania rozporządzenia w sprawie opłat za parkowanie, a zatem jest z tym upoważnieniem niezgodna. Konstytucyjny wymóg, by rozporządzenie było wydane na podstawie upoważnienia ustawowego należy bowiem interpretować w ten sposób, że upoważnienie to ma być wyraźne, a zatem nie oparte tylko na domniemaniu ani nawet na wykładni celowościowej. Przesądza to o nielegalności zakwestionowanego przepisu rozporządzenia w sprawie opłat za parkowanie w części upoważniającej wskazane w tym przepisie organy samorządowe do ustalania sposobu pobierania opłat za parkowanie.

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, pismem z 19 sierpnia 2002 r. dodatkowe stanowisko przedstawił Prokurator Generalny. Zdaniem Prokuratora Generalnego: po pierwsze – przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608) jest niezgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 94 Konstytucji, po drugie – przepis § 4 ust. 1 wymienionego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów jest niezgodny z art. 7 i art. 94 Konstytucji, po trzecie – przepis § 8 ust. 2 tegoż rozporządzenia Rady Ministrów jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych – w tej części, w której zawiera on upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, organu właściwego do pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych – oraz z art. 21 ust. 1 tejże ustawy, po czwarte – przepisy § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie opłat drogowych są niezgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, po piąte – postępowanie w przedmiocie zgodności przepisów § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie opłat drogowych z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych – w brzmieniu

tego upoważnienia obowiązującym w dacie wydania rozporządzenia zawierającego kwestionowane przepisy – podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zakwestionowana przez NSA regulacja wynikająca z rozporządzenia w sprawie opłat drogowych już nie obowiązuje. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371) z dniem 1 stycznia 2002 r. znowelizowała ustawę o drogach publicznych, wprowadzając – w miejsce opłat podwyższonych za przejazd po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych bez właściwego zezwolenia lub niezgodne z jego warunkami – kary pieniężne za taki czyn, przy czym wysokość tych kar została określona ustawowo. Jednocześnie zmieniono treść upoważnienia z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, wykreślając z zakresu tego upoważnienia regulacje dotyczące opłat o których mowa w art. 13 ust. 2a. Równocześnie zniesiona została karalność opisanego czynu – w odniesieniu do międzynarodowego transportu drogowego – jako wykroczenia poprzez skreślenie art. 103a kodeksu wykroczeń. W konsekwencji takich zmian w ustawie o drogach publicznych, wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 8, poz. 60), które uchyliło poprzednie rozporządzenie w sprawie opłat drogowych zawierające przepisy zakwestionowane w pytaniu prawnym NSA. Jednak nowe rozporządzenie zawiera przepisy przejściowe, z których wynika że do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie tego aktu stosuje się przepisy dotychczasowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku słusznie zauważył, że wprowadzanie przez organ samorządu terytorialnego opłat mających charakter danin publicznych oraz ustalanie ich stawek to realizacja konstytucyjnej funkcji samorządu terytorialnego. Zakwestionowane przepisy § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za parkowanie stanowią upoważnienie, dla wskazanych w tych przepisach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, do stanowienia aktów prawa miejscowego. Upoważnienie takie, z racji umieszczenia go w akcie podustawowym, pozostaje w sprzeczności z dyspozycją art. 94 Konstytucji, który formułuje warunek ustawowego upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego. Jest to warunek bezwzględny, niedopuszczający wyjątków, przy czym – z uwagi na przedmiot regulacji – konieczne jest w tym wypadku istnienie bardziej szczegółowego upoważnienia ustawowego, wskazującego konkretny organ władzy lokalnej i materię, która ma zostać uregulowana. Tym samym przepisy § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 kwestionowanego rozporządzenia są niezgodne z art. 94 Konstytucji, a także z art. 7 Konstytucji, gdyż działania prawotwórcze Rady Ministrów polegające na stanowieniu przepisów sprzecznych z Konstytucją, mogą być uznane za działanie przekraczające granice prawa w rozumieniu art. 7 ustawy zasadniczej. Niezgodność zaś przepisy § 3 ust. 1 kwestionowanego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji wynika z faktu, iż kwestionowany przepis nie służy wykonaniu ustawy, lecz ją uzupełnia, w sposób samoistny, o normę ustanawiającą kompetencję prawotwórczą organów samorządu terytorialnego. Przepis ten przekracza zatem również zakres upoważnienia z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, celowe jest także badanie zgodności z przepisem upoważniającym zakwestionowanego przez Rzecznika przepisu § 8 ust. 2 rozporządzenia. Zakwestionowany przepis przekracza bowiem granice upoważnienia, gdyż to wyłącznie Rada Ministrów miała określić organ właściwy do pobierania opłat za parkowanie. Oznacza to niezgodność § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie opłat za parkowanie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, wymagającym zgodności aktu wykonawczego z ustawowym upoważnieniem do jego wydania. Niezgodność tego przepisu z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych polega z kolei na tym, że zakwestionowany przepis

wprowadził regulację szczególną odmienną od ogólnej normy ustawowej – mimo braku ustawowego upoważnienia do ustanowienia takiej odmiennej regulacji. Odmienna regulacja dotyczyła bowiem kręgu podmiotów, przy pomocy których zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki.

Kolejne zakwestionowane w pytaniu prawnym NSA przepisy § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie opłat drogowych łącznie tworzą normę prawną, określającą wysokość opłaty za przejazd pojazdu nienormatywnego po drogach publicznych bez właściwego zezwolenia. Norma ta nadaje owej opłacie charakter kary administracyjnej. Taka regulacja nie może być uznana za służącą realizacji ustawy o drogach publicznych, której intencją było wprowadzenie jedynie podwyższonych opłat, nie tracących wszakże charakteru opłat za przejazd pojazdu nienormatywnego, a zatem opłat związanych z tym sposobem korzystania z dróg publicznych. Na taki represyjny charakter podobnej opłaty zwrócił również uwagę Trybunał Konstytucyjny (P. 7/98), akcentując wyraźnie ściśle wykonawczy charakter każdego rozporządzenia w stosunku do ustawy, bez możliwości uzupełniania jej w sposób samoistny. W kontekście stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, niezgodność zakwestionowanej regulacji zawartej w § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie opłat drogowych z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji – jest oczywista.

Zbędność wydania orzeczenia w kwestii zgodności przepisów § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie opłat drogowych z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych wynika z faktu niezgodności zakwestionowanej regulacji z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Już ta niezgodność przesądza bowiem o niekonstytucyjności badanych przepisów rozporządzania w sprawie opłat drogowych.

Prokurator Generalny stwierdził także, iż przepis art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych został zakwestionowany tylko w części obejmującej upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie oraz organu właściwego do ustalania stawek tychże opłat. Tymczasem charakter wszystkich opłat drogowych, o których mowa w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, jako danin publicznych nie budzi wątpliwości. Tym samym, zastrzeżenia dotyczące niekonstytucyjności owej regulacji w zakresie, w jakim odnosi się ona do opłat za parkowanie dotyczą również pozostałego zakresu przedmiotowego unormowania z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Niezgodne z art. 217 Konstytucji jest bowiem upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad wprowadzania wszelkich danin publicznych, a także upoważnienia do określenia przez Radę Ministrów organu właściwego do ustalania stawek wszelkich takich danin. Z tego zatem wynika niekonstytucyjność art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych – w zakresie obejmującym upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, zarówno szczegółowych zasad wprowadzania opłat drogowych, jak i organu właściwego do ustalania stawek takich opłat – w odniesieniu do wszystkich opłat drogowych, których przepis ten dotyczy. Jednak zakres badania konstytucyjności wskazanego przepisu w niniejszej sprawie, wynikający z zakresu pytań prawnych NSA i wniosku Rzecznika, nie pozwala na taką kompleksową ocenę tegoż przepisu.

W ocenie Prokuratora Generalnego, bezprzedmiotowe jest badanie zgodności, zakwestionowanych przez NSA przepisów rozporządzenia w sprawie opłat drogowych nie tylko z niekonstytucyjną, ale także i ze zgodną z Konstytucją częścią upoważnienia, sformułowanego w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

5. Prezes Rady Ministrów w piśmie z dnia 11 maja 2002 r. wniósł o orzeczenie, że art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr

71, poz. 838 ze zm.) jest zgodny z art. 217 Konstytucji w zakresie w którym upoważnia Radę Ministrów do określania w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach oraz organu właściwego do ustalania stawek tych opłat, a także że § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608) jest zgodny z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych w zakresie w którym Rada Ministrów upoważnia radę miasta (gminy) do wprowadzania i ustalania sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych.

W uzasadnieniu Rada Ministrów stwierdziła, że ustawa o drogach publicznych w art. 13 ust. 1 wprowadziła możliwość uzależnienia korzystania z dróg publicznych od wniesienia opłaty drogowej. W art. 13 ust. 2 określone zostały rodzaje korzystania z dróg publicznych, które mogą podlegać obowiązkowi ponoszenia opłaty. Zgodnie z pkt 4 ust. 2 art. 13 ustawy opłaty mogą być pobierane także za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach. W art. 13 ust. 3 i 3a ustawa określa przypadku definitywnego zwolnienia z ponoszenia stosownych opłat oraz upoważnia organ wykonawczy do zwolnienia z ponoszenia stosownych opłat oraz upoważnia organ wykonawczy do zwolnienia z opłat niektóre przejazdy pojazdów wykonywane w ramach pomocy humanitarnej, medycznej i ratownictwa lub w przypadku klęsk żywiołowych. Analiza powołanych przepisów pozwala stwierdzić, iż ustawodawca zawarł w przepisach ustawy podstawowe elementy stosunku daninowego, jakie w myśl art. 217 Konstytucji powinny być uregulowane w ustawie. Mimo, że art. 13 ust. 1 ustawy stanowi tylko możliwość pobierania opłat za korzystanie z dróg publicznych to bezspornym pozostaje, zdaniem Rady Ministrów, iż ewentualny obowiązek ponoszenia stosownych ciężarów w tym zakresie wypływa wprost z ustawy, która nakłada daninę publiczną jaką jest opłata za określony sposób korzystania z drogi publicznej. Konsekwentnie też ustawa określa podmioty powstałego na tle jej uregulowań stosunku zobowiązaniowego, którymi są użytkownicy dróg publicznych, korzystający z nich w sposób zgodnie z ustawą stanowiący podstawę do pobierania stosownej opłaty. Przepisy określające rodzaj korzystania z dróg publicznych, za które mogą być pobierane opłaty stanowią zatem przedmiot daniny. Jednocześnie ustawa określa także kategorie podmiotów zwolnionych z opłat.

W celu wykonania postanowień ustawy ustawodawca upoważnił Radę Ministrów, w art. 13 ust. 4 ustawy do określenia w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad wprowadzenia opłat oraz organu właściwego do ustalania stawek opłat i organu właściwego do ich pobierania, z uwzględnieniem w szczególności: kategorii pojazdów, czasu parkowania i organizacji ruchu lokalnego. Zdaniem Rady Ministrów, przepisy rozporządzenia wydanego na tej podstawie są doprecyzowaniem ogólnej zasady wynikającej z ustawy, która to ustawa wprowadziła fakultatywność ponoszenia opłat za korzystanie z dróg publicznych, w tym także za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach i wobec czego koniecznym było uszczegółowienie jej postanowień. Rozporządzenie nie wprowadza bowiem innego rodzajowo świadczenia, określa natomiast procedury wprowadzania opłat, ustalania ich stawek i pobierania opłat. W świetle art. 217 w związku z art. 92 Konstytucji, pewne elementy stosunku daninowego mogą być regulowane w aktach powszechnie obowiązujących innych niż ustawy.

W zawartym w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych upoważnieniu, ustawodawca przekazał do kompetencji Rady Ministrów uszczegółowienie zasad wprowadzania m.in. przewidzianych w ustawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych. W wykonaniu powyższej delegacji Rada Ministrów w § 3 rozporządzenia ustanowiła szczegółowy tryb wprowadzania opłat za parkowanie

pojazdów, czego niezbędnym wymogiem było wskazanie organu właściwego do urzeczywistnienia wypływającego z ustawy uprawnienia do pobierania opłat za parkowanie pojazdów. Dla pełnego i prawidłowego ustanowienia procedury wprowadzenia opłat koniecznym było określenie zarówno podmiotu zgłaszającego stosownie zaopiniowany wniosek w tym zakresie, jak również podmiotu z zajmującego określone stanowisko w sprawie.

Delegacja z art. 13 ust. 4 ustawy nakłada natomiast na Radę Ministrów wprost obowiązek wskazania organu właściwego do ustalania stawek opłat i organu właściwego do ich pobierania. Logiczną przesłanką zatem ustalania stawek opłat oraz sposobu ich pobierania, jest uprzednie wprowadzenie tych opłat na danym obszarze, co wymaga decyzji uprawnionego organu. Ponieważ ustawa nie określa wprost tego organu, przyjęć należy, że zgodnie z intencją ustawodawcy w sformułowaniu „szczegółowe zasady wprowadzania opłat”. Mieści się kompetencja Rady Ministrów do wskazania organu właściwego do ich wprowadzenia jako warunku, w dalszej kolejności, ustalenia stawek i sposobu pobierania.

W dodatkowym stanowisku z 20 września 2002 r., Prezes Rady Ministrów wniósł o umorzenie postępowania w sprawie zgodności § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych. Na mocy bowiem art. 99 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, został zmieniony przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego, stanowiący podstawę prawną rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych, poprzez zmianę zakresu spraw przekazanych do uregulowania tym aktem wykonawczym. Ustawodawca wyłączył z tego zakresu sprawy dotyczące opłat podwyższonych, a także skreślono art. 103a w kodeksie wykroczeń. Kwestionowane uregulowania utraciły moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2002 r. Rozporządzenie z 27 czerwca zostało zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 8, poz. 60). Jako uzasadniona przyjęć należy, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, iż postanowienia § 8 obowiązującego aktualnie rozporządzenia Rady Ministrów z 15 stycznia 2002 r. w sprawie opłat drogowych nie mogą mieć zastosowania do spraw dotyczących opłat podwyższonych, gdyż takie opłaty na mocy ustawy zostały zniesione. Kwestionowane natomiast przepisy § 9 rozporządzenia z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych utraciły swą moc obowiązującą w tym znaczeniu, że środek prawny w postaci opłaty podwyższonej został zlikwidowany i nie może być już w ogóle stosowany.

6. Stanowisko w sprawie zajął także Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. W piśmie z 5 grudnia 2002 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.) z art. 217 Konstytucji. Ze wskazanego wzorca kontroli wynika – stwierdzono – że nakładanie daniny publicznej powinno odbywać się wyłącznie w drodze ustawy. Zasada wyłączności ustawowej, szczególnie w zakresie prawa daninowego, ma na celu realizację postulatu, aby działalność prawotwórcza w najszerszym zakresie oparta była na ustawie. Zasada ta dotyczy spraw wyraźnie wskazanych w art. 217 Konstytucji, a więc między innymi określenia podmiotów i przedmiotu opodatkowania oraz stawek podatkowych. Inne kwestie mogą być normowane w przepisach wykonawczych do ustaw. Uzasadniony jest pogląd, iż ustawą przewidziana możliwość uzależnienia korzystania z dróg publicznych od wniesienia opłat drogowych wypełnia dyspozycję konstytucyjną zgodnie z którą nakładanie podatków i innych danin publicznych następuje w drodze ustawy. Jednakże brak w ustawie ogólnych zasad w zakresie wprowadzania opłat, a także brak precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym, czyni uprawnionym

pogląd, że art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, w którym ustawodawca nie zawarł elementów konstrukcji opłaty wyliczonych w art. 217 Konstytucji jest niezgodny z tym przepisem.

## II

Na rozprawie 6 grudnia 2002 r. przedstawiciele występujących z pytaniami prawnymi składów orzekających Naczelnego Sądu Administracyjnego podtrzymali wątpliwości sformułowane w pytaniach skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego, podobnie jak i przedstawiciel wnioskodawcy – Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie zmienili także stanowisk przedstawionych wcześniej na piśmie pozostali uczestnicy postępowania.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rozstrzygnięcie niniejszej sprawy wymaga uporządkowania zakresu przedmiotowego zaskarżonych przepisów prawnych oraz przypisanych im wzorców kontroli. Biorąc pod uwagę treść dwóch pytań prawnych oraz wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, należy stwierdzić, że Trybunał winien rozpoznać zarzuty dotyczące zgodności:

– po pierwsze – art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.) z art. 217 Konstytucji (w zakresie, w którym kwestionowany przepis upoważnia Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach oraz organu właściwego do ustalania tych opłat);

– po drugie – trzech przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608), tj.:

- § 3 ust. 1 tego rozporządzenia – w zakresie, w którym Rada Ministrów upoważnia radę miasta (gminy) do wprowadzania i ustalania sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych – z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych oraz z art. 7, art. 94 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP,

- § 4 ust. 1 z art. 7 oraz art. 94 Konstytucji,

- § 8 ust. 2 z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 13 ust. 4 a także z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych;

– po trzecie – § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 51, poz. 607) z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

W kontekście zakwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów prawnych oraz wątpliwości co do niektórych przepisów wyrażonych w pytaniach Naczelnego Sądu Administracyjnego konieczne jest ustosunkowanie się do wskazanych wzorców kontroli. Nie budzą wątpliwości – jeżeli chodzi o samą możliwość ich przywołania w niniejszej sprawie – konstytucyjne wzorce kontroli odnoszone do zakwestionowanych przepisów obu wskazanych rozporządzeń (tj. rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych i rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych). Art. 92 ust. 1 i art. 94 Konstytucji określają bowiem podstawowe standardy i wymagania w zakresie dotyczącym

stanowienia podustawowych aktów normatywnych, a przez to zakres władzy prawodawczej m.in. Rady Ministrów, zaś art. 7 Konstytucji nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, co niewątpliwie odnosi się także do kompetencji prawotwórczych tychże organów. Nie można też mieć zastrzeżeń także do ustawowych wzorców kontroli, jednakże tylko w takim zakresie w jakim w niniejszym wyroku nie została stwierdzona ich niekonstytucyjność. Ze względu na to, że Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 13 ust. 4 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w zakresie, w którym przepis ten upoważnia Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach oraz organu właściwego do ustalania tych opłat, nie może on być wzorcem kontroli dla § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych.

Wyjaśnienia wymaga wskazany jako wzorzec kontroli art. 217 Konstytucji. Opłaty za parkowanie – których dotyczy rozporządzenie Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych – posiadają bowiem pewne cechy opłaty lokalnej. Wydawać mogłoby się, że wzorcem kontroli w takim stanie rzeczy mógłby być art. 168 Konstytucji, który określa standardy władztwa daninowego jednostek samorządu terytorialnego a przez to wymagania w zakresie dotyczącym aktów prawa miejscowego odnoszącego się do danin publicznych. Jednakże ustawodawca poprzez przejęcie skomplikowanego normatywnego układu odniesienia, włączającego w proces ich kształtowania rozporządzenie Rady Ministrów, przesądził – wbrew ich faktycznej naturze – o nadaniu im charakteru opłat ogólnopaństwowych. Zresztą na taki charakter tych opłat w jakimś sensie wskazuje także okoliczność łącznego ujęcia w ramach jednej delegacji wszystkich opłat, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 2-5 i przyjęcie w odniesieniu do wszystkich jednakowej zasady. Z art. 13 ust. 4 nie wynika, że ustawodawca miał zamiar odmiennego potraktowania poszczególnych kategorii opłat i wyodrębnienia z nich opłat lokalnych. Nie ulega natomiast wątpliwości, że delegacja ustawowa obejmuje także opłaty, które nie mogą być opłatami lokalnymi. To ostatecznie przesądza o wzorcu kontroli samej delegacji ustawowej. Pytający Sąd w takim stanie rzeczy musiał powołać jako wzorzec kontroli nie art. 168 Konstytucji, który dotyczy opłat lokalnych, lecz art. 217, który dotyczy danin publicznych w ogóle. Przywołanie takiego wzorca kontroli w zaistniałej sytuacji uznać należy za prawidłowe. Można jedynie postulować, aby ustawodawca w przyszłości kształtując nowy stan prawny w tym zakresie oparł się przy regulowaniu problematyki opłat tego rodzaju na konstrukcji prawnej znajdującej swoje umocowanie w art. 168 Konstytucji.

Gdyby Naczelny Sąd Administracyjny uznając, że w przypadku opłat za parkowanie na drogach publicznych chodzi o opłaty lokalne (co wymagałoby odpowiedniej argumentacji) i w takim zakresie zakwestionował delegację ustawową powołując jako wzorzec kontroli art. 168 Konstytucji, to i tak Trybunał Konstytucyjny musiałby stwierdzić niekonstytucyjność takiej delegacji, ponieważ w świetle tegoż wzorca jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości opłat lokalnych tylko w zakresie określonym w ustawie. Niedopuszczalne w tej materii jest pośrednictwo innych aktów podustawowych, zwłaszcza gdy rzecz dotyczy istotnych elementów opłaty.

2. Podstawowe znaczenie w kontekście niniejszej sprawy ma zbadanie – o co wnosi Naczelny Sąd Administracyjny w pytaniu prawnym z 30 stycznia 2002 r. – zgodności z



Konstytucją art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Przepis ten stanowi bowiem podstawę prawną do wydania kilku rozporządzeń Rady Ministrów, pośród których znajduje się kwestionowane w jednym z pytań prawnych rozporządzenie Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych. Niezależnie od tego delegacja ustawowa zawarta w art. 13 ust. 4 stanowiła podstawę do wydania budzącego także wątpliwości konstytucyjne w innym pytaniu prawnym (pytanie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 marca 2002 r.) rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych oraz niekwestionowanego w niniejszej sprawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za przeprawy promowe na drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 651). Jest to o tyle istotne, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 13 ust. 4 ustawy rodzić będzie związane z tym konsekwencje także w stosunku do tych rozporządzeń.

Ustawa o drogach publicznych reguluje ważne z punktu widzenia niniejszej sprawy problemy, m.in. określa kategorie dróg publicznych, dokonuje ich podziału, precyzuje kwestie związane z administracją drogową. Zawiera też rozwiązania dotyczące innych szczegółowych spraw związanych z komunikacją drogową. Art. 13 ust. 4 ustawy stwierdza, że: „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady wprowadzania opłat, o których mowa w ust. 2 pkt 2-5, 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”. Rada Ministrów otrzymała więc możliwość określenia w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad wprowadzania czterech rodzajów opłat: po pierwsze – za przeprawy promowe na drogach publicznych, po drugie – za 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, po trzecie – za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach, i po czwarte – za przejazdy przez obiekty mostowe. Jest to konsekwencją art. 13 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, według którego korzystanie z dróg publicznych może być uzależnione od wniesienia opłat drogowych.

Zauważyć należy, że przywołana delegacja ustawowa zawiera trzy elementy, które powinna dookreślić (lub określić) Rada Ministrów. Została ona upoważniona do ustalenia: po pierwsze – szczegółowych zasad wprowadzenia opłat, po drugie – organu właściwego do ustalania stawek opłat, oraz po trzecie – organu właściwego do pobierania opłat. Pytanie prawne NSA dotyczy zbadania konstytucyjności art. 13 ust. 4 jedynie w zakresie odnoszącym się do dwóch pierwszych elementów. Sąd ten ma wątpliwość co do zgodności z Konstytucją art. 13 ust. 4 ustawy w zakresie, w którym upoważnia on Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach oraz organu właściwego do ustalania tych opłat. Nie zgłoszono natomiast zastrzeżeń natury konstytucyjnej w odniesieniu do upoważnienia do określenia w rozporządzeniu organów właściwych do pobierania opłat. Biorąc pod uwagę taki stan rzeczy Trybunał zbadał zgodność art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych z art. 217 Konstytucji wyłącznie w zakresie wyraźnie wyartykułowanym w pytaniu prawnym.

Wskazany jako wzorzec kontroli art. 217 Konstytucji stanowi, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku, następuje w drodze ustawy. Przepis ten należy

rozpatrywać w łączności z art. 84 Konstytucji, ponieważ razem tworzą zasadniczą treść zasady władztwa podatkowego, wedle której państwo ma prawo obciążania podmiotów znajdujących się w zakresie jego władzy w celu finansowania zadań państwa. Kluczowe znaczenie w tej materii ma zasada wyłączności ustawowej w zakresie danin publicznych, do których zaliczają się między innymi podatki, opłaty i cła.

Interpretując treść art. 217 Konstytucji Trybunał wielokrotnie wskazywał, iż wyliczenie w nim zawarte należy rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zalicza się m.in.: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. Zakładał również, iż wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji – głównie w zakresie podatków – nie ma charakteru wyczerpującego, co oznacza, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie. Do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny (por. wyroki TK z: 16 czerwca 1998 r., sygn. U. 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51; 1 września 1998 r., sygn. U. 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 65 oraz 9 lutego 1999 r., sygn. U. 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4). Dotychczasowa linia orzecznicza Trybunału – zgodnie z którą sprawy istotne z punktu widzenia założeń ustaw podatkowych nie mogą być przekazywane do uregulowania w aktach wykonawczych – zachowuje nadal swoją aktualność (por. wyrok TK z 16 czerwca 1998 r., sygn. U. 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51). Jednakże uwagi dotyczące podatków nie zawsze wprost odnoszą się do opłat.

Wyrażona *expressis verbis* w art. 217 Konstytucji zasada wyłączności ustawowej w zakresie wyznaczania podmiotów, przedmiotu opodatkowania oraz ustalania stawek podatkowych, wyraźnie wyprowadzana była jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 17 kwietnia 1997 r. z konstytucyjnej zasady państwa prawnego. Z zasadą tą łączy się bowiem wymóg, ażeby prawa i obowiązki jednostki, a w szczególności prawa i obowiązki jednostki wobec państwa, do których zaliczają się również obowiązki podatkowe, były regulowane ustawą (por. wyrok z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2A/2002, poz. 13). Art. 217 Konstytucji statuując władztwo podatkowe państwa, dodatkowo więc podkreśla gwarancję wyłącznie ustawowego trybu nakładania podatków i innych danin publicznych (por. wyrok TK z 9 lutego 1999 r., sygn. U. 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4). Chodzi o to, by decyzje polityczne, dotyczące nakładania podatków i innych danin publicznych, zastrzeżone były wyłącznie dla władzy ustawodawczej. Celem przyjętej w art. 217 Konstytucji zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego jest nie tylko stworzenie gwarancji praw podatnika wobec organów władzy publicznej (por. wyroki TK z: 1 września 1998 r., sygn. U. 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 65, 16 czerwca 1998 r., sygn. U. 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51), lecz przede wszystkim wzmocnienie pozycji demokratycznych struktur przedstawicielskich i ich odpowiedzialności politycznej. Wykładnia art. 217 Konstytucji w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje więc, iż dla regulowania materii podatkowej w jej zasadniczych aspektach wymaga się zachowania formy ustawowej, pozostawiając zasadniczo niewielki margines zagadnień, które mogą zostać uregulowane przez akty wykonawcze wydane na podstawie i w ramach upoważnienia ustawowego. Przyjęcie zasady zwierzchnictwa ustawy w sferze prawa daninowego oznacza, że przypadki, w których w ustawach podatkowych zamieszczane są upoważnienia do wydawania aktów podstawowych zdeterminowane są przede wszystkim brzmieniem art. 217 Konstytucji, w dalszej zaś dopiero kolejności wymaganiami zawartymi w art. 92 Konstytucji. Podstawowe akty prawne mogą zatem zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji, zastrzeżonej dla ustaw, przy równoczesnym zachowaniu warunków i wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Mogą zatem zawierać

wyłącznie regulacje uzupełniające to, co uregulowane zostało w ustawie i tylko w zakresie nie przesądzającym o istotnych elementach konstrukcji podatku (daniny); (por. wyrok TK z 1 września 1998 r., sygn. U. 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 65).

3. W badanej sprawie kluczowe znaczenie mają nie podatki, czy cła, ale opłaty, będące dochodami publicznymi i zarazem rodzajem daniny publicznej. Opłatą jest danina publicznoprawna charakteryzująca się cechami podobnymi do podatku i cła, z tym że w przeciwieństwie do podatków i ceł, opłata jest świadczeniem odpłatnym. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywane w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty (zob. P. Smoleń, *Opłaty* [w:] W. Wójtowicz (red.), A. Gorgol, A. Kuś, A. Niezgoda, P. Smoleń, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2002, s. 257-258). Oprócz tego że są świadczeniami odpłatnymi są także – jak podatki – świadczeniami pieniężnymi, powszechnymi, bezzwrotnymi, ustalonymi jednostronnie przez państwo. Z tej racji, że są jedną z form pozyskiwania dochodów budżetu państwa lub budżetów samorządu terytorialnego, powinny być odprowadzane, o ile regulacje szczególne nie stanowią inaczej, do budżetów jednostek samorządowych. Jako dochody publiczne, przymusowe mogą być pobrane w drodze egzekucji administracyjnej. Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest za określoną usługę – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem dodatkowym, pobieranym w wysokości wyższej niż faktycznie świadczona usługa – zawiera cechy podatku. Dla uznania opłat za dochody i daniny publiczne kluczowe znaczenie mają nie tylko wskazane wyżej cechy ale i także okoliczność, że przeznaczane są na cele publiczne albo związane są z realizacją takich celów. Cele te określają ustawy szczególne. Istotne w kontekście niniejszej sprawy jest także to, że opłaty za parkowanie przewidziane są za korzystanie z obiektów publicznych, jakimi są niewątpliwie drogi publiczne.

4. W kontekście dotychczasowych wywodów stwierdzić należy, iż dwa spośród trzech elementów przewidzianych w delegacji ustawowej wyrażonej w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych (zakwestionowane w pytaniu prawnym NSA z 30 stycznia 2002 r.) są niezgodnie z art. 217 Konstytucji. Nie można bowiem – także w perspektywie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – uznać, że akty wykonawcze do ustawy mogą określać zasady wprowadzenia opłat (pierwszy element delegacji ustawowej) a także organów właściwych do ustalania stawek tych opłat (drugi element delegacji) i to w zakresie wskazującym niedwuznacznie na to, że chodzi o istotne – w rozumieniu art. 217 Konstytucji RP – elementy daniny publicznej.

W odniesieniu do pierwszej sytuacji, stwierdzić należałoby, że Radzie Ministrów przekazane zostało, nie tylko upoważnienie do określenia zasad wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach i opłat za przejazdy po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych zarejestrowanych w kraju i za granicą, ale i faktycznie prawo do wprowadzenia nowego obciążenia fiskalnego. W art. 13 ust. 2 dopuszcza się bowiem jedynie możliwość, a nie obowiązek, wprowadzenia takiej daniny publicznej (opłaty). Ustawodawca wprost nie przesądza o jej obligatoryjnym wprowadzeniu. Nie można więc zgodzić się z Prezesem Rady Ministrów, że opłaty wprowadzone zostały w ustawie (art. 13 ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych), zaś

przepisy rozporządzenia stanowią jedynie procedurę wprowadzania tychże opłat i inne nieistotne z punktu widzenia tej daniny elementy, ponieważ to rozporządzenia wydane na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych (w tym rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych) faktycznie nadają tymże daninom publicznym obligatoryjny, normatywny wymiar i konkretną normatywną treść.

Naruszenie art. 217 Konstytucji RP wiązać należałoby także z przekazaniem do uregulowania w drodze rozporządzenia tak istotnych elementów stosunku daninowego jak zasady wprowadzania opłat. Takie rozwiązanie oznacza bowiem delegowanie na rzecz organu wydającego akt wykonawczy materii zastrzeżonej do regulacji ustawowej. Bezsporne w tym stanie rzeczy jest więc to, że art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych w zakresie w jakim upoważnia Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia, po pierwsze – szczegółowych zasad wprowadzania opłat (m.in. za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach); po drugie – organu właściwego do ustalania tych opłat, jest niezgodny z art. 217 Konstytucji RP.

Przedstawione wyżej uwagi wprost nie odnoszą się do określenia w akcie normatywnym podustawowym organu władnego do ustalania stawek opłat. Z literalnego brzmienia art. 217 Konstytucji wynika bowiem, że ustawy obowiązek ustalenia stawek danin publicznych związany jest ponad wszelką wątpliwość z podatkami. Stawki podatkowe jako niezbędny w każdym podatku element jego konstrukcji, pozwalają odróżnić jedną daninę od innej. Z punktu widzenia opłat o ograniczonym terytorialnie zakresie treść art. 217 Konstytucji należałoby tu łączyć ściśle z treścią art. 168 Konstytucji. Zgodnie z jego treścią jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Mogą to czynić jednak wyłącznie w zakresie określonym w ustawie. Nie można więc uznać za zgodną z zasadami tworzenia prawa miejscowego sytuacji, w której na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów, poszczególne rady miast (gmin) otrzymały upoważnienie do wprowadzenia nowej kategorii daniny publicznej.

5. Nie ulega wątpliwości, że w przeważającej części opłaty, o których mowa art. 13 ust. 4 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych mają charakter opłat lokalnych (dotyczy do zwłaszcza opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych). W związku z tym powinny być ustanowione z poszanowaniem zasad przyjętych w art. 168 Konstytucji. Formuła przyjęta w tymże przepisie stwarza możliwość uwzględnienia przy kształtowaniu opłat lokalnych, konkretnych lokalnych uwarunkowań z uwzględnieniem konstytucyjnych standardów. Przyjęta w zakwestionowanej delegacji ustawowej formuła kształtowania opłat za parkowanie na drogach publicznych idzie jednak w innym kierunku, co w konsekwencji zrodziło nie tylko problem konstytucyjności takiego rozwiązania i problemy ze spełnieniem standardów przewidzianych w art. 217 Konstytucji, ale i także zasadnicze wątpliwości – co nie podlega ocenie Trybunału – dotyczące racjonalności takiego rozwiązania.

Za dopuszczalne – w świetle Konstytucji – można byłoby uznać takie unormowanie tego problemu, w którym podstawę pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz podstawowe elementy konstrukcji tej daniny – zwierałaby ustawa o drogach publicznych. Bezpośrednio ustawa o drogach publicznych (a nie jak to ma miejsce aktualnie – Rada Ministrów w rozporządzeniu) mogłaby stanowić delegację dla jednostek samorządu terytorialnego do ustalania wysokości opłat w zakresie określonym w ustawie. Pewnym wzorcem w tym zakresie mogłaby być np. ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.

U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84), która kształtując wskazane tam obowiązki fiskalne (podatki i opłaty lokalne), określiła jednocześnie pewne wymagania dotyczące wyznaczenia ich wysokości (np. w zakresie dotyczącym stawek podatku od nieruchomości).

Rozwiązania prawne w których przewidziano możliwość wprowadzenie dodatkowych opłat lokalnych (samorządowych) funkcjonują nie tylko w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie np. z art. 57 § 7 ordynacji podatkowej rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa może wprowadzić opłatę prolongacyjną – w wysokości nie większej niż określona w § 2 – z tytułu rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności podatków stanowiących dochód odpowiednio – gminy, powiatu lub województwa.

Reasumując stwierdzić należałoby, że w zakresie dotyczącym kształtowania opłat za parkowanie na drogach publicznych, zasadne jest przyjęcie – ale z poszanowaniem konstytucyjnych zasad – instytucji opłat lokalnych. Ustawa o drogach publicznych mogłaby wtedy określać np. minimalne lub też maksymalne stawki opłat za parkowanie pojazdów oraz pewne „wytyczne” co do sposobu ich wyliczenia. Niestety, ustawodawca ustanawiając w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych kwestionowaną delegację do wydania rozporządzeń przez Radę Ministrów, przesądził o charakterze wszystkich wskazanych tam opłat. Odstąpił przez to od formuły przewidzianej w art. 168 Konstytucji. Taki stan rzeczy obliguje do oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów z uwzględnieniem jako wzorca kontroli art. 217 Konstytucji. Przesądza także o wzorcach kontroli odnoszonych do zaskarżonych przepisów rozporządzeń wykonawczych.

#### IV

1. Druga grupę zaskarżonych przepisów stanowią przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych. Rozporządzenie to wydane zostało na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Kontroli Trybunału poddane zostały trzy przepisy tegoż rozporządzenia: po pierwsze – § 3 ust. 1, po drugie – § 4 ust. 1 oraz po trzecie – § 8 ust. 2. Analiza każdego z nich – ze względu na ich treść i wskazane wzorce kontroli – wymaga odrębnego potraktowania.

2. W następstwie pierwszego z zaskarżonych przepisów (§ 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych) włączona została do obrotu prawnego regulacja przewidująca, iż opłaty wprowadza i ustala sposób ich pobierania rada miasta (gminy) na wniosek zarządu miasta (gminy), zaopiniowany przez organy zarządzające ruchem, a w mieście stołecznym Warszawie – właściwe rady gmin po uzyskaniu opinii organu zarządzającego ruchem. Rozwiązanie takie – zdaniem pytającego Sądu oraz Rzecznika Praw Obywatelskich – jest niezgodne z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych (w zakresie, w którym Rada Ministrów upoważnia radę miasta (gminy) do wprowadzania i ustalania sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych) oraz z art. 7, art. 94 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przypomnieć w związku z tym należy, że niezgodny z Konstytucją (w zakresie o którym była mowa) art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych upoważniał Radę Ministrów (a nie inne podmioty) – do określenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat, organów właściwych do ustalania stawek i organów właściwych do ich pobierania. Trybunał Konstytucyjny samo przekazanie takich kompetencji Radzie Ministrów uznał za niezgodne z art. 217 Konstytucji. Rada Ministrów nie dość więc, że sama była

nieuprawniona do wprowadzania istotnych elementów daniny publicznej (tj. opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach), to przekazała swoje uprawnienia w tej materii radom miasta (gmin). W ten sposób doszło nie tylko do przekroczenia (niekonstytucyjnego) upoważnienia ale i – chociaż wzorzec ten nie był wskazany – do niedopuszczalnej w świetle art. 92 ust. 2 Konstytucji subdelegacji. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może bowiem przekazać swoich kompetencji innemu organowi.

Trybunał w odniesieniu do rozporządzeń wielokrotnie podkreślał, że muszą one spełniać szereg warunków. Muszą przede wszystkim być wydane na podstawie wyraźnego i szczegółowego upoważnienia. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej. Upoważnienie ustawodawcy nie może podlegać wykładni rozszerzającej ani celowościowej (zob. wyrok TK z 5 marca 2001 r., sygn. P. 11/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 33).

3. Zgodzić należałoby się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że uchwała rady gminy wprowadzająca opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz ustalająca stawki tych opłat ma w rzeczywistości charakter przepisów prawa miejscowego. Stanowi więc źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu, który ustanowił te przepisy. Z art. 94 Konstytucji wynika, że przepisy prawa miejscowego mogą być ustanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Upoważnienie dla organu samorządu terytorialnego do wydania przepisów prawa miejscowego musi wynikać zatem z ustawy. Warunek ten nie został spełniony, gdyż upoważnienie dla poszczególnych rad miast (gmin) do wprowadzenia i ustalenia stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach wynika nie z ustawy, lecz z przepisu aktu wykonawczego do ustawy (§ 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych). Rada Ministrów wydając rozporządzenie zawierające upoważnienie do stanowienia przepisów prawa miejscowego oraz regulacji, które nie mieszczą się w granicach udzielonego przez ustawodawcę umocowania, naruszyła niewątpliwie art. 7 Konstytucji, nakładający na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.

Mając na uwadze taki stan rzeczy, stwierdzić należy, że § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych jest niezgodny z art. 7, art. 94 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. W zakresie, w którym Rada Ministrów upoważniła radę miasta (gminy) do wprowadzania i ustalania sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, nie spełniał on również warunków wynikających z niekonstytucyjnego art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Ze względu na to, że część delegacji zawartej w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, odnosząca się do badanej sytuacji, uznana została za niekonstytucyjną, badanie zgodności § 3 ust. 1 kwestionowanego rozporządzenia z tym wzorcem jest niedopuszczalne.

4. Istotne znaczenie w niniejszej sprawie mają także zarzuty dotyczące § 4 ust. 1 wymienionego wyżej rozporządzenia, który – zdaniem wnioskodawców – jest niezgodny z art. 7 oraz art. 94 Konstytucji. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, stawki opłat ustala rada miasta (gminy) na wniosek zarządu miasta (gminy), zaopiniowany przez organy zarządzające ruchem, a w mieście stołecznym Warszawie – właściwe rady gmin po uzyskaniu opinii organu zarządzającego ruchem. Za stwierdzeniem niekonstytucyjności

tego przepisu przemawiają te same argumenty, co w odniesieniu do § 3 ust. 1. Wynikające z niego zasady określania opłat za parkowanie wykraczają poza konstytucyjne standardy stanowienia prawa miejscowego. Jeżeli bowiem uznać, że opłata za parkowanie – na co wskazuje przyjęta w ustawie normatywna konstrukcja tej opłaty – jest opłatą o charakterze ogólnopaństwowym (ponadlokalnym) i powszechnym w skali kraju, to delegowanie uprawnień w zakresie określenia stawek opłat na rady miasta (gminy) oznaczałoby faktyczną subdelegację. Zarzutu takiego Rzecznik Praw Obywatelskich jednak nie stawia, skupiając się jedynie na okoliczności, że zasadnicze problemy związane z kształtowaniem opłat tego rodzaju przekazane zostały do uregulowania w aktach prawa miejscowego. W takim sennie rzeczy słusznie wychodzi z założenia, że przy stanowieniu takiego prawa konieczne jest spełnienie wymagań przewidzianych w art. 94 Konstytucji. Stanowi on, iż akty prawa miejscowego mogą być wydawane tylko na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Takiego upoważnienia art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych nie zawiera. W związku z tym należy uznać, że przepis § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych pozostaje w sprzeczności ze wskazanymi wzorcami kontroli.

5. Odrębnego potraktowania wymagają zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące konstytucyjności § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia Rady Ministrów. Stawia mu się zarzut niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji a także z częścią delegacji ustawowej zawartej w art. 13 ust. 4 oraz z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, zawiera (o czym była już mowa) trzy elementy. Jednym z nich była możliwość określenia przez Radę Ministrów organu właściwego do pobierania opłat za parkowanie. Ta część delegacji ustawowej nie została zakwestionowana ani przez pytające sądy, ani przez Rzecznika Praw Obywatelskich, gdyż dotyczyła jedynie zagadnień techniczno-organizacyjnych. Określenie bowiem w akcie wykonawczym organu, który ma pobierać, ustalone w ustawie daniny publiczne, nie powinno – co do zasady – budzić wątpliwości związanych z konstytucyjnością takiego uregulowania. Kwestie tego rodzaju nie są istotnym elementem stosunku daninowego i mogą być określane w akcie wykonawczym do ustawy.

Delegacja ustawowa zawarta w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych zostało zrealizowane w § 8 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym opłaty miały być pobierane przez właściwe zarządy dróg. Zgodnie z upoważnieniem ustawowym (w tej materii niezakwestionowanym), wyłącznie Rada Ministrów miała określić organ właściwy do pobierania opłat za parkowanie. W upoważnieniu brak jest jednak umocowania do tego, aby Rada Ministrów mogła upoważnić wskazany przez siebie organ – zarząd dróg, do dalszego przekazania innemu podmiotowi swoich kompetencji w zakresie pobierania opłat za parkowanie. Kwestionowany § 8 ust. 2 stanowi jednak, że zarząd drogi może upoważnić do kontroli uiszczania opłat oraz do ich pobierania inne jednostki organizacyjne. W sposób nie budzący wątpliwości przekroczony został więc zakres delegacji ustawowej. Oznacza to zatem niezgodność zakwestionowanego § 8 ust. 2 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji, wymagającym zgodności aktu wykonawczego z ustawowym upoważnieniem do jego wydania. Ma to o tyle istotne znaczenie, że pojęciu „pobieranie opłat” przypisane jest – na co wskazuje też stosowana w tej materii praktyka – inne, odmienne znaczenie niż pojęciu pobierania (inkasowania) daniny publicznej, w tym lokalnych opłat, co w gruncie rzeczy prowadzi także do wykorzystywania pochodzących z tego źródła środków finansowych niezgodnie z celem ustawy. Nie jest to tylko problem nieodpowiedniej praktyki ale wadliwej konstrukcji przepisów prawnych, które

umożliwiają powstawanie zjawisk patologicznych. Należałoby tu zgodzić się z poglądami doktryny odnoszonymi do pojęcia opłat i podatków lokalnych, w świetle których „nazwa ta odnosi się do każdego dochodu o charakterze daninowym przekazanego do dochodów gmin, a więc takich, które w całości wpływają do budżetu gminy” (zob. J. Boć (red.): *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 267). Regulacja dotycząca opłat tego rodzaju powinna zapewnić realność władztwa daninowego (*tamże*, s. 266).

6. Zawarta w akcie wykonawczym dalsza delegacja upoważniająca inne – bliżej nie określone jednostki organizacyjne do kontroli uiszczania opłat oraz do ich pobierania, pozostaje także w sprzeczności z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie bowiem z jego treścią zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 oraz ust. 5 i 6 (tj. zarząd województwa, powiatu, gminy, zarząd miasta, zarząd miasta stołecznego Warszawy) może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu, radę miasta stołecznego Warszawy lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca. Z przepisu tego jednoznacznie wynika to, przy pomocy jakich podmiotów zarządca drogi może wykonywać swoje zadania i obowiązki. W przypadku jednostek organizacyjnych mogą to być więc wyłącznie jednostki utworzone przez sejmik województwa, radę powiatu, radę miasta stołecznego Warszawy lub radę gminy. Ustawa o drogach publicznych nie przewiduje więc wykonywania obowiązków zarządców drogi przez inne jednostki organizacyjne niż jednostki powołane przez organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego. Żaden przepis ustawy nie dopuszcza sformułowania w tej materii wyjątków i to w akcie wykonawczym. Co więcej art. 21 ust. 1a wyraźnie deklaruje, że zarządca drogi może upoważnić do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych tylko – i to wydaje się szczególnie ważne – pracowników odpowiedniego urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta, urzędu miasta stołecznego Warszawy lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. Przesądza więc jednoznacznie o tym, kto może być uprawniony do pobierania opłat za parkowanie. W takim stanie rzeczy § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, a także z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych – w tej części, w której zawiera on upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, organu właściwego do pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych.

7. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie nie bez znaczenia jest to, że kwestionowany przepis stworzył normatywny układ odniesienia sprzyjający zjawiskom patologicznym, ponieważ opłaty za parkowane pojazdy samochodowych na drogach publicznych będące – ze swej natury – daninami publicznymi, powinny stanowić dochody publiczne, gdyż po to są stanowione. Były jednak tylko w znikomym stopniu wykorzystywane zgodnie ze swoim przeznaczeniem. Taka patologiczna sytuacja miała miejsce między innymi dlatego, że w myśl kwestionowanego § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, zarząd drogi mógł upoważnić do kontroli uiszczania opłat oraz do ich pobierania inne jednostki organizacyjne, przez co zmieniony został – i to w znacznej mierze – ich dochodowy (budżetowy) charakter.



Jak wynika z *Informacji o wynikach kontroli prawidłowości wykorzystania funduszy za płatne parkowanie na drogach publicznych* i kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w maju 2002 r. (KKT/DTL-400002/01, nr ewid.: 144/2002/P/01/123/KKT), aż 77% skontrolowanych zarządów powierzyło uprawnienia do pobierania opłat innym podmiotom, z reguły prywatnym spółkom. Jednostki te nie rozliczały się z zarządem drogi z pobranych od kierowców opłat. Często przekazywano zarządom jedynie umowną zryczałtowaną kwotę. Podmioty pobierające opłaty (stosownie do zawartych umów) zatrzymywały do swojej dyspozycji od 95% do 40% pobranych opłat. Kwoty ryczałtów wypłacone podmiotom egzekwującym opłaty w imieniu zarządów dróg oraz wydatki na organizację systemu parkowania pochłoneły w skontrolowanych jednostkach aż 69,4% wpływów uzyskanych od kierowców. Nie przeznaczano też środków z opłat na cele wskazane w ustawie, ze względu na które opłaty te zostały wprowadzone.

Konstrukcja prawna przyjęta w § 8 ust. 2 prowadziła więc do niedopuszczalnych w perspektywie zasad państwa prawnego patologii. Opłaty za parkowanie pojazdów – w świetle obowiązującego prawa – stanowią dochód publiczny jednostek samorządu terytorialnego, wykorzystywany na zaspokajanie potrzeb i realizację celów publicznych ściśle określonych w ustawie. Gromadzenie i wydatkowanie publicznych środków finansowych musi dokonywać się w sposób racjonalny i zgodny z zasadami określonymi w przepisach prawnych. Z tej racji, że opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych są środkami finansowymi publicznymi i do tego egzekwowanymi za korzystanie z dróg publicznych, powinny być pobierane i wydatkowane w taki sposób, który gwarantowałby w tym zakresie należytą staranność i troskę o dobro wspólne. Formy ich wydatkowania i redystrybucja muszą być więc ściśle określone. Skoro ustawodawca takich standardów nie przewidział, to nie oznacza jeszcze, że mogły być ustalane w drodze umów cywilnoprawnych z bliżej nieokreślonymi jednostkami organizacyjnymi, zwłaszcza bez stosownych w tym zakresie normatywnych zabezpieczeń, chroniących przed tworzeniem się patologicznych, korupcjogennych płaszczyzn realizowania się prawa, wypaczających istotę korzystania z dobra publicznego. Inne podejście do tego zagadnienia prowadzić może do naruszeń albo ewidentnego obchodzenia prawa w majestacie wadliwie ukształtowanego normatywnego układu odniesienia. Nie służy bowiem interesowi publicznemu, ze względu na który konkretna opłata została ustanowiona, taki stan rzeczy, gdzie do budżetu gminy trafia jedynie minimalna część opłat publicznych (np. 5%). Układ normatywny dopuszczający taką możliwość wypacza istotę publicznego władztwa dochodowego i podważa autorytet organów publicznych. W tym kontekście treści art. 13 ust. 4 odnoszące się do obowiązku określenia organów uprawnionych do pobierania opłat, odczytywać należałoby zgodnie z ich literalnym brzmieniem. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 40a ustawy o drogach publicznych „opłaty pochodzące ze źródeł, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 2-5 i kary pieniężne określone w art. 13 ust. 2a, a także opłaty i kary pieniężne określone w art. 40 ust. 4 stanowią dochody środków specjalnych zarządów dróg przeznaczonych na utrzymanie dróg”. Wydatkowanie ich na cele inne niż utrzymanie dróg, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (por. art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych; Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.). Patologiczne zjawiska wykazane przez NIK były konsekwencją nie tylko złej praktyki ale i także wadliwie skonstruowanych przepisów. W tym kontekście zasadne wydaje się stwierdzenie – chociaż w niniejszej sprawie odwołanie się do takiej argumentacji nie było konieczne – że istotnym elementem daniny publicznej, który może dawać podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów może być także legislacyjna niedoskonałość przepisów prowadząca do wadliwej praktyki i do zniweczenia istoty celu ze względu na który danina publiczna i związane z nią ciężary fiskalne zostały wprowadzone.

8. Trybunał Konstytucyjny orzekając w niniejszej sprawie o niekonstytucyjności przepisów prawnych odnoszących się do opłat za parkowanie na drogach publicznych, mając na uwadze naturę opłat tego rodzaju, uznaje, że wyrok Trybunału rodzi skutki prawne tylko na przyszłość. Oznacza to, że ewentualne roszczenia o zwrot opłat pobranych na podstawie tych przepisów nie mogą dotyczyć opłat pobieranych do momentu utraty ich mocy obowiązującej. Do problemu tego nie odnosi się także art. 190 ust. 4 Konstytucji. Za takim stanowiskiem przemawia szereg argumentów:

– **po pierwsze** – większość opłat, w tym opłaty za parkowanie, wyróżnia spośród danin publicznych ich prawno-ekonomiczna specyfika, powodująca to, że nie można ich utożsamiać z podatkami. Przede wszystkim opłaty tego typu mogą zawierać – na co Trybunał już zwracał uwagę – pewne cechy ceny związanej ze świadczeniem konkretnej usługi, ale i także podatku – gdy jest świadczeniem dodatkowym, pobieranym w wysokości wyższej od wartości usługi. To przede wszystkim ten drugi element, a także cel którym służą opłaty za parkowanie na drogach publicznych decydują o tym, że są one traktowane jako daniny publiczne. Przesądza to w konsekwencji o rygorach prawnych związanych z ich stosowaniem.

– **po drugie** – ukształtowana w zaskarżonym stanie prawnym podwójna natura opłaty za parkowanie (daniny publicznej) i odpłaty w ramach umowy cywilnoprawnej, rodzi dość istotne problemy w zakresie dotyczącym określenia skutków niekonstytucyjności przepisów prawnych kształtujących normatywną treść tejsze daniny. Można bowiem przyjąć, że w zakresie w jakim opłata jest związana z wartością (ceną) usługi mieszczą się w niej także koszty takiej usługi. Gdyby uznać dopuszczalność roszczeń tego rodzaju niewątpliwie należałoby uwzględnić także i ten element i odliczyć go od pobranej opłaty. Taka operacja jest faktycznie niemożliwa do praktycznego zrealizowania. Nie da się bowiem w ramach opłaty za parkowanie na drogach publicznych wyróżnić części cenowej i daninowej, a dodatkowo jeszcze wyodrębnić w ramach tej pierwszej części – kosztów usługi. Tylko część daninowa poniesionych opłat – której wyodrębnienie jest niemożliwe – mogłaby rodzić ewentualnie skutki w zakresie zwrotu nadpłaty. Nie uwzględnienie tego faktu prowadziłoby do kosztownych postępowań prawnych, których przedmiotem byłoby rozstrzyganie problemów nierozstrzygalnych albo bardzo trudnych do rozstrzygnięcia. Koszty takich postępowań (przy uwzględnieniu ich skali) mogłyby być znacznie wyższe od korzyści, które byłyby ich następstwem a odnosiłyby się do wnoszących opłaty. Trybunał stwierdzając niekonstytucyjność przepisów prawnych i wypowiadając się na temat skutków takiego wyroku nie może nie brać pod uwagę elementów, które przesądzają o skuteczności realizacji wyroku.

– **po trzecie** – nie sposób nie brać pod uwagę także innych problemów związanych z ewentualnym uznaniem dopuszczalności żądań dotyczących zwrotu takich opłat (części opłat). Przede wszystkim pojawić mogą się istotne problemy dowodowe, a także związane z identyfikacją podmiotów uprawnionych. Taki stan rzeczy powodowałby, że nie wszystkie podmioty uprawnione znajdowałyby się w jednakowej sytuacji prawnej.

– **po czwarte** – dla określenia skutków prawnych niniejszego wyroku nie bez znaczenia jest także i to, że wątpliwości konstytucyjne odniesione zostały przede wszystkim do formalno-prawnej płaszczyzny funkcjonowania przepisów prawnych, które są nosicielem treści służących do identyfikacji normy prawnej stanowiącej podstawę do powstania obowiązku uiszczenia opłat, nie zaś norma prawna będąca ich konsekwencją. Należy zwrócić uwagę, iż Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje w niniejszej sprawie samej zasadności wprowadzenia normy prawnej z którą wiąże się obowiązek uiszczenia opłat za parkowanie, ale źródło stanowiące podstawę do jej dedukcji. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału dowodzi, że „uproszczeniem byłoby ujmowanie relacji między

kwestionowanymi przepisami ustawowymi i mającymi stanowić podstawę ich oceny przepisami konstytucji tylko i wyłącznie w kategoriach całkowitej i jednoznacznej zgodności lub braku zgodności. Norma ustawowa może być bowiem tylko częściowo sprzeczna z konstytucją, zaś w części (w określonym zakresie) z nią zgodna” (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r. w sprawie P. 4/99).

Dla obowiązywania normy prawnej nie wystarczy niewątpliwie poprawność konstytucyjna jej merytorycznej treści, ale i także forma w jakiej dochodzi się do tej treści i istnienie stosownych zabezpieczeń dla zgodnego z celem normy prawnej zabezpieczenia jej wykonania. Inne rozumowanie prowadziłyby do odrzucania hierarchii źródeł prawa pozytywnego i zasady zwierzchnictwa ustawy w sprawach dotyczących nakładania ciężarów publicznych. Stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów prawnych stanowiących podstawę do wyinterpretowania normy prawnej, której treść sama w sobie nie jest kwestionowana, może – a niekiedy powinna – mieć wpływ na określenie skutków niekonstytucyjności takich przepisów prawnych. Należy rozważyć wtedy, czy nie istnieje potrzeba uznania skutków takiej normy. We wszystkich takich przypadkach konieczna jest roztropność, która nie będzie prowadziła do zbyt pochopnego sięgania po takie rozwiązanie. Ochrona konstytucyjności prawa nie powinna być wyłącznie sztuką dla sztuki. Należy bowiem zawsze mieć na uwadze całokształt wartości konstytucyjnych wyrażających istotę ładu prawnego w Rzeczypospolitej, a także zasady słuszności wyrażające filozofię ukształtowanego w Polsce porządku prawnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów prawnych ze względów formalnych przy jednoczesnym braku podstaw do uznania wadliwości normy prawnej w warstwie merytorycznej prowadzi w zasadzie do częściowej niekonstytucyjności tak ustanowionego prawa. Stąd też chroniąc konkretnych wartości konstytucyjnych należy mieć na względzie normatywny układ odniesienia, który powstaje w konsekwencji stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów prawnych. Trybunał wielokrotnie przyjmował – tak jak w sprawie P. 4/99 iż „określony przepis może być niezgodny z konstytucją w zakresie obejmującym tylko część sytuacji faktycznych, do których zgodnie ze swą treścią ma zastosowanie” i, że „nie jest wykluczone stwierdzenie, iż kryterium decydującym o zakresie niezgodności określonego przepisu z konstytucją będzie pewien moment czasowy”. Skutki niekonstytucyjności przepisu prawnego z elementem czasowym wiązały także w innych swoich rozstrzygnięciach (np. w orzeczeniach z: 29 stycznia 1992 r., K. 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 8, 30 listopada 1993 r., K. 18/92, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 41, wyroku z 5 stycznia 1998 r., P. 2/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 1). Niewątpliwie dotychczasowe wywody utwierdzają w przekonaniu, że w badanej sprawie uzasadnione i uprawnione jest zminimalizowanie oddziaływania wydanego wyroku na ukształtowane już stosunki prawne (podobne stanowisko zajął TK w sprawie P. 4/99).

Mając na uwadze to, że związku z pobieraniem opłat za parkowanie – na co wskazuje m.in. Raport NIK – w niektórych miastach pojawiły się zjawiska patologiczne, których konsekwencją był nieodpowiedni pobór opłat i nieuprawnione uszczuplenie środków publicznych pochodzących z tego źródła, celowe jest zwrócenie uwagi na to, że zjawiska te związane są przede wszystkim z nieprawidłowym stosowaniem prawa. Na gruncie prawa polskiego istnieją stosowne rozwiązania i środki prawne, które powinny być w tego typu sytuacjach wykorzystane. Chodzi tu nie tylko wykorzystanie środków nadzorczych nad jednostkami samorządu terytorialnego, ale i możliwość wzruszenia umów zawartych z naruszeniem prawa czy nawet wszczęcie postępowania karnego w przypadku popełnienia przestępstw z tym związanych. W tym kontekście zasadne wydaje się podkreślenie, że ustawodawca mając na uwadze problemy pojawiające się w związku z pobieraniem opłat za parkowanie na drogach publicznych, winien wprowadzić do

porządku prawnego skuteczniejsze instrumenty prawne zabezpieczające przed pokusą łamania prawa, bądź też jego obchodzenia.

– **po piąte** – wyrok Trybunału działa wyłącznie na przyszłość także z tego względu, że – co do zasady – nie może w niniejszej sprawie znaleźć zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji. Obowiązek wniesienia opłaty powstawał bowiem z mocy samego prawa bez wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych, orzeczeń sądowych czy innych rozstrzygnięć. W takich sytuacjach nie istnieją więc możliwości wznowienia postępowania, ponieważ takich postępowań nie było. Zresztą podstawę do wniesienia pytania prawnego przez NSA stworzyła nie indywidualna sprawa z zakresu administracji publicznej rozpatrywana przez ten sąd, ale postępowanie – wprawdzie zainicjowane przez konkretną osobę fizyczną – ukierunkowane na badanie zgodności z prawem uchwały Rady Gminy Warszawa Centrum. Uchwała organu gminy nie jest jednak orzeczeniem, decyzją ani innym rozstrzygnięciem w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji.

9. Trybunał Konstytucyjny, mając na uwadze problemy związane z wyeliminowaniem z obrotu prawnego art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, zwłaszcza powstałą lukę prawną oraz konsekwencje prawne dotyczące niezaskarżonych rozporządzeń wydanych na podstawie tej delegacji, postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej tego przepisu, a także § 3 ust. 1, § 4 ust. 1, § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wprowadzanie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, do 30 listopada 2003 r. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej tychże przepisów a także stanowisko Trybunału dotyczące skutków stwierdzenia ich niekonstytucyjności oznacza, że w niniejszej sprawie nie znajduje zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Nie oznacza to jednak, że do czasu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, nie jest możliwe wcześniejsze wzruszenie podjętych z naruszeniem obowiązującego prawa uchwał rad miejskich (gminnych) oraz zawartych z naruszeniem prawa umów cywilnoprawnych z firmami parkingowymi. W tego rodzaju sytuacjach, taka możliwość – przy zachowaniu odpowiednich procedur i środków prawnych – nie tylko istnieje, ale i jest prawnym obowiązkiem uprawnionych podmiotów. Jest to o tyle istotne, że w świetle *Informacji o wynikach kontroli prawidłowości wykorzystania funduszy za płatne parkowanie na drogach publicznych* i kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w maju 2002 roku (KKT/DTL-400002/01, nr ewid.: 144/2002/P/01/123/KKT), takie sytuacje miały miejsce bardzo często i przyjmowały różnorodny charakter. Przesunięcie w czasie utraty mocy obowiązującej wskazanych w wyroku przepisów prawnych, we wskazanych wyżej sytuacjach nie usprawiedliwia bierności właściwych organów, ani też nie zdejmuje z nich odpowiedzialności za istnienie stanu niezgodnego z prawem.

## V

1. Drugie pytanie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy zgodności § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 51, poz. 607) z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Zakwestionowany przepis obowiązywał w dwóch przedziałach czasowych. Pierwszy z nich wiąże się z funkcjonowaniem delegacji ustawowej zawartej w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, w jej pierwotnym brzmieniu, kiedy to istniały możliwości wprowadzenia przez Radę Ministrów „opłat podwyższonych”. Drugi przedział czasowy – nieistotny z punktu widzenia niniejszej sprawy – dotyczy okresu, w którym obowiązywała zmieniona delegacja ustawowa i art. 13

ust. 2a ustawy o drogach publicznych posługujący się pojęciem „kary pieniężne” a nie jak dotychczas „opłaty podwyższone”.

W świetle delegacji ustawowej, w brzmieniu obowiązującym w czasie formalnego funkcjonowania w obrocie prawnym kwestionowanego rozporządzenia, Rada Ministrów mogła określić w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady wprowadzenia opłat, między innymi takich, o których mowa była w art. 13 ust. 2a ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z jego treścią za przejazd po drogach publicznych pojazdów, o których mowa w ust. 2 pkt 3 (tzw. pojazdów nienormatywnych), bez zezwolenia określonego przepisami Prawa o ruchu drogowym lub niezgodnie z warunkami podanymi w zezwoleniu oraz za nieuiszczenie opłat, o których mowa w ust. 2 pkt 4, pobierane były opłaty podwyższone. Na podstawie tak sformułowanej delegacji ustawowej, Rada Ministrów wydała rozporządzenie z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych. Według § 9 ust. 1 pkt 2 tegoż rozporządzenia, w przypadku stwierdzenia, że przejazd pojazdu nienormatywnego odbywa się bez właściwego zezwolenia, wysokość opłaty, określonej w § 2 ust. 2, ulega podwyższeniu o 90% – w przypadku przekroczenia dopuszczalnej masy całkowitej i nacisków osi. Opłatę za przejazd bez zezwolenia przy zastosowaniu podwyższonych wysokości opłat, o których mowa w ust. 1, oblicza się według zryczałtowanej długości trasy przejazdu wynoszącej 400 km (§ 9 ust. 2).

2. Kwestionowane rozporządzenie z 27 czerwca 2000 r. utraciło moc obowiązującą i zostało zastąpione nowym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 8, poz. 60), przy czym według § 8 nowego rozporządzenia, do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe. W takim stanie rzeczy pojawiła się kwestia, czy w związku z tym nie należałoby umorzyć postępowania. Taki obowiązek pojawia się, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Formalne uchylenie przepisu nie zawsze jednak jest równoznaczne z utratą przez ten przepis w całości mocy obowiązującej. Pogląd ten, należy 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 nadal możliwe jest zastosowanie uchylonego przepisu do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości, to przepis taki 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, poz. 27). Istotna w niniejszej sprawie jest treść § 8 rozporządzenia z 15 stycznia 2002 r. nakazująca do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie nowego rozporządzenia stosować przepisy dotychczasowe. W tym stanie rzeczy Trybunał uznaje, że § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 uchylonego formalnie rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych wywołały, wywołuje i może nadal wywoływać określone skutki prawne w zakresie wszystkich spraw administracyjnych. Może też stanowić podstawę rozstrzygnięcia w postępowaniu przed NSA. Tym samym, w zakresie w jakim przepisy te mogą być jeszcze stosowane w momencie rozpatrywania tej sprawy przez Trybunał, a więc zachowywały moc obowiązującą, podlegają merytorycznemu rozpoznaniu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

3. Problematyka związana z opłatami drogowymi tego rodzaju była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 27 kwietnia 1999 r. (sygn. akt. P. 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72) Trybunał stwierdził, 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.) był niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1

Konstytucji przez to, że naruszał zakres ustawowego upoważnienia oraz stanowił przepis o charakterze represyjnym. Wedle zakwestionowanego wówczas przepisu w przypadku stwierdzenia, że przejazd pojazdu nienormatywnego odbywał się bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami podanymi w zezwoleniu, pobierano opłaty w określonej w rozporządzeniu wysokości. Istota problemu będącego przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 1999 r. sprowadzała się przede wszystkim do rozstrzygnięcia (oceny), czy Rada Ministrów mogła ustalić wysokość opłat pobieranych za przejazd pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami podanymi w zezwoleniu. Trybunał udzielił odpowiedzi negatywnej.

Sprawa ta ma o tyle istotne znaczenie, że ustalanie opłaty za przejazd pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia na podstawie § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych, następuje w istocie w taki sam sposób, jak ustalanie tej opłaty na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych, uznanego przez Trybunał za niekonstytucyjny. W szerokim zakresie pozostają więc aktualne rozważania Trybunału zawarte w uzasadnieniu w sprawie P. 7/98. Istota problemu, zarówno w sprawie P. 7/98, jak i w niniejszej sprawie, sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy Rada Ministrów określając w § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych (poprzednio 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, posiadała stosowne umocowanie w odpowiedniej delegacji ustawowej.

4. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że przy badaniu konstytucyjności i legalności rozporządzenia należy uwzględniać, po pierwsze – czy rozporządzenie zostało wydane na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego tylko na domniemaniu, szczegółowego upoważnienia ustawy, po drugie – czy rozporządzenie, co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, mieści się w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu, po trzecie – czy 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 (por. np. wyroki TK w sprawach U. 5/86, U. 19/97, P. 7/98).

Nie ulega wątpliwości, że zarzuty przedstawione w niniejszej sprawie są niemalże identyczne jak zarzuty przedstawione w sprawie P. 7/98. Stosownie bowiem do art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, Rada Ministrów miała określić w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady wprowadzania opłat, o których była mowa w art. 13 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. Rada Ministrów miała więc uprawnienie do określania „opłat podwyższonych” z tytułu przejazdu po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych, zarejestrowanych w kraju lub za granicą, z ładunkiem lub bez ładunku, o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających wielkości określone w przepisach odrębnych.

5. Mając na względzie powyższe uwagi, stwierdzić należy, że § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Skoro bowiem Trybunał stwierdził niekonstytucyjność § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych, a w kolejnych rozporządzeniach z tego zakresu (z 17 marca

1998 r. i z 27 czerwca 2000 r.) zostały wprowadzone do obrotu prawnego niemalże identyczne rozwiązania prawne jak te uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją, to nie zaistniały okoliczności, które uzasadniałyby odmienne podejście. Nie ulega więc wątpliwości, że w czasie formalnego obowiązywania kwestionowanego § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych, przepisy te pozostawały w sprzeczności z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ delegacja ustawowa wynikająca z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych nie upoważniała do wydania rozporządzenia o treści wynikającej z zakwestionowanych przepisów. Przepisy te przez to, że naruszały wskazane granice upoważnienia ustawowego, nie mógł stanowić formalnej podstawy do nakładania przewidzianych tam „opłat podwyższonych”.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych, pomimo wyroku w sprawie P. 7/98 dalej powtarzało i utrzymywało przepisy niezgodne z Konstytucją. Dopiero zmiana delegacji ustawowej zawartej w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych i zmiana art. 13 ust. 2a oraz wprowadzenie do ustawy ust. 2b, określającego iż wysokość kar pieniężnych (a nie „opłat podwyższonych”) określa załącznik do ustawy, a także nowe rozporządzenie z 15 stycznia 2000 r. w sprawie opłat drogowych, zmieniło taki stan prawny. Mając na uwadze, że kwestionowane przepisy rozporządzenia z 27 czerwca 2000 r. mogą być jeszcze stosowane, a przez to mogą nadal wywoływać skutki prawne, Trybunał uznał konieczność stwierdzenia ich niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przy czym zarzuty dotyczące przekroczenia delegacji ustawowej zachowały swoją aktualność tylko do momentu stwierdzenia niekonstytucyjności art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Z chwilą orzeczenia przez Trybunał niezgodności z Konstytucją art. 13 ust. 4 stanowiącego delegację do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie opłat drogowych, zakwestionowana została sama podstawa prawna upoważniająca do wydania tychże przepisów. W takim stanie rzeczy kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wydane zostały na podstawie niekonstytucyjnego upoważnienia ustawowego (bez ustawowego upoważnienia).

W perspektywie niniejszych rozważań zasadne wydaje się zwrócenie uwagi na to, że zarówno NSA jak i Sąd Najwyższy – mając na uwadze wątpliwości co do konstytucyjności badanych przepisów – odmawiały ich zastosowania jako niekonstytucyjnych i nielegalnych (zob. m.in. wyrok SN z 8 września 2000 r., III RN 15/00, III RN 16/00, III RN 9/00, OSNAPiUS 2001, nr 10, poz. 330; wyrok NSA, II SA 1610/98, LEX nr 46297). Dopiero przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy, a więc po formalnym uchyleniu kwestionowanych przepisów prawnych, NSA w Warszawie zwrócił się z pytaniem o zbadanie ich zgodności z Konstytucją. Taki stan rzeczy sygnalizował, z jednej strony – wątpliwości co do zgodności z Konstytucją badanych przepisów, z drugiej zaś – istnienie budzącej daleko idące wątpliwości praktyki orzeczniczej NSA i SN, która w gruncie rzeczy prowadziła do dwutorowości orzecznictwa sądowego. Gdyby orzekające sądy zwróciły się z pytaniem prawnym przy rozpatrywaniu pierwszej sprawy, w trakcie której odmówiono zastosowania badanych przepisów, wadliwe konstytucyjnie przepisy mogłyby być wyeliminowane z porządku prawnego o wiele wcześniej. Taka praktyka sądów może w wielu sprawach rodzić poważne konsekwencje dla Skarbu Państwa, zwłaszcza, gdyby jej następstwem była konieczność wypłacania stosownych odszkodowań.

6. W obowiązującym stanie prawnym sytuacja w tej materii zmieniła się. Na mocy art. 99 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371 ze zm.) zmieniony został przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego, stanowiący podstawę prawną rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r.

Zmianie uległ zakres spraw przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym. Ustawodawca wyłączył z tego zakresu sprawy dotyczące tzw. opłat podwyższonych, skreślając w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych wyrazy „i ust. 2a”. W związku z tym, Rada Ministrów nie mogła już określić w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzenia opłat o których była mowa w art. 13 ust. 2a ustawy o drogach publicznych, gdzie przewidywano, że „za przejazd po drogach publicznych pojazdów, o których mowa w ust. 2 pkt 3, bez zezwolenia określonego przepisami Prawa o ruchu drogowym lub niezgodnie z warunkami podanymi w zezwoleniu oraz za nieuiszczenie opłat, o których mowa w ust. 2 pkt 4, pobiera się kary pieniężne”. Z momentem wejścia w życie tych przepisów delegacja ustawowa zawarta w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych nie zawierała więc już odesłania do uregulowania tych kwestii w aktach wykonawczych. Aktualnie podstawę pobierania kar pieniężnych (a nie opłat podwyższonych) za przejazd po drogach publicznych pojazdów o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, stanowi znowelizowany art. 13 ust. 2a a także ust. 2b, zgodnie z którym wysokość kar pieniężnych, o których mowa w ust. 2a, określa załącznik do ustawy. Zamiarem ustawodawcy było więc uregulowanie wszystkich kwestii związanych z przejazdami po drogach pojazdów nienormatywnych i wysokością kar za nieprzestrzeganie przepisów – w ustawie, a nie jak to było dotychczas – w akcie wykonawczym do ustawy.

7. Biorąc pod uwagę to, że Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 13 ust. 4 w zakresie, w którym upoważniał on Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach oraz organu właściwego do ustalania tych opłat – badanie kwestionowanych przepisów rozporządzenia z tym wzorcem należy uznać za niedopuszczalne. Wyeliminowanie z porządku prawnego przepisu prawnego powoduje, że nie może on być też wzorcem kontroli dla innych przepisów prawnych.

8. Odmienne potraktowanie w niniejszej sprawie wymaga, przywołany jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji. W sprawie P. 7/98 Trybunał stwierdził, że tzw. opłata podwyższona za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia tak znacząco odbiegająca od opłaty za przejazd za zezwoleniem, że należałoby mówić nie o opłacie urzędowej, której dotyczył art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych (w brzmieniu obowiązującym w czasie funkcjonowania kwestionowanego rozporządzenia), lecz o sankcji pieniężnej. Zgodzić należy się z poglądem NSA, że „opłata podwyższona” miała charakter swoistej kary. Sytuacja taka mogła budzić wątpliwości konstytucyjne w momencie orzekania przez Trybunał w sprawie P. 7/98, zwłaszcza, że tak określona kara administracyjna funkcjonowała w czasie obowiązywania art. 103 a § 1 pkt 6 kodeksu wykroczeń, który stanowił, że 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, podlegał karze grzywny. Jednakże art. 103a kodeksu wykroczeń został przez ustawodawcę wykreślony i aktualnie nie może znaleźć już zastosowania. Odpadło więc niebezpieczeństwo podwójnego zastosowania sankcji o zbliżonym charakterze.

Należy też mieć na względzie i to, że w stosunku do sytuacji, w której poprzednio orzekał Trybunał Konstytucyjny, jednoznacznie rozstrzygnięty został problem relacji pomiędzy tzw. „podwyższoną opłatą” a „karą pieniężną”. Nie ulega wątpliwości, że zarówno w jednym jak i drugim przypadku, chodziło o pewną formę sankcji za korzystanie z dróg publicznych z naruszeniem prawa (bez zezwolenia). Jednoznacznie intencje ustawodawcy w tym zakresie uwidoczniły się w związku z wprowadzeniem art. 13 ust. 2a



w jego aktualnym brzmieniu, w którym ustawodawca używa – w celu uniknięcia wątpliwości – pojęcia „kara pieniężna”. Nie budzi też wątpliwości okoliczność, że zarówno poprzednio używane pojęcie „opłata podwyższona” jak i aktualnie używane przez prawodawcę pojęcie „kara pieniężna” mają w rzeczywistości taką samą normatywną treść i służą temu samemu celowi. W takim stanie rzeczy nie może budzić wątpliwości to, że skoro prawodawcy chodziło w przypadku kwestionowanego przepisu o „opłatę” stanowiącą w rzeczywistości sankcję za korzystanie z dróg publicznych za naruszeniem prawa, to mógł zastosować dolegliwość (karę) w postaci wielokrotności opłaty za zezwolenie i nie był zobowiązany do wiązania jej ze stopniem przekroczenia dopuszczalnych parametrów pojazdu, czy z rzeczywistą długością trasy przejechanej przez pojazd nienormatywny.

W kontekście niniejszej sprawy, Trybunał zwraca uwagę, że dla określenia charakteru konkretnej instytucji prawnej istotne znaczenie ma nie sama jej nazwa, lecz treść, którą ustawodawca z nią wiąże. W tym stanie rzeczy Trybunał nie dopatrył się bezpośredniego naruszenia art. 2 Konstytucji. Zaś zarzuty dotyczące wadliwego wprowadzenia do porządku prawnego tzw. „opłat podwyższonych” mieszczą się kręgu zarzutów dotyczących naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

9. Uznając niekonstytucyjność § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 51, poz. 607) z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Trybunał uznaje jednocześnie, że nie podlegają zwrotowi opłaty pobrane na podstawie tychże przepisów. Przemawia za tym szereg argumentów:

– **po pierwsze** – normę prawną rekonstruuje się zawsze z całokształtu obowiązujących przepisów prawnych. Punktem odniesienia do określenia jej treści jest bowiem obowiązujący system prawny. Przy czym materia do jej kształtowania mogą być zarówno przepisy ustawowe jak i podustawowe a także treść obowiązującej Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że zarówno § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych w związku z art. 13 ust. 2 pkt 3 i art. 14 ust. 4 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, jak i aktualnie w tej materii obowiązujące art. 13 ust. 2a i ust. 13b prowadzić mogą do skonstruowania normy prawnej o zbliżonej a nawet identycznej treści (mimo, że w pierwszym przypadku mówi się o podwyższonej opłacie a w drugim o karze pieniężnej). To prawda, że kontekst normatywny w każdym z tych przypadków jest odmienny i w obu sytuacjach mamy do czynienia z odmiennym otoczeniem prawnym. Taki stan rzeczy powoduje, że w gruncie rzeczy ta sama norma prawna w zmienionym układzie normatywnym może być niejednakowo oceniana z punktu widzenia zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę do jej rekonstrukcji. Kontroli zgodności z Konstytucją w tego typu przypadkach podlega bowiem nie treść wynikającego z przepisu prawnego obowiązku ale to czy przepis, który taki obowiązek formułuje został ustanowiony przez właściwy organ, a więc kompetencja organu do stanowienia takich przepisów. Nie ulega jednak wątpliwości, że cele obu norm prawnych są identyczne. To wskazywałoby na to, że w tego rodzaju przypadkach, analizując skutki prawne orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności konkretnego przepisu prawnego należałoby mieć na względzie nie tylko sam fakt niekonstytucyjności przepisu, ale i układ normatywny do którego odnosi się. Wymaga to za każdym razem wnikliwej analizy. Takie podejście jest szczególnie uzasadnione, gdy chodzi o skutki niekonstytucyjności przepisów prawnych formalnie nieobowiązujących.

– **po drugie** – uznanie niekonstytucyjności § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. nie może wywoływać takich skutków, które pozostawałyby w sprzeczności z elementarnym poczuciem słuszności. W zgodzie z art. 2

Konstytucji, zarówno w aspekcie zasady państwa prawnego, jak i zasady sprawiedliwości społecznej, pozostaje tylko takie ujęcie negatywnych konsekwencji oceny konstytucyjności przepisów prawnych, które bierze pod uwagę całokształt okoliczności prawnych i faktycznych związanych ze stanem prawnym ukształtowanym przy zastosowaniu m.in. zakwestionowanych przepisów. Inne ujęcie tego zagadnienia prowadzić mogłoby do niedopuszczalnego zubożenia albo wzbogacenia adresatów kwestionowanych przepisów. Jest to o tyle istotne, że z punktu widzenia treści obowiązującej Konstytucji a także celu ustawodawcy wynikającego z ustawy o drogach publicznych, nie budzi wątpliwości sama zasadność ponoszenia ujemnych konsekwencji za przejazdy nienormatywnych pojazdów bez zezwolenia. Pamiętać też należy, że w niniejszej sprawie co do zasady – w następstwie przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją w ramach nowej rzeczywistości prawnej – nie nastąpiła żadna zmiana jeżeli chodzi o to, w jakich przypadkach opłaty są pobierane oraz jaka jest wysokość tych opłat. Trybunał Konstytucyjny wykazując należytą troskę o konstytucyjny ład w sferze źródeł prawa – czego wyrazem jest stwierdzenie niekonstytucyjności § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. – musi mieć na uwadze – zwłaszcza w odniesieniu do przepisów prawnych formalnie nieobowiązujących – to aby także skutki niekonstytucyjności nie prowadziły do wątpliwych konstytucyjnie konsekwencji.

– **po trzecie** – wniesione według zasad określonych w zakwestionowanym § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. tzw. opłaty podwyższone, które – przynajmniej w części – były faktycznie karami pieniężnymi, związane były z korzystaniem z dróg publicznych w sposób niezgodny z prawem, które obowiązuje i nie jest kwestionowane. Gdyby uznać, że w następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności wskazanych wyżej przepisów korzystającemu bezprawnie z drogi publicznej przysługuje zwrot pobranej tzw. podwyższonej opłaty, trzeba byłoby jednocześnie uznać, że Skarbowi Państwa w stosunku do takich użytkowników przysługuje roszczenie – co niewątpliwie rodziłoby istotne trudności dowodowe – o odszkodowanie za bezprawne (bo bez zezwolenia) – korzystanie z tychże dróg i ewentualne odszkodowanie za pogorszenie stanu tychże dróg. W takim stanie rzeczy uznać należy, że ze względu na to, że z jednej strony – tzw. podwyższone opłaty – chociaż konstytucyjnie uprawnione – pobierane były na podstawie niezgodnych z Konstytucją przepisów prawnych, z drugiej zaś – opłaty te dotyczyły tych użytkowników dróg korzystających z pojazdów nienormatywnych, którzy korzystali z nich w sposób bezprawny bo bez zezwolenia (za które przecież także pobiera się opłaty), ma miejsce swoista konsumpcja (zniesienie) wzajemnych roszczeń. Przyjęcie innego rozwiązania w tym zakresie prowadziłyby do nieuprawnionego przysporzenia majątkowego po stronie użytkowników dróg korzystających z pojazdów nienormatywnych. W takim stanie rzeczy żądanie zwrotu opłat pobranych na podstawie § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. (czy też inne roszczenia z tym związane) uznać należy za nieuprawnione.

– **po czwarte** – naprawianie prawa, czemu ma służyć niniejsze orzeczenie Trybunału nie może prowadzić w żadnym wypadku do legitymizowania zachowań naruszających prawo. Nikt nie może czerpać korzyści z zachowań niezgodnych z prawem. Zasada państwa prawnego dotyczy bowiem zarówno działań organów państwa jak i zachowań obywateli. Oznacza to, że roszczenia w stosunku do państwa nie powinny i nie mogą czerpać swojego źródła ze stanu prawnego w który ukształtowany został z naruszeniem obowiązującego i niekwestionowanego prawa. Nie budzi zaś wątpliwości okoliczność, że w momencie obowiązywania kwestionowanych przepisów, na przewoźnikach ciążył obowiązek posiadania zezwoleń.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.