

Wyrok z 10 grudnia 2002 r., P 6/02
**OPŁATY ZA PARKOWANIE NA DROGACH PUBLICZNYCH
I ZA PRZEJAZD POJAZDÓW PONADNORMATYWNYCH**

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna; pytanie prawne sądu Inicjatorzy: Rzecznik Praw Obywatelskich, Naczelny Sąd Administracyjny	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
--	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych: art. 13 ust. 4 w zakresie, w którym 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 Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych: § 3 ust. 1, § 4 ust. 1, § 8 ust. 2 Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych: § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2	Konstytucja: art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1, art. 94, art. 217 Ustawa o drogach publicznych: art. 13 ust. 4, art. 21 ust. 1

Według art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia mogą być wydawane tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego, które powinno określać w szczególności zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Ponadto niedopuszczalna jest tzw. subdelegacja, czyli przekazanie w rozporządzeniu, przez organ upoważniony do jego wydania, kompetencji wynikających z upoważnienia ustawowego innemu organowi (art. 92 ust. 2 Konstytucji). Subdelegacja nie może być w szczególności adresowana do organów samorządu terytorialnego. Organy te mogą natomiast, zgodnie z art. 94 Konstytucji, wydawać akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Konstytucja w kilku przepisach wskazuje materie, które mogą być regulowane tylko bezpośrednio w ustawie. Do przepisów tych należy art. 217 Konstytucji, dotyczący podatków i innych danin publicznych.

Zakwestionowany art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych upoważnił Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie oraz organów właściwych do ustalania stawek tych opłat i do ich pobierania. Dotyczące tych kwestii rozporządzenie przewidywało, że rada miejska lub gminna wprowadza te opłaty i ustala sposób ich pobierania. Rozporządzenie dopuszczało także możliwość upoważnienia przez radę gminy do kontroli uiszczania i pobierania opłat jednostek organizacyjnych nie utworzonych przez gminę (z możliwości tej skorzystała na przykład dawna gmina Warszawa Centrum, której rada oddała wspomniane sprawy w gestię prywatnej spółki). Powyższe unormowania zostały zakwestionowane przed Trybunałem Kon-

stytucyjnym przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a także przez Naczelny Sąd Administracyjny (NSA).

Ustawa o drogach publicznych upoważniła ponadto Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia opłat podwyższonych z tytułu przejazdu po drogach publicznych tzw. pojazdów ponadnormatywnych (o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających wielkości określone we właściwych przepisach). NSA powziął wątpliwość, czy upoważnienie ustawowe w tym zakresie czyniło zadość wymaganiom konstytucyjnym, a także czy opłaty określone w rozporządzeniu wydanym na podstawie tego upoważnienia (drugie z zakwestionowanych w sprawie rozporządzeń) rzeczywiście mieściły się w pojęciu „opłaty podwyższonej”, a nie stanowiły w istocie rodzaju kary administracyjnej, wymierzanej obok kary za popełnienie wykroczenia.

Przychylając się do zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, Trybunał dostrzegł problem skutków wejścia w życie jego wyroku w stosunku do opłat uiszczonych na podstawie tych przepisów. W części II sentencji została wyłączona możliwość traktowania wyroku jako podstawy zwrotu uiszczonych opłat. W praktyce orzeczniczej Trybunału tego typu wyłączenia stosowane są sporadycznie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności.

Trybunał Konstytucyjny postanowił, w części III sentencji, utrzymać do końca listopada 2003 r. moc obowiązującą zakwestionowanych przepisów ustawy i rozporządzenia w zakresie, w jakim stanowiły one podstawę prawną do pobierania opłat za parkowanie. Rozwiązane to, oparte na upoważnieniu zawartym w art. 190 ust. 3 Konstytucji, miało na celu pozostawienie ustawodawcy czasu wystarczającego dla stworzenia nowych, zgodnych z Konstytucją podstaw prawnych pobierania opłat za parkowanie na drogach publicznych, a tym samym uniknięcie natychmiastowego zniesienia systemu opłat funkcjonującego na podstawie dotychczasowych (wadliwych) przepisów.

Konieczności odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału nie było w przypadku przepisów dotyczących opłat za przejazd pojazdów ponadnormatywnych, ponieważ przepisy te zostały już wcześniej uchylone przez prawodawcę.

ROZSTRZYGNIECIE

I

1. Art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych w zakwestionowanym zakresie jest niezgodny z art. 217 Konstytucji.

2. § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (upoważnienie rad miejskich i gminnych do wprowadzania opłat i ustalania sposobu ich pobierania) jest niezgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 94 Konstytucji.

3. § 4 ust. 1 tego samego rozporządzenia (upoważnienie rad miejskich i gminnych do ustalania stawek opłat) jest niezgodny z art. 7 i 94 Konstytucji.

4. § 8 ust. 2 tego samego rozporządzenia (możliwość upoważnienia przez zarząd drogi publicznej innych jednostek organizacyjnych do kontroli uiszczania opłat oraz do

ich pobierania) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 13 ust. 4 i z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

5. Zakwestionowane unormowanie w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie opłat drogowych jest niezgodne z art. 92 ust. 1 i **nie jest niezgodne** z art. 2 Konstytucji.

II

Oplaty pobrane na podstawie przepisów wskazanych w części I pkt 2-5 nie podlegają zwrotowi.

III

Trybunał **odroczył utratę mocy obowiązującej** unormowań wskazanych w części I pkt 1-4 do dnia 30 listopada 2003 r.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Zasada państwa prawnego dotyczy zarówno działań organów państwa, jak i zachowań obywateli. Oznacza ona w szczególności, że nikt nie może czerpać korzyści z zachowań niezgodnych z prawem.
2. Naprawianie prawa wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego nie może prowadzić do legitymizowania wcześniejszych zachowań naruszających prawo.
3. Orzeczenie o niekonstytucyjności przepisów prawnych z powodów formalnych, gdy treść tych przepisów sama w sobie nie jest kwestionowana, może mieć wpływ na określenie skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W takich wypadkach należy bowiem rozważyć, przy zachowaniu koniecznej roztropności i uwzględnieniu całokształtu wartości konstytucyjnych, czy nie istnieje potrzeba uznania nieodwracalności skutków badanej normy.
4. Uchwała organu gminy o charakterze normatywnym (np. dotycząca stawek danin lokalnych) nie jest orzeczeniem, decyzją ani innym rozstrzygnięciem w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji.
5. Przepisy art. 84 i 217 Konstytucji tworzą zasadniczą treść zasady władztwa podatkowego, według której państwo ma prawo obciążania podmiotów znajdujących się w zakresie jego władzy w celu finansowania swoich zadań. Kluczowe znaczenie w tej materii ma zasada wyłączności ustawowej w zakresie danin publicznych, do których należą w szczególności podatki, opłaty i cła.
6. Opłata jest daniną publicznoprawną, która od podatku i cła różni się tym, że jest świadczeniem odpłatnym. Opłaty pobierane są w związku z określonymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością (wartość świadczenia ze strony administracji odpowiada wysokości opłaty).
7. Wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji należy rozumieć jako nakaz uregulowania w ustawie wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zalicza się, między innymi, określenie podmiotu i przedmiotu opodatkowania, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. Wyliczenie to nie ma charakteru wyczerpującego, co oznacza, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie. Do uzupełniającego unormo-

wania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny, przy zachowaniu warunków i wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

8. Treść art. 217 Konstytucji wiąże się z treścią art. 168, według którego jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Formuła ta umożliwia uwzględnienie konkretnych uwarunkowań miejscowych. Jednocześnie z art. 94 wynika, że przepisy prawa miejscowego mogą być ustanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Niedopuszczalne jest zatem rozporządzenie upoważniające rady gmin (miast) do wprowadzenia nowej kategorii daniny publicznej.
9. Opłaty za parkowanie, których dotyczy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, posiadają pewne cechy opłaty lokalnej. Uzasadniałoby to uznanie, że wzorcem kontroli jest art. 168 Konstytucji, gdyby nie to, że ustawodawca w art. 13 ust. 4 (w związku z ust. 2 pkt 4) ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, włączając w proces ich kształtowania rozporządzenie Rady Ministrów, przesądził – wbrew faktycznej naturze tych opłat – o nadaniu im charakteru opłat ogólnopaństwowych. Uzasadnia to uznanie art. 217 Konstytucji za adekwatny wzorzec kontroli.
10. Dwa elementy delegacji ustawowej zawartej w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych (jw.) są niezgodnie z art. 217 Konstytucji. Akty wykonawcze do ustawy nie mogą mianowicie określać zasad wprowadzenia opłat ani organów właściwych do ustalania stawek tych opłat.
11. Wadą § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 rozporządzenia powołanego w pkt. I.2 sentencji jest nie tylko to, że zostały one oparte na niekonstytucyjnym upoważnieniu ustawowym (zob. tezę 10), ale także to, że Rada Ministrów, przekazując radom miast (gmin) kompetencję do wprowadzania i określania wysokości omawianych opłat, ustanowiła upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego, wbrew wyłączności ustawy w tej materii (art. 94 Konstytucji), a przy tym uczyniła to w formie naruszającej konstytucyjny zakaz subdelegacji (art. 92 ust. 2). Tym samym wskazane przepisy rozporządzenia są niezgodne także z art. 7 Konstytucji, nakładającym na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.
12. Przepis § 8 ust. 2 tegoż rozporządzenia, w myśl którego zarząd drogi publicznej może upoważnić do kontroli uiszczania opłat za parkowanie oraz do ich pobierania inne jednostki organizacyjne, został wydany bez upoważnienia ustawowego – z przekroczeniem art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, który w odniesieniu do pobierania opłat upoważnia Radę Ministrów jedynie do określenia „organu właściwego do ich pobierania”. Tym samym zakwestionowany przepis rozporządzenia jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Dopuszczenie upoważnienia bliżej nieokreślonych jednostek organizacyjnych do kontroli uiszczania opłat oraz do ich pobierania pozostaje także w sprzeczności z art. 21 ust. 1 (w związku z art. 19 ust. 2 pkt 2-4 oraz ust. 5 i 6) ustawy, zgodnie z którym zarządca drogi, tj. zarząd właściwej jednostki samorządu terytorialnego, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej (zwanej „zarządem drogi”) utworzonej przez odpowiedni organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego.
13. Konstrukcja prawna przyjęta w powyższym przepisie rozporządzenia prowadzi do niedopuszczalnych w państwie prawnym patologii. Według prawa opłaty za parkowanie pojazdów stanowią dochód publiczny jednostek samorządu terytorialnego, wykorzystywany na

zaspokajanie potrzeb i realizację celów publicznych ściśle określonych w ustawie. Omawiane opłaty powinny być pobierane i wydatkowane w sposób gwarantujący należyta staranność i troskę o dobro wspólne. Formy ich wydatkowania i redystrybucja muszą być więc ściśle określone w przepisach prawa. Brak określenia odpowiednich standardów przez prawodawcę nie oznacza, że mogą być one ustalane w drodze umów cywilnoprawnych z bliżej nieokreślonymi jednostkami organizacyjnymi, zwłaszcza bez stosownych zabezpieczeń normatywnych, chroniących przed powstawaniem zjawisk patologicznych.

14. Formalne uchylenie przepisu nie zawsze 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, terażniejszości lub przyszłości, to przepis taki nie utracił mocy obowiązującej i nie ma podstaw do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.
15. Przepisy § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych (opłaty podwyższone za przejazd pojazdu ponadnormatywnego bez właściwego zezwolenia), choć zostały formalnie uchylone, nie utraciły jeszcze w całości mocy obowiązującej w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.
16. W odniesieniu do powyższych przepisów rozporządzenia z 27 czerwca 2000 r. ocena konstytucyjna jest zbliżona do wyrażonej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 1999 r., [P 7/98](#).
17. Dla określenia charakteru konkretnej instytucji prawnej istotne znaczenie ma nie sama jej nazwa, lecz jej treść. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie nie dopatrywał się bezpośredniego naruszenia art. 2 Konstytucji przez to, że w § 9 ww. rozporządzenia była mowa o „opłacie podwyższonej”, chociaż w istocie chodziło o rodzaj represji za nielegalny przejazd pojazdu ponadnormatywnego (por. art. 13 ust. 2a i 2b oraz załącznik do ustawy o drogach publicznych w obecnym brzmieniu).
18. Niniejszy wyrok nie tworzy podstawy roszczeń o zwrot opłat za parkowanie pobranych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów (pkt I.1-4 sentencji) do momentu utraty przez nie mocy obowiązującej. Za takim stanowiskiem przemawia w szczególności związek opłat za parkowanie ze świadczeniem usług na rzecz osób zobowiązanych do ich uiszczenia oraz dwoista natura takiej opłaty – jako daniny publicznej i ceny za usługę. Oddzielenie części daninowej od części cenowej, a w ramach tej drugiej – wyodrębnienie ekwiwalentu rzeczywistych kosztów usługi (który w żadnym wypadku nie może podlegać zwrotowi), a ponadto identyfikacja osób uprawnionych do ewentualnego zwrotu – natrafiałyby na poważne trudności dowodowe i koszty. Nie bez znaczenia jest i to, że zastrzeżenia konstytucyjne dotyczą przede wszystkim strony formalnoprawnej badanych przepisów; Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje natomiast zasadności wprowadzenia normy prawnej nakładającej obowiązek uiszczenia opłat za parkowanie. Po wejściu w życie niniejszego wyroku nie będzie wchodzić w grę wznowienie postępowania sądowego lub administracyjnego (art. 190 ust. 4 Konstytucji), ponieważ obowiązek wniesienia opłaty powstawał z mocy samego prawa, bez wydawania indywidualnych rozstrzygnięć (por. także tezy 1-4).
19. Również orzeczenie, ze względów formalnoprawnych, o niekonstytucyjności przepisów dawnego rozporządzenia dotyczącego podwyższonych opłat za przejazd pojazdów ponadnormatywnych bez zezwolenia (pkt I.5 sentencji) nie oznacza, że podlegają zwrotowi

opłaty pobrane na podstawie tychże przepisów. Inne ujęcie mogłoby prowadzić do niedopuszczalnego zubożenia albo wzbogacenia adresatów zakwestionowanych przepisów. Z punktu widzenia Konstytucji nie budzi wątpliwości zasadność ponoszenia ujemnych konsekwencji za przejazdy nienormatywnych pojazdów bez zezwolenia. W następstwie przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją w ramach obecnie obowiązującej regulacji prawnej (przepisy ustawy wymienione w tezie 17) nie nastąpiła istotna zmiana merytoryczna; omawiane opłaty noszą obecnie nazwę „kary pieniężne” i są unormowane bezpośrednio w ustawie. Gdyby uznać, że w następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów rozporządzenia korzystającym bezprawnie z dróg publicznych przysługuje zwrot pobranej tzw. podwyższonej opłaty, trzeba byłoby jednocześnie uznać, że Skarbowi Państwa w stosunku do takich użytkowników przysługuje roszczenie o zapłatę za bezprawne korzystanie z tychże dróg i za ewentualne pogorszenie ich stanu (por. także tezy 1-3).

20. **Odroczenie wejścia w życie niniejszego wyroku** w zakresie określonym w części III sentencji następuje ze względu na problemy związane z wyeliminowaniem z obrotu prawnego art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, zwłaszcza w celu uniknięcia luki prawnej, a także ze względu na konsekwencje prawne dotyczące przepisów niezaskarżonych. Odroczenie to nie oznacza jednak, że nie jest możliwe wcześniejsze wzruszenie podjętych z naruszeniem obowiązującego prawa uchwał rad miejskich (gminnych) oraz zawartych z naruszeniem prawa umów cywilnoprawnych z firmami parkingowymi.

Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

Konstytucja

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 84. Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.

Art. 92. 1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi.

Art. 94. Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Art. 168. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

Art. 190. [...] 3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.

4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Art. 217. Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

Ustawa o TK

Art. 39. 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie: [...] 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.