

Sygn. akt

## POSTANOWIENIE

Dnia 17 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

<b>Przewodniczący</b>	<b>Sędzia WSA</b>	<b>Andrzej Wieczorek (spr.)</b>
<b>Sędziowie</b>	<b>Sędzia WSA</b>	<b>Grażyna Śliwińska</b>
	<b>Sędzia WSA</b>	<b>Magdalena Maliszewska</b>

**Protokolant**            **st. sekr. sąd. Jan Czarnacki**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 maja 2013 r.

sprawy ze skargi M            J

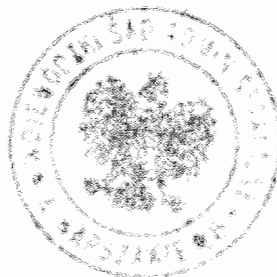
na decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego

z dnia    listopada 2012 r. nr

w przedmiocie kary pieniężnej za wykonywanie przejazdu bez uiszczenia opłaty elektronicznej

postanawia:

- 1. przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: Czy art. 13k ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. 2013 r., poz. 260) jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP;**
- 2. zawiesić postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Starszy Sędziarz Sądowy

Jan Czarnacki

Sygn. akt

## UZASADNIENIE

Po rozpoznaniu w dniu 17 maja 2013 r. sprawy ze skargi M J na decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia listopada 2012 r. nr w przedmiocie kary pieniężnej za wykonywanie przejazdu bez uiszczenia opłaty elektronicznej Sąd postanowił przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: Czy art. 13k ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U z 2013 r. poz. 260) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W myśl art. 193 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm.) każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych, w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz. U z 2012 r. poz. 1137), za które uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej.

Na podstawie art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, za przejazd po drodze krajowej pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, za który pobiera się opłatę elektroniczną bez uiszczenia tej opłaty - wymierza się karę pieniężną w wysokości 3.000 zł. W przypadku uiszczenia opłaty w nie pełniej wysokości wymierzana jest natomiast kara w wysokości 1.500 zł (art. 13k ust. 1 pkt 2 ustawy).

Wątpliwość Sądu budzi przede wszystkim konstrukcja normy prawnej zawarta w wyżej przywołanym przepisie obligująca organ do nakładania kar pieniężnych na podmiot generalnie nie mający wpływu na zaistnienie naruszenia prawa

polegającego na nieuiszczeniu opłaty elektronicznej przez kierującego pojazdem mechanicznym. O ile można się zgodzić z unormowaniem nakładającym sankcję na kierującego (osoby nie będącej przedsiębiorcą lub nie wykonującej przewozu w jego imieniu), który podlega przepisom obligującym do wnoszenia opłaty z uwagi na przekroczenia rzeczywistej masy całkowitej (ponad 3,5 t), to budzi zasadnicze wątpliwości przyjęty w ustawie o drogach publicznych automatyzm, polegający na nakładaniu kar na kierującego, a nie na przedsiębiorcę wykonującego transport drogowy w ramach działalności swojego przedsiębiorstwa. W ocenie Sądu pytającego należy mieć na uwadze z jednej strony konsekwentne jak dotychczas stanowisko ustawodawcy, jak również sądów administracyjnych, aprobowane przez Trybunał Konstytucyjny (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2008 r. sygn. SK 75/06), że celem regulacji prawnych o charakterze karnym zawartych w ustawie o drogach publicznych jest wymuszenie stosownej organizacji działalności przedsiębiorstw transportowych przy czym na przedsiębiorcy spoczywa obowiązek i odpowiedzialność z tytułu dyscyplinowania własnych pracowników.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy oraz w innych podlegających przedmiotowemu uregulowaniu mamy do czynienia z sytuacją, w której odpowiedzialność została nałożona wprost na kierującego będącego pracownikiem przedsiębiorcy przy całkowitym uwolnieniu od jakiegokolwiek sankcji pracodawcy. Należy zauważyć, że w większości wypadków kierowcy wykonują polecenia swoich pracodawców nie będąc przez nich informowani o obowiązku wnoszenia opłat elektronicznych, bądź stanie środków na koncie pozwalających na prawidłowe regulowanie opłat w sposób przewidziany w ustawie. W konsekwencji – poprzez brak dostępu do konta oraz brak możliwości zbadania w chwili wyjazdu prawidłowości działania systemu viaTOLL – nie mają oni wpływu na powstanie naruszenia prawa, penalizowanego tym przepisem.

W demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być swoistą pułapką dla obywatela, a obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, że nie naraża się na negatywne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania decyzji (vide: orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95).

Jak zauważyła Pani Irena Lipowicz Rzecznik Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z dnia 4 stycznia 2013 r. (znak RPO-691806-

V/12/GM) kierowanym do Pana Sławomira Nowaka Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej obecna regulacja nakłada określony obowiązek (zawarcia umowy o ponoszeniu opłat za przejazdy po drogach krajowych przez przedsiębiorcę wykonującego transport drogowy) na inny podmiot, niż podmiot zagrożony sankcją za jego niewypełnienie.

Zdaniem Sądu takie unormowanie stoi w sprzeczności z zasadami państwa prawa, określonymi w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Nadto zdaniem Sądu przepis powyższy jest zredagowany w sposób nieprecyzyjny, dopuszczający dowolną interpretację pojęcia „przejazdu”, umożliwiając wielokrotne nakładanie kar za przejazd bez uiszczenia wymaganej opłaty elektronicznej w zależności od liczby tzw. „bramownic” (urządzeń kontrolnych), co stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

Zdaniem Sądu, zgodnie z zasadą określoności kar, mającą zastosowanie także w postępowaniu administracyjnym, nie jest dopuszczalna sytuacja, w której podmiot podlegający sankcji karnej jest zmuszony doszukiwania się podstaw nałożenia kary w aktach innych, niż ustawa. W tym miejscu należy również wskazać na brak stosowych unormowań w polskim porządku prawnym.

Jak słusznie zauważyła Pani Irena Lipowicz Rzecznik Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej w powołanym piśmie, kwestii tej nie wyjaśnia w szczególności rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie trybu, sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej (Dz. U. z 2011 r., Nr 133, poz. 773). Zgodnie z treścią art. 13l ust. 2 ustawy o drogach publicznych, stanowiącego podstawę wydania tegoż aktu wykonawczego, minister właściwy do spraw transportu został upoważniony do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych szczegółowego sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, w tym kontroli używanego w pojeździe urządzenia, o którym mowa w art. 13i ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Taki też zakres przedmiotowy materii regulowanej przepisami rozporządzenia został także wskazany w jego § 1. Zarówno treść upoważnienia ustawowego, jak również przepisy przedmiotowego rozporządzenia nie odnoszą się do kwestii nakładania kar administracyjnych, o których stanowi art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Zadaniem Sądu przedmiotowa materia, regulująca odpowiedzialność administracyjną o charakterze karnym, penalizująca niepożądane zdaniem

ustawodawcy stany faktyczne powinna podlegać w całości, a więc również w zakresie przesłanek określających stronę przedmiotową naruszenia prawa regulacji ustawowej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, administracyjne kary pieniężne są środkami mającymi na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa (vide: orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93). Wobec tego sankcje administracyjne - stosowane automatycznie, z mocy ustawy - mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne, a istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06).

W prawie administracyjnym sankcja odgrywa bardzo ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie. Dzięki temu normy sankcjonujące motywują adresatów norm sankcjonowanych do postaw legalistycznych (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06).

W odniesieniu do kar administracyjnych nakładanych za naruszenie obowiązku wniesienia opłaty elektronicznej należy uznać, że cel oraz istota sankcji administracyjnych nie zostały zachowane. W praktyce wielokrotnie dochodzi do sytuacji, w których obowiązek wniesienia opłaty spoczywa na podmiocie innym, niż ten, wobec którego zastosowana może być kara administracyjna. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, do ponoszenia opłat elektronicznych obowiązani są korzystający z dróg publicznych – podmioty wykonujące usługi transportowe - natomiast kara administracyjna nakładana jest na kierującego pojazdem samochodowym, którym może być wyłącznie osoba fizyczna (art. 13k ust. 1 ww. ustawy) i która do czasu minięcia „bramownicy” nie może stwierdzić czy odpowiednie środki na koncie są przewidziane dla wykonania przejazdu. Należy zauważyć, że podmiotem zawierającym umowę do ponoszenia opłat za przejazdy po drogach krajowych jest przedsiębiorca wykonujący transport drogowy, a podmiotem karanym jest kierowca - osoba fizyczna. W ocenie Sądu nastąpiło bezzasadne zrównanie odpowiedzialności kierowcy – pracownika przedsiębiorcy i kierowcy osoby

fizycznej nie wykonującej działalności gospodarczej a jedynie prowadzącej pojazd samochodowy.

Przyjęty system określenia kar polega na zastosowaniu „sztywnej” wartości, art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, za przejazd po drodze krajowej pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, za który pobiera się opłatę elektroniczną bez uiszczenia tej opłaty - wymierza się karę pieniężną w wysokości 3.000 zł. W przypadku uiszczenia opłaty w niepełnej wysokości wymierzana jest natomiast kara w wysokości 1.500 zł (art. 13k ust. 1 pkt 2 ustawy).

Sposób wymierzania kar wskazuje niewątpliwie na swoisty automatyzm. Nie ma w tym zakresie miejsca na tzw. miarkowanie kary stosownie do ewentualnych nadzwyczajnych okoliczności. Taka konstrukcja kary została przewidziana również w innych dziedzinach prawa administracyjnego z jeszcze bardziej dotkliwymi skutkami dla adresata kary i tak np. w art. 85 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.) przyjęto, że opłatę za usunięcie drzew ustala się na podstawie stawki z obwodu pnia oraz rodzaju i gatunku drzewa.

W tym miejscu należy przywołać konstytucyjną zasadę proporcjonalności stanowiącej wzorzec badania legalności aktów prawnych nakładających na obywateli i inne podmioty prawne określone obowiązki i ograniczenia. Trybunał Konstytucyjny odwoływał się do tej zasady wielokrotnie, przyjmując ją za podstawę swych rozstrzygnięć (vide: orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 1996 r. sygn. K 9/95). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z zasady proporcjonalności wypływają trzy powiązane obowiązki prawodawcy: po pierwsze, przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, po drugie kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych (celów) i po trzecie, warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli.

Zasada ta szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu i środka użytego osiągnięcia. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze oznacza to, że z możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (vide: *Polskie*

*dyskusje o państwie prawa*, praca pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 74). Niewątpliwie zasada proporcjonalności winna być uwzględniana przede wszystkim przy ingerencji prawodawcy w sferę praw i wolności jednostki.

W zakresie transportu drogowego wskazać trzeba również na przepisy rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (...) (Dz. U. UE. L. 2006.102.1), na podstawie którego państwa członkowskie zapewniają funkcjonowanie systemu proporcjonalnych kar, które mogą obejmować kary pieniężne nakładane za naruszenia niniejszego rozporządzenia lub rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz. U. UE. L. 1985.370.8), na przedsiębiorstwa lub związanych z nimi spedytorów, nadawców ładunku, organizatorów wycieczek, głównych wykonawców, podwykonawców oraz agencje zatrudnienia kierowców.

Jak wskazano regulacje europejskie kładą także wyraźny nacisk na potrzebę zachowania proporcjonalności w tej dziedzinie.

W tych warunkach istnieją istotne wątpliwości prawne co do zgodności systemu kar, nakazującego obowiązkowe nałożenie kary pieniężnej w takiej samej kwocie za przedmiotowe naruszenie rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 bez rozróżnienia okoliczności danej sprawy, z zasadą proporcjonalności ustanowioną w art. 19 ust. 1 i 4 rozporządzenia (WE) nr 561/2006. W konsekwencji wyrokiem z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie C-210/10 Trybunał (pierwsza izba) stwierdził, że „wymóg proporcjonalności ustanowiony w art. 19 ust. 1 i 4 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) nr 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 powinien być interpretowany w ten sposób, że sprzeciwia się on systemowi kar tego rodzaju, jaki został wprowadzony na mocy ustawy o drogach publicznych”.

Dyrektywa 2006/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. U. UE. L. 2006.157.8), oraz w ustawa dokonującej jej implementacji, tj. w ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych

ustaw (Dz. U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1391). Na mocy przedmiotowej ustawy dokonano wdrożenia ww. dyrektywy, która w art. 9 a stanowi, iż przyjęty w Państwie Członkowskim system sankcji musi być odstrasżający, ale także proporcjonalny.

Mając na uwadze wysokość wynagrodzenia kierowców, a także wysokości stawek opłaty za 1 km drogi krajowej, określone w załącznikach nr 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. z 2011 r., Nr 80, poz. 433 ze zm.), wahające się od 0,16 z. do 0,53 zł., trudno uznać, by system sankcji oparty na dopuszczalności kumulowania kar za jeden przejazd - w zależności od liczby bramownic rejestrujących brak wniesienia opłaty elektronicznej - spełniał założenie proporcjonalności. Wysokość kar jest nieproporcjonalna do stopnia naruszenia prawa i do wysokości opłaty, za której nieuiszczenie kierujący jest karany. W taki sam sposób karani są ci kierujący, którzy w ogóle nie zamontowali urządzenia viaBOX i nie wpłacili środków na pokrycie kosztów opłat, jak i ci, którzy tych czynności dopełnili, a opłata z ich konta nie została pobrana z winy systemu. Takie zrównanie odpowiedzialności kierujących znajdujących się w różnych położeniach faktycznych jest sprzeczne z zasadą równości obywateli wobec prawa i podważa zaufanie obywateli do działania organów państwa.

Przedstawione okoliczności regulowane ustawowo mogą być skorygowane jedynie orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, bowiem nawet wnikliwe zbadanie każdej sprawy, pod kątem wskazanych kryteriów, wynikających nie tylko z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ale także prawa europejskiego, sprowadzi się jedynie do - niejako automatycznego - porównania decyzji z odpowiednią sankcją karno-administracyjną i akceptowania tym samym działania organów administracji.

W tym stanie rzeczy Sąd uznał, że może zachodzić niezgodność przepisu art. 13 k ust.1 ustawy o drogach publicznych z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z powołanym przepisem Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Państwo polskie jako dobro wspólne wszystkich obywateli może mieć taki charakter tylko będąc państwem demokratycznym. Przepis wytycza kierunki rozwoju ustroju państwa, i stanowi nakaz dla parlamentu, i aparatu państwowego, by jego działalność służyła realizacji tej zasady. Została w niej wyrażona wola, aby państwem



zarządzano zgodnie z prawem, by prawo stało ponad państwem, było wytyczną działania dla niego i dla społeczeństwa. Z zasady tej wynika najwyższa ranga Konstytucji w systemie źródeł prawa i rola ustawy uchwalanej przez parlament, jej priorytet w tworzeniu porządku prawnego w państwie. W demokratycznym państwie prawnym byt organu państwowego opiera się na prawie, które określa zarazem kompetencje tego organu i wyznacza granice jego działalności.

Penalizacja wysoką karą pieniężną zdarzeń, na których zaistnienie ukarany nie ma żadnego wpływu, jest sprzeczna z podstawową ideą sprawiedliwości oraz aksjologią, o którą oparty jest system prawny demokratycznego państwa. Norma art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych przerzuca na kierujących pojazdami samochodowymi ciężar odpowiedzialności za prawidłowe działanie systemu viaTOLL, zarządzanego przez Kapsch Telematic Services sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, na które nie mają oni żadnego wpływu. Pomimo tego, dyspozycja ww. artykułu ustawy przewiduje konieczność nałożenia nakierującego kary pieniężnej w każdym wypadku, gdy opłata za przejazd po drodze krajowej nie zostanie uiszczona, tj. również wówczas, gdy fakt jej nieuiszczenia wynika z zaniechania pobrania opłaty z konta użytkownika przez wadliwie działający system elektroniczny. Ustawa nie przewiduje jednocześnie możliwości uwolnienia się przez kierującego od odpowiedzialności za nieuiszczenie opłaty wówczas, gdy na brak jej pobrania nie miał on żadnego wpływu. Ukaranie kierującego jest zatem oderwane od stopnia jego zawinienia czy przyczynienia się do powstania naruszenia. Jednocześnie użytkownicy dróg publicznych stawiani są w sytuacji ciągłego zagrożenia możliwością nałożenia kary, skoro nie mogą pozostawać w zaufaniu do systemu, który opłaty pobiera.

Biorąc pod uwagę zaistniały stan faktyczny i uznając, że, ocena konstytucyjności powołanego przepisu ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy, Sąd działając w oparciu o przepis art. 125 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 270) zawiesił postępowanie z urzędu, bowiem rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku toczącego się postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Z tych powodów pytanie jest zasadne



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Starszy Sędziarz Sądowy

Jan Czarnacki