



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 4 sierpnia 2014 r.

Sygn. akt P 36/13

BAS-WPTK-2189/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	04. 08. 2014
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Warszawie z 17 maja 2013 r. (sygn. akt P 36/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.) **jest zgodny** z zasadą proporcjonalności i zasadą wyłączności regulacji ustawowej, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniu 28 sierpnia 2013 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie, sąd pytający, sąd) z 17 maja 2013 r. (sygn. akt P 36/13).

Przedmiotem kontroli jest art. 13k ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.; dalej: u.d.p. lub ustawa o drogach publicznych). Kwestionowany przepis art. 13k ust. 1 u.d.p. stanowi: „Za przejazd po drodze krajowej kierującemu pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, za który pobiera się opłatę elektroniczną: 1) bez uiszczenia tej opłaty – wymierza się karę pieniężną w wysokości 3000 zł; 2) bez uiszczenia tej opłaty w pełnej wysokości – wymierza się karę pieniężną w wysokości 1500 zł”.

II. Stan faktyczny

Potrzeba skierowania pytania prawnego ujawniła się, zdaniem WSA w Warszawie, w następującym stanie faktycznym:

Decyzją z listopada 2012 r. (nr) Główny Inspektor Transportu Drogowego utrzymał w mocy decyzję z października 2011 r. (nr), nakładając na kierującego M.J. karę pieniężną w wysokości 3 000 złotych za przejazd po płatnym odcinku drogi krajowej bez uiszczenia opłaty elektronicznej (zob. postanowienie WSA w Warszawie z 2 sierpnia 2013 r. uzupełniające pytanie prawne; dalej: postanowienie WSA w Warszawie z 2 sierpnia 2013 r., s. 1).

Poddana kontroli sądowej decyzja z listopada 2012 r. została wydana w związku naruszeniem przez kierującego art. 13k ust. 1 pkt 1 u.k.p. W dniu października 2011 r., o godzinie , na autostradzie (km), inspektor Inspekcji Transportu Drogowego, używając urządzenia DSRC, zatrzymał do kontroli mobilnej zespół pojazdów składający się z ciągnika siodłowego o numerze

rejestracyjnym wraz z naczepą. Dopuszczalna masa całkowita kontrolowanego zespołu pojazdów przekraczała 3,5 t.

W wyniku kontroli ustalono, iż M.J., kierując pojazdem w dniach: września 2011 r. oraz października 2011 r., poruszał się po płatnych odcinkach drogi krajowej – wskazanych w załączniku nr 1 pkt 3 lit a-d oraz załączniku nr 2 pkt 5 do 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; dalej: rozporządzenie RM) – bez uiszczenia wymaganej opłaty elektronicznej. Po sprawdzeniu powyższych incydentów przy użyciu mobilnej jednostki kontrolnej, stwierdzono brak komunikacji z urządzeniem viaBOX. Kierujący oświadczył, że jest właścicielem firmy przewozowej i to on prowadził kontrolowany pojazd we wskazanych przez stacje kontrolne dniach i godzinach. Powyższe potwierdzały również tarcze tachografu okazane przez kontrolowanego kierowcę. Kierujący pojazdem zeznał, że nie wiedział z jakiego powodu zaistniał brak komunikacji z urządzeniem viaBOX. Nadmienił, że urządzenie spadło z „zaczechu na podszybiu”.

Decyzją z października 2011 r. (nr) Główny Inspektor Transportu Drogowego (dalej: GITD), działając w oparciu o art. 13k ust. 4 oraz art. 13k ust. 1 pkt 2 w związku z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych oraz art. 104 w związku z art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej: k.p.a.), nałożył na M.J. karę pieniężną w łącznej wysokości zł za przejazd na płatnej drodze krajowej, co zostało zarejestrowane przez bramownic.

Pismem z października 2011 r. skarżący M.J. złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przede wszystkim podniósł, iż dopełnił obowiązków ustawowych w postaci wniesienia opłaty elektronicznej za przejazd płatnymi odcinkami dróg krajowych. Posiadał odpowiednio zainstalowane urządzenie viaBOX, przypisane do kontrolowanego pojazdu, a na koncie przedpłaconym znajdowała się wystarczająca ilość środków pieniężnych (wydruk z konta viaTOLL, potwierdzający, iż w okresie poprzedzającym kontrolę miał on opłaconą zaliczkę na poczet opłat drogowych). Ponadto M.J. wskazał, że jest niezasadnym obciążanie kierującego karą za techniczne wady urządzeń i systemu poboru opłat, ponieważ przepisy ustawy o drogach publicznych nie przewidują penalizacji kierowcy za błędne funkcjonowanie urządzeń i systemu poboru opłat oraz że nałożenie kary pieniężnej za każdą

bramownicę z osobna nie wynika z przepisów prawa. W jego ocenie, system naliczania kar jest niekonstytucyjny, bowiem kara pieniężna nakładana jest na kierowców, którzy nie mają żadnego wpływu na uiszczenie odpowiednich zaliczek przez ich pracodawców. Nadto podniósł, że nałożona kara pieniężna jest nieadekwatna do naruszenia.

Ponownie rozpoznając sprawę, Główny Inspektor Transportu Drogowego wezwał podmiot odpowiedzialny za obsługę krajowego systemu poboru opłat, działający w imieniu i na rzecz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad – Kapsch Telematic Services Sp. z o.o. (dalej: operator), do udzielenia informacji związanych z kontrolowanym przejazdem, w szczególności do wskazania, czy opłata za kontrolowany przejazd została uiszczona.

Operator wyjaśnił, iż opłata elektroniczna za kontrolowany przejazd nie została uiszczona. Przejazd nie został zarejestrowany w systemie jako transakcja poboru opłat, ponieważ urządzenie pokładowe viaBOX nie nawiązało komunikacji z bramownicami. Użytkownik nie składał reklamacji w związku z niesprawnym działaniem urządzenia viaBOX, a umowa zawarta z klientem nie przewidywała możliwości uiszczenia opłaty elektronicznej po dokonaniu przejazdu (umowa przedpłaconego trybu płatności). Stan salda konta użytkownika w systemie tuż przed incydem (października 2011 r.) wynosił zł.

Postanowieniem z listopada 2012 r. (nr) Główny Inspektor Transportu Drogowego, działając na podstawie art. 123 k.p.a., wyłączył do odrębnego postępowania (nr) sprawę w zakresie nałożenia kary pieniężnej w wysokości 3 000 zł za przejazd pojazdu o nr rej. w dniu października 2011 r. o godzinie , po drodze krajowej nr , co zarejestrowała bramownica nr

Wspomnianą wyżej decyzją z listopada 2012 r. (nr) Główny Inspektor Transportu Drogowego, działając w oparciu o art. 127 § 3 w związku z art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., art. 13 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 13k ust. 1 pkt 1, art. 13k ust. 4 ustawy o drogach publicznych oraz załącznik nr 2 do rozporządzenia RM, art. 50 pkt 1 lit. j, art. 51 ust. 6 pkt 1 lit b, art. 51 ust. 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1414), po rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, utrzymał w mocy decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego

z października 2011 r. (nr) o nałożeniu na M.J. kary pieniężnej w wysokości 3 000 zł za przejazd pojazdem o nr rej. w dniu października 2011 r. o godzinie po drodze krajowej nr , bez uiszczenia opłaty elektronicznej.

Od powyższego rozstrzygnięcia skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, żądając uchylenia zaskarżonej decyzji i utrzymania jej w mocy decyzji z października 2011 r. oraz przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Dodatkowo, skarżący wniósł o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego dotyczącego zgodności z Konstytucją przepisu art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych – pozwalającego na nałożenie na kierującego pojazdem samochodowym kary pieniężnej za przejazd po drodze krajowej bez uiszczenia opłaty elektronicznej pomimo, iż przyczyna nieuiszczenia opłaty była niezawiniona przez kierującego, a wynikała z wadliwego działania urządzeń elektronicznych służących do poboru tej opłaty, a nadto wprowadzającego karę pieniężną niewspółmiernie wysoką w stosunku do stopnia naruszenia prawa i stopnia zawinienia, bez możliwości miarkowania jej wysokości – z uwagi na jego sprzeczność z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadą równego traktowania obywateli (art. 32 Konstytucji) i prawem każdego obywatela do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy (art. 45 Konstytucji).

W odpowiedzi na skargę organ podtrzymał stanowisko zaprezentowane w zaskarżonej decyzji i wniósł o oddalenie skargi.

III. Zarzuty sądu pytającego

W opinii sądu pytającego art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych jest niezgodny z art. 2 Konstytucji z następujących powodów.

Po pierwsze, zakwestionowany przepis narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. „Wątpliwość Sądu budzi [...] konstrukcja normy prawnej zawarta w wyżej przywołanym przepisie obligująca organ do nakładania kar pieniężnych na podmiot generalnie niemający 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. [...] 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” (pytanie prawne, s. 2).

„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 (pytanie prawne, s. 4-5).

Taki stan rzecz powoduje, że stanowienie i stosowanie prawa staje się pułapką dla obywatela, który 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 ich podejmowania. Zdaniem sądu powyższe „unormowanie stoi w sprzeczności z zasadami państwa prawa, określonymi w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Po drugie, zdaniem WSA w Warszawie, art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. narusza zasadę proporcjonalności z powodu swojej niedookreśloności. „Zaskarżony przepis 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” (pytanie prawne, s. 3). „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 zł 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” (pytanie prawne, s. 7).

Po trzecie, sąd pytający dostrzega naruszenie zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze prawa represyjnego. „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. [...] 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” (pytanie prawne, s. 3-4).

Po czwarte, machinalność i sztywność kary administracyjnej jest w ocenie sądu sprzeczna z zasadą proporcjonalności. „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 obwołu 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). [...] Zasada ta szczególnie naciska 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” (pytanie prawne, s. 5).

Po piąte, WSA w Warszawie wiąże zarzut niekonstytucyjności z naruszeniem zasady sprawiedliwości. W opinii sądu, „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. Nadzór nad *viaTOLL* sprawuje Główny Dyrektor Dróg i Autostrad w Warszawie, na które nie mają oni żadnego wpływu. Pomimo tego, dyspozycja ww. artykułu ustawy przewiduje konieczność nałożenia na kierującego 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” (pytanie prawne, s. 8).

IV. Analiza formalna

1. W myśl art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), 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.

2. Pytanie prawne, aby mogło skutecznie zainicjować kontrolę konkretną, musi spełniać łącznie trzy przesłanki. Przesłanka pierwsza, podmiotowa, oznacza, że z pytaniem prawnym może wystąpić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej. Przesłanka druga, przedmiotowa, polega na tym, iż podstawą pytania prawnego może być tylko zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub z innym aktem hierarchicznie wyższym, przy czym zastrzeżenia co do konstytucyjności tego aktu muszą być tak istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny. Przesłanka trzecia, funkcjonalna, pozwala na wystąpienie z pytaniem prawnym tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie sądowej (zob. np. wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07). Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W związku z tym, musi istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 oraz powoływana tam literatura przedmiotu).

3. Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że pytanie prawne WSA w Warszawie budzi szereg wątpliwości o charakterze formalnym.

4. Zdaniem Sejmu, sąd pytający nie dopełnił obowiązku, o którym mowa w art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Nie wskazał, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. „Dopełnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego” (postanowienie TK z 13 lutego 2012 r., sygn. akt P 5/09). Wskazanie zakresu, w jakim odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, powinno obejmować szereg elementów, podkreślających znaczenie rozstrzygnięcia TK dla sprawy zawisłej przed sądem. Wykładnia językowa art. 32 ust. 1 i ust. 3 ustawy o TK nasuwa wniosek, że wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, nie jest elementem uzasadnienia, lecz oddzielnym elementem formalnym pytania prawnego. Należy jednak uznać, zwłaszcza zważywszy dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, że nadmiernym formalizmem byłoby wymaganie, aby wypełnienie tego obowiązku następowało przez argumentację zawartą w wyodrębnionej redakcyjnie części pytania prawnego. „W rzeczywistości nie chodzi tu jednak o uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołanie dowodów na jego poparcie), ale o *sui generis* uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego. Niezależnie od tego stwierdzić jednak należy, że na sądzie składającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją” (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04).

Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że WSA w Warszawie, przedstawiając pytanie prawne, w zasadzie ograniczył się do wskazania, iż: „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 (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270) zawiesił postępowanie z urzędu, bowiem rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed TK” (pytanie prawne, s. 8). W opinii Sejmu, trudno uznać tę wypowiedź za spełnienie warunku określonego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK.

Wpływ odpowiedzi Trybunału na rozstrzygnięcie sprawy rozpatrywanej przez WSA w Warszawie mógł być dla sądu oczywisty, a więc niewymagający dokładniejszego omówienia. Niezależnie od tych okoliczności, pominięcie wyjaśnienia tej kwestii w pytaniu prawnym pozostaje uchybieniem formalnym. Jego skutki Sejm pozostawia do oceny Trybunału Konstytucyjnego. Znamienne wydaje się przy tym, że we wspomnianej sprawie o sygn. akt P 20/04, Trybunał – dostrzegając analogiczne do omawianych deficyty pytania prawnego Sądu Najwyższego – zaniechał umorzenia sprawy, zastrzegając jednak wyjątkowość swojej decyzji w tym względzie i podkreślając, że: „wymaganie wyraźnie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ma charakter bezwzględnie wiążący zarówno dla sądów przedstawiających pytania prawne, jak dla Trybunału Konstytucyjnego, a odejście od jego respektowania nie może stać się w przyszłości regułą” (wyrok TK z 7 listopada 2005 r.). Z drugiej strony trzeba jednak odnotować, że Trybunał Konstytucyjny nie jest w swoich poglądach konsekwentny, czego przejawem jest wyrok z 18 grudnia 2013 r., w uzasadnieniu którego TK stwierdził, że: „pytający sąd, przez wskazanie, że kwestionowany przepis stanowił materialno-prawną podstawę czynności będącej przedmiotem zaskarżenia w sposób wystarczający wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. Jest oczywiste, że stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu wywarłoby bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sądu” (sygn. akt P 43/12; zob. też postanowienie TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt P 9/10). W świetle powyższego, Sejm poprzestaje na zasygnalizowaniu swoich wątpliwości, co do spełnienia przesłanek formalnych przez pytanie prawne leżące u podstaw niniejszej sprawy.

5. Niezależnie od przedstawionych wyżej wątpliwości dotyczących dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego, Sejm dostrzega, że konfrontacja uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności ze stanem faktycznym sprawy wskazuje, iż pytanie prawne zmierza w istocie ku kontroli abstrakcyjnej. W opinii Sejmu, okoliczności mające uzasadniać niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu nie mają ścisłego ani bezpośredniego związku ze sprawą, która zawisła przed WSA w Warszawie.

5.1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podnosi, że: „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” (pytanie prawne, s. 2). W związku z tym, „organ nakłada kary pieniężne na podmiot generalnie nie mający wpływu na zaistnienie naruszenia prawa polegającego na nieuiszczeniu opłaty elektronicznej przez kierującego pojazdem mechanicznym”. Zdaniem sądu, „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”. Taki stan rzecz powoduje, że „stanowienie i stosowanie prawa staje się 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”. Zdaniem sądu powyższe „unormowanie stoi w sprzeczności z zasadami państwa prawa, określonymi w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie upatruje niekonstytucyjność art. 13k ust. 1 u.d.p. w prawnej możliwości nakładania kar na zatrudnianych przed przedsiębiorstwa transportowe kierowców, którzy nie są stronami umów zawieranych z GDDKiA o korzystanie z drogi płatnej. W sprawie zawisłej przed sądem, kara administracyjna została nałożona na osobę fizyczną, która prowadząc przedsiębiorstwo transportowe (przewoźnik), kierowała jednocześnie pojazdem („Kierujący oświadczył, że jest właścicielem firmy przewozowej i to on prowadził kontrolowany pojazd we wskazanych przez stacje kontrolne dniach oraz godzinach” lub „Dalsze funkcjonowanie przepisów w obecnym kształcie oraz ich wadliwa interpretacja przez organy kontroli może doprowadzić do upadłości wielu przedsiębiorców zajmujących się transportem drogowym [...]” – postanowienie WSA w Warszawie z 2 sierpnia 2013 r., s. 2 i 17). Ukarany nie był więc pracownikiem, lecz przewoźnikiem świadczącym usługi transportowe. A zatem to na nim spoczywał obowiązek wniesienia opłaty za przejazd po drodze krajowej.

Wymaga podkreślenia, że zastrzeżeń konstytucyjnych WSA w Warszawie nie nasuwa zasadność karania przedsiębiorców (przewoźników), o czym świadczą następujący fragment uzasadnienia pytania prawnego: „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”. Mając na uwadze powyższe okoliczności należy stwierdzić, iż tak sformułowany problem konstytucyjny nie jest relewantny względem stanu faktycznego leżącego u podstaw sprawy zawisłej przed WSA w Warszawie. Tym samym, postępowanie przed TK zainicjowane przez sąd pytający przybiera postać kontroli abstrakcyjnej.

5.2. Sąd pytający podnosi, że zaskarżony przepis pozwala na nakładanie kar administracyjnych za każdy nieopłacony przejazd pod tzw. bramownicą. Przepis art. 13k ust. 1 u.d.p. został 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” (pytanie prawne, s. 3).

W stanie faktycznym sprawy zawisłej przed WSA w Warszawie, skarżący został ukarany karą 3 000 zł za przejazd po jednym płatnym odcinku drogi krajowej bez uiszczenia stosowanej opłaty. Podniesione w pytaniu prawnym wątpliwości konstytucyjne pozostają zatem bez związku z rozpatrywaną przez WSA w Warszawie sprawą i w tym zakresie mają charakter abstrakcyjny. Wobec zarzutu ewentualnej multiplikacji odpowiedzialności za jeden delikt administracyjny nie została spełniona przesłanka funkcjonalna, która warunkuje dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego co do meritum.

5.3. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie upatruje niekonstytucyjność art. 13k ust. 1 u.d.p. w naruszeniu zasady sprawiedliwości. W opinii sądu pytającego: „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 na kierującego 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” (pytanie prawne, s 8).

Przede wszystkim, rozstrzygnięcie powyżej sformułowanego zarzutu nie ma związku ze sprawą zawisłą przed WSA w Warszawie. Jak wynika ze stanu faktycznego, urządzenie viaBOX (odpowiedzialne za pobór opłaty) spadło z zaczepu na podszybiu. Wskazuje na to treść protokołu kontroli i oświadczenie kierującego pojazdem („zdarzyło się że urządzenie spadło z zaczepu na podszybiu”). Na podstawie tego oświadczenia organ wskazał, iż brak komunikacji viaBOX z bramownicą był wynikiem nieprawidłowego zamieszczenia tego urządzenia w samochodzie. Główny Inspektor Transportu Drogowego przyjął, że strona nie dopełniła wszystkich ciążących na niej obowiązków związanych z prawidłowością uiszczania opłaty elektronicznej. W ocenie Sejmu, konfrontacja stanu faktycznego z zarzutami sprawy świadczy, iż zarzut niekonstytucyjności skierowany jest przede wszystkim wobec aktów stosowania prawa i ustaleniom faktycznym. Sąd nie zgadza się *de facto* z ustaleniami organu i dokonuje ich oceny jako rażąco niesprawiedliwe.

Ponadto powyższy zarzut niekonstytucyjności nie odnosi się bezpośrednio do treści zaskarżonego przepisu, ale wiąże się raczej z funkcjonowaniem systemu poboru opłaty. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odwołuje się po części do kwestii związanych z działalnością systemu viaTOLL, który jest zarządzany przez Kapsch Telematic Services sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Wymaga podkreślenia okoliczność, że pobór opłat za przejazd zgodnie z przepisami o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym znajduje się w kompetencji Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Sąd zauważa, że system

poboru nie działa należycie, a skutki jego wadliwości ponosi kierujący. Ocena, czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne, najbardziej celowe i sprawne technicznie rozwiązania w sferze poboru opłat nie leży w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego. Sprawność instytucji publicznych, racjonalność, celowość i skuteczność rozwiązań prawnych należy do sfery objętej swobodą przysługującą organom władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, których członkowie ponoszą odpowiedzialność polityczną za sposób i efekty korzystania z tej kompetencji (orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 20 listopada 1995 r., sygn. akt K 23/95; wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99).

5.4. Mając powyższe na uwadze, Sejm jeszcze raz pragnie przywołać pogląd TK, w myśl którego „[n]a gruncie obowiązującej Konstytucji pytanie prawne nie może abstrahować od sprawy, w związku z którą jest przedstawiane, i być traktowane przez sąd tylko jako okazja do zainicjowania postępowania przed Trybunałem. Należy mieć na względzie, że przedstawienie pytania prawnego wstrzymuje rozpatrzenie indywidualnej sprawy zawisłej przed sądem” (zob. postanowienie TK z 16 października 2012 r., sygn. akt P 29/12). Pytanie prawne nie może być również skierowane przeciw aktom stosowania prawa ani przeciw znaczeniu przepisu, jakie zostało mu nadane w praktyce organu administracji. Taki charakter mają sformułowane przez WSA w Warszawie zarzuty naruszenia przez art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. zasady: zaufania obywatela do państwa i prawa, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji, właściwym wzorcem kontroli są zasady proporcjonalności i wyłączności ustawowej, wywodzone z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie, postępowanie powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Konieczne jest także zwrócenie uwagi na niespójność między przedmiotem kontroli wskazanym w *petitum* pytania prawnego a stanem faktycznym, na tle którego toczy się sprawa sądowa. W pierwszej części pisma WSA w Warszawie kwestionuje zaskarżony przepis w odniesieniu do art. 13k ust. 1 u.d.p. (pytanie prawne, s. 1), podczas gdy z okoliczności sprawy wynika, iż GITD wydał zaskarżoną decyzję na podstawie art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. nakładając karę w wysokości 3 000 zł (zob. postanowienie WSA w Warszawie z 2 sierpnia 2013 r., s. 2-4, 12 i 13). Stan

faktyczny wskazuje, iż kierujący w ogóle nie uiścił opłaty za przejazd płatną drogą krajową. Ocena konstytucyjności art. 13k ust. 1 pkt 2 u.d.p. pozostawałaby zatem bez związku ze sprawą zawisłą przed WSA w Warszawie. W tym kontekście, z punktu widzenia charakteru pytania prawnego, jako inicjującego konkretną kontrolę konstytucyjności prawa, sposób ujęcia przez sąd przedmiotu kontroli (cały ust. 1 art. 13k u.d.p.) jest zbyt szeroki. Od odpowiedzi na pytanie co do zgodności art. 13k ust. 1 pkt 2 u.d.p. z Konstytucją nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Z powyższego wynika więc, zdaniem Sejmu, konieczność ograniczenia zakresu kontroli i poddania ocenie konstytucyjności jedynie art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p., w pozostałym zaś zakwestionowanym przez WSA w Warszawie zakresie ustawy o drogach publicznych – **umorzenia postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

V. Wzorce kontroli

1. Zasada proporcjonalności ma charakter instrumentalny i jest stosowana w wielu gałęziach prawa. Na gruncie prawa konstytucyjnego i Konstytucji ma ściśle sprecyzowany charakter związany regulacją wolności człowieka i obywatela. W porządku prawnym sprzed wejścia Konstytucji z 1997 r. jej źródłem normatywnym była zasada demokratycznego państwa prawnego, zaś po wejściu w życie ustawy zasadniczej – art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, oraz że ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. „W sytuacji gdy nie jest możliwe przeprowadzenie testu proporcjonalności w oparciu o art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczalne jest przywołanie jako bezpośredniej podstawy zasady proporcjonalności wywodzonej art. 2 Konstytucji. Brak możliwości przeprowadzenia testu proporcjonalności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał dostrzegał na przykład wtedy, gdy zakwestionowana regulacja ingerowała w prawa lub wolności jednostki (osoby fizycznej lub osoby prawa prywatnego) zagwarantowane jedynie na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym, albo gdy ograniczenie dotyczyło praw podmiotów publicznych (np. jednostek samorządu terytorialnego) (zob. wyroki TK z:

25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07). Zarzut nieproporcjonalności uregulowania może być oparty wyłącznie na naruszeniu art. 2 Konstytucji jako „zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej” (wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08).

2. Wywiedziona z art. 2 Konstytucji „zasada proporcjonalności szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Rozpatrując zgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą proporcjonalności (z art. 2 Konstytucji) należy zbadać trzy istotne zagadnienia: 1) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 2) czy jest efektywna, umożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny” (wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08, stanowisko to zostało potwierdzone w kolejnych wyrokach TK z: 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10; 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09).

3. Trybunał Konstytucyjny sformułował już w swoim orzecznictwie standard oceny proporcjonalności sankcji o charakterze administracyjnym. Po pierwsze, Trybunał interweniuje w tych wypadkach, w których ustawodawca przekracza zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad, takich jak zasada demokratycznego państwa prawnego czy zasada zaufania obywatela do państwa (zob. wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97). Po drugie, działanie ustawodawcy narusza zasadę proporcjonalności, jeśli stanowi przejaw nierzetelnego intensywnego postępowania naruszającego generalne zasady konstytucyjne państwa prawa (zob. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07). Po trzecie, kara musi być dolegliwością proporcjonalną do zakładanego celu (zob. wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09). Po czwarte, kara administracyjna musi być konieczna dla realizacji wartości konstytucyjnych uzasadniających ingerencję

represyjną lub prawnokarną, a jej efekty pozostawać w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę (por. wyrok TK z 20 lutego 2008 r., sygn. akt K 30/07). Po piąte, ustawodawca może stosować tylko sankcje adekwatne, racjonalne i współmierne (wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04). Po piąte, wielokrotne karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi naruszenie zasady proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego. „Zasada *ne bis in idem*, zawierająca zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn, ma zastosowanie nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także w związku ze stosowaniem innych środków represyjnych, w tym sankcji administracyjnych” (wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

4. Z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek stanowi klasyczny element idei państwa prawnego (m.in. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Jednocześnie Trybunał uznaje, że „nowa Konstytucja odeszła od dotychczasowego pojmowania zasady wyłączności ustawy, rozumianej jako obowiązek zachowania ustawowej formy normowania określonych zagadnień. Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, ponieważ nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego ich unormowania. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (ponieważ jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii” (wyroki TK z: 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98 i 15 listopada 2011 r., sygn. akt P 29/10). Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „im bardziej dana regulacja wpływa na korzystanie z wolności lub praw konstytucyjnych, tym bardziej precyzyjnie powinna

być określona w ustawie i tym mniej miejsca pozostaje na regulację wykonawczą. Nigdy jednak przekazanie pewnych spraw do unormowania w rozporządzeniu nie może doprowadzić do nadania ustawie charakteru blankietowego, tj. pozostawienia organowi władzy wykonawczej możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek” (wyrok TK z 30 lipca 2013 r., sygn. akt U 5/12, zob. także m.in. wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06).

VI. Analiza zgodności

1. Mechanizm uiszczania opłat za przejazd po drogach krajowych (tzw. e-myto)

1. Opłaty za przejazd po drogach krajowych zostały wprowadzone w 2002 r. na mocy art. 43 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371). Przyjęto wówczas system winietowy, czyli stałą opłatę za dostęp do infrastruktury drogowej. Polegał on na obowiązku wnoszenia opłaty w postaci tzw. winiety i obejmował pojazdy powyżej 3,5 t dopuszczalnej masy całkowitej (dalej: dmc). Dodatkowo, pojazdy ciężkie musiały uiszczać opłatę za przejazd autostradą. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 218, poz. 1391) zlikwidowała system winietowy, a w jego miejsce ustawodawca wprowadził system e-myta, naliczający opłatę za przejechane kilometry (obowiązuje od 1 lipca 2011) (zob. J. Krzak, *Systemy opłat elektronicznych w drogowym transporcie towarowym Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2012, nr 4, s. 125-144). Celem opłat za przejazdy ciężkotowarowe (powyżej 3,5 t dmc) po drogach publicznych jest przeniesienie części kosztów budowy i utrzymania dróg na podmioty najbardziej je eksploatujące. Wysokość pobieranych opłat uwzględnia uciążliwość oraz zakres korzystania z dróg przez pojazdy, promując pojazdy bardziej przyjazne środowisku naturalnemu oraz bardziej efektywne formy przemieszczania towarów. Należy zwrócić uwagę, że „[o]dpowiednie kształtowanie systemu opłat może odgrywać też niebagatelną rolę dla ochrony środowiska przez promowanie pojazdów emitujących niższą ilość zanieczyszczeń i hałasu” (*ibidem*, s. 126).

Ustawa o drogach publicznych nakłada na korzystających z dróg publicznych obowiązek ponoszenia opłat za przejazdy pojazdów lub zespołów 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 (art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p.). Wyróżnia się trzy kategorie pojazdów i ustala się dla nich różne stawki opłaty elektronicznej. Pierwsza kategoria, to pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton. Druga, pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej co najmniej 12 ton, zaś trzecią stanowią autobusy. Od powyższych opłat są zwolnione pojazdy: Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Służby Celnej, służb ratowniczych, Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz zarządców dróg krajowych wykorzystywane do utrzymania tych dróg (art. 13 ust. 3a u.d.p.).

2. Pobór opłaty następuje drogą elektroniczną (dalej: opłata elektroniczna) w systemie viaTOLL za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach, określonych w rozporządzeniu RM (art. 13ha ust. 1 u.d.p.). Jej wysokość jest iloczynem kilometrów przejazdu i stawki opłaty za kilometr dla danej kategorii pojazdu. Opłatę elektroniczną pobiera Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA). Stanowi ona przychód Krajowego Funduszu Drogowego. Na podstawie umowy, GDDKiA przekazał spółce Kapsch Telematic Services Poland sp. z.o.o. obsługę krajowego systemu poboru opłat elektronicznych oraz manualnego systemu poboru opłat (dalej: viaTOLL).

3. System e-myto wymaga zamontowania w pojeździe specjalnego urządzenia na potrzeby pobierania opłat drogowych (viaBOX to urządzenie elektroniczne i pokładowe, umieszczone w pojeździe po wewnętrznej stronie przedniej szyby za pomocą dwustronnych plastrów, umożliwiające przekazywanie danych niezbędnych do pobierania opłaty elektronicznej; w taki przyrząd był również wyposażony pojazd skarżący w sprawie zawisłej przed WSA w Warszawie). Kierujący pojazdem samochodowym jest zobowiązany do włączenia urządzenia podczas przejazdu po drodze, na której pobiera się opłatę; wprowadzenia do urządzenia prawidłowych

danych o rodzaju pojazdu; używania urządzenia zgodnie z przeznaczeniem (art. 13i ust. 4a u.d.p.). Kierujący pojazdem samochodowym wyposażonym w viaBOX, w przypadku stwierdzenia niesprawności tego urządzenia, ma obowiązek niezwłocznie zjechać z drogi płatnej (art. 13i ust. 4b u.d.p.).

4. Szczegółowe zasady i sposób pobierania opłaty określa umowa zawarta pomiędzy GDDKiA a użytkownikiem pojazdu. Wyróżnia się dwie formy płatności za przejazd po drodze płatnej. W pierwszej, płatność jest wnoszona po upływie miesiąca na podstawie zestawienia (tzw. odroczenie płatności), zaś w drugiej wymagana jest przedpłata na indywidualne konto użytkownika (tzw. *pre-paid*). Taką metodę płatności wybrał skarżący w sprawie zawisłej przed WSA w Warszawie. Każdy użytkownik posiadający indywidualne konto typu *pre-paid* jest zobowiązany zasilić konto przed rozpoczęciem jazdy na drodze płatnej. „Elektroniczne Opłaty drogowe dla pojazdów mechanicznych na Drogach Płatnych są pobierane ze środków na koncie użytkownika. Minimalna kwota doładowania dla jednego pojazdu wynosi 120 PLN, natomiast minimalny próg ostrzegawczy zalecany dla jednego pojazdu to 100 PLN. Maksymalne saldo na koncie użytkownika nie może być wyższe niż 1 000 PLN dla jednego pojazdu. Jeśli użytkownik posiada więcej niż jeden pojazd wszystkie opisywane wartości mnożone są przez liczbę pojazdów przypisanych do umowy” (§ 6 ust. 4 ogólnych warunków korzystania z konta w trybie przedpłaconym w sprawie potwierdzenia warunków korzystania z dróg płatnych oraz w sprawie warunków i zasad udostępnienia viaBOX, [on line] <http://www.viatoll.pl/images/obsługa_klienta/pl_ogolne_warunki_pre_pay_viabox_04_2013.pdf> dostęp: 21 maja 2014 r.; dalej: OWU).

Ponadto, na podstawie umowy, użytkownik otrzymuje urządzenie viaBOX, które przypisane jest do jednego i konkretnego pojazdu, zarejestrowanego w systemie viaTOLL. W czasie przejazdu po drogach płatnych, przesyła ono informacje do przekaźników zamieszczonych na tzw. bramownicach. Opłatę elektroniczną nalicza się za każdy kilometr przejechanej drogi płatnej. Jest ona pobierana automatycznie w chwili przejazdu pod bramownicą. Okoliczność pobrania środków potwierdza urządzenie viaBOX, wysyłając kierowcy jeden sygnał dźwiękowy. Urządzenie informuje też kierowcę, że saldo na indywidualnym koncie osiąga minimalny próg, za pomocą dwukrotnego sygnału dźwiękowego. W takiej sytuacji, kierujący ma obowiązek niezwłocznie opuścić drogę płatną i dokonać

„zasilenia w celu kontynuowania jazdy” (zob. § 6 ust. 6 OWU). Urządzenie viaBOX informuje również kierującego o braku środków na indywidualnym koncie podczas przejazdu pod bramownicą, wydając czterokrotny sygnał dźwiękowy. Niezależnie od tego, operator przesyła użytkownikowi ostrzeżenia w postaci komunikatów wysyłanych raz dziennie na dostępny w systemie viaTOLL adres e-mail.

5. Przejazd po płatnej drodze bez opłaty stanowi naruszenie ustawy o drogach publicznych i podlega karze, o której mowa w art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. Zgodnie z tym przepisem wymierza się karę pieniężną (dalej: sankcja administracyjna) w wysokości 3 000 zł. Sankcję administracyjną nakłada w drodze decyzji administracyjnej GITD. Wspomniana decyzja posiada rygor natychmiastowej wykonalności (wniosków o wstrzymanie rygoru natychmiastowej w latach 2011-2012 zgłoszono 1109, z czego pozytywnie rozpatrzono aż 939, zob. odpowiedź Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Wodnej z 5 lutego 2013 r. na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich; nr TA-4dp-0731-1/12, ESOD: 8411/13; dalej pismo MTBiGW z 5 lutego 2013 r.). Karę pieniężną uiszcza się w formie bezgotówkowej za pomocą przekazu na właściwy rachunek bankowy lub za pomocą karty płatniczej, z tym że w przypadku przedsiębiorców zagranicznych możliwe jest uiszczenie kary pieniężnej w formie gotówkowej bezpośrednio organowi, który ją wymierzył.

Główny Inspektor Transportu Drogowego jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej. Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a., „Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji”. Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z wynika z niego, że strona jest niezadowolona z wydanej decyzji. Przepisy szczególne mogą ustalać inne wymogi co do treści odwołania (art. 128 k.p.a.). W przypadku jego uwzględnienia, uiszczona kara pieniężna podlega zwrotowi z rachunku bankowego GDDKiA, w terminie 14 dni od dnia uchylecia decyzji nakładającej karę.

6. Istotnym dla zakresu odpowiedzialności administracyjnej, o której mowa w art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. jest fraza „przejazd po drodze krajowej”. W praktyce działania organów administracji publicznej oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych była ona początkowo niejednolicie interpretowana. Z obszernych informacji przedstawionych w związku z niniejszą sprawą przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego wynika, że: „do końca lipca 2013 r. Główny Inspektor Transportu Drogowego interpretował brzmienie art. 13k ust. 1 i 2 u.d.p. zgodnie ze stanowiskiem ówczesnego Ministra Infrastruktury wyrażonym w piśmie z dnia 9 września 2011 r. o nr TA4-dp-024-85/2011, podtrzymanym następnie w kolejnym piśmie z dnia 26 października 2011 r. oznaczonym nr TA-dp-024-85a/2011 [...]”. Zgodnie z przedstawioną przez Resort opinią każdy zarejestrowany w toku kontroli stacjonarnej obraz pojazdu poruszającego się z naruszeniem obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p., winien być dowodem na okoliczność przejazdu tegoż pojazdu po płatnej drodze krajowej w oznaczonym miejscu i czasie bez uiszczenia wymaganej opłaty elektronicznej, a co za tym idzie — powinien stanowić odrębną podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego. Resort podkreślił przy tym, iż zapis ewidencyjny zawierający obraz pojazdu winien być podstawą do zainicjowania postępowania administracyjnego w oparciu o art. 13k u.d.p. bez względu na czas i miejsce rejestracji obrazu przez urządzenie kontrolne, co w praktyce oznaczało, iż na kierującego pojazdem naruszającego obowiązek, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p. mogła zostać nałożona więcej niż jedna kara pieniężna za przejazd określonym odcinkiem drogi wskazanym w rozporządzeniu 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.). Kara administracyjna nakładana była zatem każdorazowo na kierującego pojazdem, którego przejazd z naruszeniem ustawowych obowiązków został udokumentowany zapisem ewidencyjnym zawierającym — fotografię pojazdu — zależnie od liczby przydrożnych urządzeń kontrolnych ulokowanych na danym odcinku drogi krajowej.

Procedura, w oparciu o którą inspektorzy ITD oraz upoważnieni pracownicy organu przeprowadzali czynności wyjaśniające oraz wydawali decyzje administracyjne z tytułu naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, uwzględniała ww. interpretację i stanowisko Resortu. Uzasadnieniem dla przyjętej wykładni był m.in. duży poziom ogólności przepisów ustawy o drogach publicznych,

które nie regulują sposobu stwierdzania naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej mających stanowić podstawę do inicjowania postępowań administracyjnych. Wydane na podstawie upoważnienia ustawowego akty wykonawcze do u.d.p. również nie precyzowały, które informacje rejestrowane przez stacjonarne urządzenia kontrolne winny stanowić podstawę do wszczynania postępowań w trybie art. 13 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 13k u.d.p. W świetle powyższego, w celu uniknięcia wątpliwości odnoszących się do zakresu wykorzystywania zapisów ewidencyjnych rejestrowanych przez bramownice, należało przyjąć jednolitą interpretację obowiązujących przepisów, zwłaszcza, że ustawa o drogach publicznych nie zawiera definicji „przejazdu po drodze krajowej” na potrzeby art. 13k u.d.p., a tym bardziej nie wskazuje, iż ma to być przejazd „nieprzerwany”. Przyjęta przez Resort koncepcja interpretacyjna stosowana przez GITD oparta była zatem na treści art. 13k u.d.p. zestawionej ze specyfiką wdrożonej w Polsce technologii poboru opłat, jak i z obowiązującym systemem kontroli.

Mając jednakże na uwadze niekorzystne dla Głównego Inspektora Transportu Drogowego orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie tzw. wielokrotnego karania za przejazd oznaczonym odcinkiem drogi, na którym zlokalizowano kilka przydrożnych urządzeń kontrolnych generujących obraz pojazdu (zapoczątkowane wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 maja 2013 r. sygn. akt: VI SA/Wa 364/13, VI SA/Wa 366/13, VI SA/Wa 367/13, VI SA/Wa 369/13), zobowiązano pracowników GITD oraz inspektorów dokonujących kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej do każdorazowego badania ciągłości przejazdu na podstawie zapisów z kolejnych bramownic umieszczonych na tym samym odcinku drogi płatnej. Zgodnie bowiem z ugruntowanym już stanowiskiem sądów z art. 13k ust. 1 i 2 u.d.p. wynika wprost, że kara pieniężna wymierzana w związku z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej jest bezpośrednio powiązana z przejazdem po płatnej drodze krajowej lub jej odcinku. Tym samym sankcja administracyjna winna być nakładana za przejazd drogą krajową bądź jej odcinkiem, nie zaś za przejazd pomiędzy dwoma najbliższymi bramownicami (por. wyrok WSA w Warszawie z dn. 27.06.2013 r., sygn. akt: VI Sa/Wa 762/13). Co istotne — sądy wyraźnie podkreśliły, iż za przejazd jednym odcinkiem drogi krajowej bez uiszczenia opłaty elektronicznej należy się jedna kara pieniężna, a nie ich wielokrotność uzależniona od liczby znajdujących się na drodze urządzeń kontrolnych (bramownic). Ponadto od połowy maja 2013 r. tutaj organ

dysponuje opinią prawną wskazującą na brak uzasadnionych podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku WSA w przypadku uchylecia decyzji GITD w sytuacji, gdy dwie odrębne kary zostały wymierzone stronie za ten sam przejazd bez uiszczenia opłaty elektronicznej.

W chwili obecnej procedowanie tut. organu oparte jest na powołanej powyżej linii orzeczniczej Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” (pismo GITD z 23 czerwca 2014 r., nr BP.700.2.2014.0133).

Ukształtowane w powyższy sposób stanowisko organów stosujących prawo, w tym przede wszystkim sądów administracyjnych, jednoznacznie wskazuje na utrwalenie się w praktyce jednorodnej i zgodnej z Konstytucją wykładni kwestionowanego przez WSA w Warszawie przepisu ustawy o drogach publicznych.

8. Reasumując, jakkolwiek każde zarejestrowane naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej powinno stanowić podstawę do wszczęcia odrębnego postępowania administracyjnego, to jednak za jednorazowy przejazd płatnym odcinkiem drogi krajowej nie może zostać wymierzona więcej niż jedna kara administracyjna.

2. Zgodność art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. z zasadą proporcjonalności (art. 2 Konstytucji)

1. Sąd pytający kwestionuje automatyzm i sztywność kary za przejazd bez opłaty po drodze płatnej. „Przyjęty system określenia kar polega na zastosowaniu «sztywnej» wartości [...]”, zaś „sposób wymierzania kar wskazuje niewątpliwie na swoisty automatyzm. Nie ma w tym zakresie miejsca na tzw. miarkowanie kary stosownie do ewentualnych nadzwyczajnych okoliczności”. Tym samym art. 13k ust. 1 pkt 1 u.s.p. jest niezgodny z zasadą proporcjonalności, której źródłem normatywnym jest art. 2 Konstytucji.

2. Sejm nie podziela zarzutów WSA w Warszawie. Pragnie przypomnieć, że z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie sama represyjność, ale dopiero nadmierna represyjność administracyjnej kary pieniężnej w stosunku do okoliczności stosowania przepisu sankcjonującego może przemawiać za jej niekonstytucyjnością. W ocenie Sejmu, represyjna rola kary pieniężnej z art.

13k ust.1 pkt 1 u.d.p. nie jest nadmierna i nieuzasadniona z następujących powodów.

Po pierwsze, administracyjne kary pieniężne spełniają w systemie prawnym kilka funkcji. Stanowią przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostek stojących na zewnątrz administracji. Niewątpliwie pełnią one funkcję represyjną, która objawia się w odpowiedzialności za obiektywne naruszenie lub niewykonanie obowiązków ustawowych. Kara jest zapowiedzianym skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. Ponadto kary pieniężne są nie tylko odpłatą za naruszenie prawa, lecz stanowią środek przymusu (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06). Brak normy sankcjonującej powodowałby, że przepis nakładający dany obowiązek stawałby się martwy (zob. wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99). W tym kontekście, istota kary administracyjnej tkwi w przymuszeniu do respektowania nakazów i zakazów wynikających z norm prawnych. „Dzięki temu norma sankcjonująca motywuje adresatów norm sankcjonowanych do poszanowania prawa. Sama ustawowa groźba nałożenia kary pieniężnej dyscyplinuje podmioty obowiązane, przez co przyczynia się do realizacji celów, którym służy wykonywanie sankcjonowanych obowiązków, a także wzmacnia poczucie praworządności. Organ administracyjny musi posiadać środki w postaci przymusu administracyjnego. W przeciwnym razie efektywne administrowanie nie byłoby możliwe” (wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11).

Zdaniem Sejmu, nakładana przez GITD kara – na podstawie art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. – stanowi formę administracyjnego zabezpieczenia wykonania przez kierującego obowiązku uiszczenia opłaty za przejazd po drodze krajowej. Obowiązek ten wynika z ustawy i znajduje uzasadnienie w konieczności ponoszenia ciężarów utrzymania dróg przez najbardziej eksploatujące je podmioty (ciężkotowarowe pojazdy). Środki pochodzące z e-myta służą między innymi utrzymaniu w należytym stanie technicznym sieci dróg krajowych, co jest warunkiem niezbędnym do zachowania zdrowia i życia wszystkich uczestników ruchu drogowego (opłata stanowi dochód Krajowego Funduszu Drogowego). Jednocześnie kara pieniężna wynikająca z art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. stanowi represję za naruszenie prawa, tj. za niewykonanie obowiązków jakie ciąży na kierującym pojazdem powyżej 3,5 tony. Świadczy o tym już fakt zastrzeżenia kary w postaci konieczności zapłaty sumy pieniężnej i bezwzględna wysokość tej kary. Represyjna funkcja omawianej sankcji

administracyjnej realizowana jest też w praktyce, na co wskazują wpływy z tytułu kar nałożonych na podstawie zaskarżonego przepisu, a także stan faktyczny w sprawie toczącej się przed sądem pytającym w niniejszej sprawie.

Po drugie, analizowana kara pieniężna stanowi dochód Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD lub Fundusz) na mocy art. 39b pkt b ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 931 ze zm.; dalej: u.k.f.d.). Fundusz funkcjonuje w strukturach Banku Gospodarstwa Krajowego i został powołany w celu przyspieszenia i usprawnienia procesu rozwoju sieci dróg i autostrad w kraju. W związku z tym Fundusz gromadzi środki finansowe na przygotowanie, budowę, przebudowę, remonty, utrzymanie i ochronę autostrad, dróg ekspresowych, innych dróg krajowych, a także finansuje realizację wyżej wymienionych zadań. Może również finansować wykup nieruchomości pod budowę drogi (art. 39a u.k.f.d.). Środki Funduszu przeznacza się na inwestycje drogowe, np. dofinansowanie nabywania nieruchomości pod drogi krajowe; przygotowania budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony inwestycji drogowych realizowanych przez GDDKiA; płatności na rzecz spółek z tytułu realizacji przez nie obowiązków wynikających z umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady (art. 39f u.k.f.d.). Z powyższego wynika, iż analizowana sankcja pełni funkcję redystrybucyjną. W tym przypadku polega ona na tym, że środki uzyskane z tytułu kar pieniężnych i środki z e-myta, stanowiąc dochód KFD, wydatkowane są na takie same cele publiczne.

Po trzecie, poddana analizie kara pieniężna jest, zdaniem Sejmu, proporcjonalna do naruszenia i nie jest nazbyt dolegliwa. Jej wysokość nie może stanowić tu jedyne i przekonujące argumentu na rzecz naruszenia art. 2 Konstytucji. Jakkolwiek kwota kary kilkakrotnie przewyższa e-myto, to kierujący nie jest zaskakiwany wysoką sankcją za brak opłaty. Istnieje bowiem mechanizm (uprzedniego wezwania lub ponaglenia kierującego za pomocą sygnałów wysyłanych przez viaBOX) informujący i przypominający o konieczności właściwego wykonania ustawowego obowiązku. Urządzenie przekazuje kierowcy komunikat, że saldo na indywidualnym koncie osiąga minimalny próg, za pomocą dwukrotnego sygnału dźwiękowego. W takiej sytuacji, kierujący ma obowiązek niezwłocznie opuścić drogę płatną i dokonać „zasilenia w celu kontynuowania jazdy” (zob. § 6 ust. 6 OWU). Kierujący może także zdecydować o wyborze trasy przejazdu w taki sposób, aby

korzystanie z drogi publicznej nie wiązało się z obowiązkiem uiszczania opłat elektronicznych (niezależnie bowiem od tego, że wykaz dróg płatnych jest systematycznie uzupełniany, strategia rozwoju elektronicznego systemu poboru opłat przewiduje objęcie opłatami wyłącznie dróg krajowych o najwyższym standardzie, czyli autostrad i dróg ekspresowych; zob. uzasadnienie projektu z 27 marca 2014 r. rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej). Natomiast system poboru e-myta został tak skonstruowany, aby przewoźnicy mogli w sposób łatwy i sprawny dokonywać obowiązkowej opłaty na konto *pre-paid*. Oceniając analizowaną karę z punktu widzenia dotkliwości, nie można także tracić z pola widzenia faktu, że obowiązek pobierania opłaty (e-myta) jest racjonalnie uzasadnioną koniecznością, zaś jego zaniechanie powoduje stratę KFD, z którego finansowane są krajowe inwestycje drogowe (naprawy, remonty i budowa dróg). Rozwój i utrzymanie w dobrym stanie infrastruktury drogowej należy postrzegać jako cel publiczny służący realizacji dobra wspólnego. W tym stanie rzeczy wysokość kary jest uzasadniona wartością celu, do którego zmierza regulacja art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p.

Po czwarte, sąd upatruje nieproporcjonalność kary także w tym, iż brak opłaty na kilku odcinkach płatnych dróg wiąże się z kilkukrotnym ukaraniem za ten sam czyn. W opinii Sejmu, powyższy argument przemawia, wbrew twierdzeniom WSA w Warszawie, za proporcjonalnością sankcji administracyjnej. W przeciwnym wypadku, zarówno kierujący za przejazd po jednym odcinku płatnej drogi poniósłby karę 3 000 zł, jak i kierujący za przejazd po 10 odcinkach płatnej drogi poniósłby karę w takiej samej wysokości (3 000 zł). Opłata drogowa ma służyć konkretnemu przejazdowi, czyli wykonywaniu transportu określonym pojazdem w określonym czasie na określonym odcinku drogi. Nieuiszczenie opłaty za transport po takim odcinku pozwala wyodrębnić określony rodzajowo czyn, za który ustawodawca przewidział sankcję. Uznając, że brak opłaty (środków w odpowiedniej wysokości na koncie) uniemożliwia kierującym jakikolwiek przejazd po drodze płatnej oraz że przejazd po jednym płatnym odcinku drogi bez opłaty uzasadnia nałożenie analizowanej kary, tym bardziej przejazd po kilku odcinkach drogi płatnej wymaga nałożenia kary proporcjonalnie wyższej. W tym kontekście, miarodajny dla oceny kwestionowanej regulacji jest pogląd Trybunału Konstytucyjnego, w myśl którego zasada proporcjonalności „nie może służyć za podstawę ochrony interesu

wynikającego z naruszenia prawa” (wyrok TK z 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01), a także, że „naruszenie prawa nie powinno przynosić sprawcy korzyści ekonomicznych”. W związku z tym „konieczne jest stworzenie takiej sytuacji, w której naruszenie prawa staje się dla sprawcy nieopłacalne” (wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03). Zakwestionowany art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. spełnia właśnie taką rolę.

Po piąte, automatyzm nakładanej kary nie przemawia, jak podnosi WSA w Warszawie, na rzecz jej niekonstytucyjności. W postępowaniu GITD bada okoliczności niepobrania opłaty z konta *pre-paid*. W związku z tym, ustala, czy kierujący spełnił wszystkie obowiązki, jakie łączą się z użytkowaniem dróg publicznych. Do tych obowiązków należy: utrzymywanie środków pieniężnych w odpowiedniej wysokości na koncie *pre-paid*; włączenie urządzenia podczas przejazdu po drodze, na której pobiera się opłatę; wprowadzenie do urządzenia prawidłowych danych o rodzaju pojazdu; używania urządzenia zgodnie z przeznaczeniem (art. 13i ust. 4a u.d.p.). Ponadto, jak już wspomniano, kierujący pojazdem samochodowym wyposażonym w urządzenie *viaBOX*, w przypadku stwierdzenia niesprawności tego urządzenia, jest obowiązany do niezwłocznego zjechania z drogi objętej obowiązkiem uiszczenia opłaty elektronicznej (art. 13i ust. 4b u.d.p.). Organ nie może więc nałożyć kary, jeśli spełnione zostały wszystkie obowiązki wynikające z przejazdu po płatnych drogach, a mimo to opłata nie została pobrana z konta *pre-paid*. W takiej sytuacji nie istnieje podstawa prawna uzasadniająca aktualizację normy sankcjonującej.

Zdaniem sądu pytającego, automatyzm kary nie uwzględnia stopnia zawinienia ukaranego. Wina i jej stopień ma znaczenie dla odpowiedzialności karnej i wysokości kary kryminalnej. Powyższe okoliczności nie mają znaczenia dla zakresu odpowiedzialności administracyjnej. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „ta pierwsza musi mieć charakter zindywidualizowany – może być wymierzana tylko, jeżeli osoba fizyczna swoim zawinionym czynem wypełni znamiona przestępstwa (wykroczenia, przestępstwa karnoskarbowego), natomiast ta druga może zostać nałożona zarówno na osobę fizyczną, jak i na osobę prawną, stosowana jest automatycznie, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej i ma przede wszystkim znaczenie prewencyjne” (wyrok TK z 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08).

Warto zauważyć, że w szczególnie trudnych sytuacjach życiowych kierujący może wystąpić o umorzenie lub rozłożenie kary pieniężnej na raty. Zgodnie z art. 55

w związku z art. 64 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.; dalej: u.f.p.) należności pieniężne stanowiące niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym, przypadające państwowym funduszom celowym, mogą być umarzone w całości albo w części, nadto ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty. Strona może wystąpić do GDDKiA, której przypadają wpływy z tytułu kar pieniężnych za nieuiszczenie opłaty elektronicznej, z wnioskiem o umorzenie należności w całości bądź części, odroczenie terminu spłat całości lub części należności lub rozłożenie całości lub części należności na raty (art. 57 u.f.p.).

Po szóste, przyjęte rozwiązania są efektywne. „Zapewniają odpowiednią szczelność systemu viaTOLL i należyty poziom ściągłości opłat. Do dnia 30 listopada br. [tj. 2013 r. – uwaga własna] systemem viaTOLL, obejmujący zarówno system elektroniczny, jak i manualny, wygenerował przychody w wysokości ok. 2,45 mld PLN, co potwierdza skuteczność przyjętych w tym zakresie rozwiązań. W odniesieniu do skuteczności prowadzonych przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego postępowań w sprawie naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej pragnę poinformować, że do dnia 30 listopada br. [tj. 2013 r. – uwaga własna] GITD wydał 13243 decyzje administracyjne nakładające kary pieniężne z tego tytułu na łączną kwotę 37.861.500 zł, z czego 27.761.868,90 zł opłacono dobrowolnie lub wyegzekwowano w drodze egzekucji administracyjnej. Do dnia 30 listopada br. GITD przeprowadził 708 postępowań egzekucyjnych, które zakończyły się skutecznym ściąganiem należności o łącznej wysokości 2.432.836,53 zł” (zob. odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 22807/VII kad. w sprawie skuteczności w pobieraniu opłat z systemu viaTOLL [on line] <<http://search.sejm.gov.pl/SejmSearch/ADDL.aspx?DoSearchNewByIndex>>; dostęp: 29 maja 2014 r.)

3. Reasumując, w ocenie Sejmu, rozwiązanie wprowadzone w art. 13k ust.1 pkt 1 u.d.p. należy uznać nie tylko za przydatne, ale też konieczne do realizacji legitymowanych konstytucyjnie celów. Kara pieniężna stanowi regulację uzasadnioną i potrzebną ze względu na charakter sankcjonowanego obowiązku opłaty za korzystanie z dróg przez najbardziej eksploatujące je pojazdy. Sankcja administracyjna dyscyplinuje lub nawet przymusza kierujących do pełnego

przestrzegania obowiązków i wnoszenia e-myta. Ponadto kwestionowana kara pieniężna stanowi rozwiązanie efektywne. Rygoryzm, automatyzm i dolegliwość sankcji ustanowionej w art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. nie są nadmierne. Tym samym istnieją, zdaniem Sejmu, podstawy do uznania **zgodności** kwestionowanego przepisu z zasadą proporcjonalności, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

5. Zgodność art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. z zasadą wyłączności regulacji ustawowej (art. 2 Konstytucji)

1. Sąd pytający dostrzega naruszenie zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze prawa represyjnego. „[Z]godnie 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. [...] 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” (pytanie prawne, s. 3-4). Z powyższego wystąpienia zarzutu niekonstytucyjności można wnosić, iż problem konstytucyjny, jaki dostrzega WSA w Warszawie, polega na penalizowaniu czynu polegającego na przejeździe bez opłaty po drodze krajowej, rozumianej jako odcinek drogi krajowej wyznaczony przez Radę Ministrów, w formie rozporządzenia (art. 13ha ust. 6 u.d.p.).

2. Zgodzić się trzeba z sądem pytającym, że zaskarżony art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. nie przesądza w sposób jednoznaczny o zakresie występującego w jego brzmieniu pojęcia „przejazd po drodze krajowej”. Lakoniczne w tym zakresie wywody WSA w Warszawie nasuwają wniosek, że sąd nie podnosi zarzutu naruszenia zasady określoności przepisów represyjnych, ale formułuje zarzut naruszenia zasady wyłączności regulacji ustawowej. Ustalenia te mają znaczenie dla sprawy, ponieważ wyznaczają kierunek argumentacji Sejmu, jako uczestnika postępowania.

3. W stanie prawnym sprawy zawisłej przed WSA w Warszawie, mają zastosowanie dwie sprzężone ze sobą normy prawne. Pierwsza, norma sankcjonowana, określa adresata obowiązku, okoliczności warunkujące powstanie obowiązku (zakres zastosowania normy sankcjonowanej) i treść obowiązku (zakres normowania normy sankcjonowanej). Druga, norma sankcjonująca wskazuje konsekwencje niewykonania obowiązku ujętego w normie sankcjonowanej.

Sejm pragnie zwrócić uwagę, że *a casu* nakaz lub zakaz określonego zachowania wynikający z normy prawa materialnego nie jest wyraźnie wyartykułowany w jednej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego (norma sankcjonowana). Niemniej jednak daje się on wyinterpretować z odpowiednich przepisów ustawy o drogach publicznych. Pełna rekonstrukcja sankcjonowanej normy prawnej wymaga współstosowania kilku przepisów u.d.p. oraz rozporządzenia RM, które określa płatne odcinki dróg krajowych. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p. korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za przejazd po drogach krajowych. Opłata jest pobierana za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach (art. 13ha ust. 1 u.d.p.). Z kolei w myśl art. 13ha ust. 6 u.d.p., drogi płatne lub ich odcinki określi Rada Ministrów w formie rozporządzenia. Z powyższego wynika obowiązek uiszczenia e-myta za przejazd po drogach publicznych określonych w rozporządzeniu RM przez kierujących ciężkim pojazdem (powyżej 3.5 t) lub autobusem.

Skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z powyższą normą sankcjonowaną jest kara pieniężna zapowiedziana przez ustawodawcę w art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. Zaskarżony przepis stanowi więc źródło normy sankcjonującej i jest, w sprawie zawisłej przed TK, formalnym przedmiotem kontroli. Nie ma wątpliwości, że art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. ani nie odsyła *expresiss verbis* do rozporządzenia RM, ani nie zawiera też upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego lub wytycznych co do jego treści. Z wysłowienia tego przepisu można jednak ustalić treść normy sankcjonującej, określającej prawne konsekwencje (wysokość kary administracyjnej) naruszenia ustawowego obowiązku. Innymi słowy, sankcja administracyjna została dookreślona przez ustawodawcę i nie ma potrzeby współstosowania rozporządzenia RM w celu rekonstrukcji normy sankcjonującej. W istocie, zaskarżony przepis pozbawiony jest treści normatywnych, z którymi WSA w Warszawie wiąże naruszenie Konstytucji (wyłącznie regulacji ustawowej).

4. W przypadku odmiennej oceny treści normatywnej art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p., Sejm pragnie zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat odesłań w konstrukcji przepisów ustalających odpowiedzialność karną i nie stwierdzał niekonstytucyjności takich przepisów. Skoro TK dopuszcza operowanie odesłaniem do aktu wykonawczego o charakterze prawa powszechnie obowiązującego w kontekście szczególnej gwarancji określoności skonstruowanej na użytek odpowiedzialności karnej (art. 42 Konstytucji), to *a maiori ad minus* należy uznać, że posługiwanie się odesłaniem tym bardziej nie koliduje z odpowiedzialnością administracyjną (zob. wyroki TK z: 27 lutego 2014 r., sygn. akt P 31/13; 21 lipca 2006 r., sygn. akt P 33/05 oraz z 20 maja 2014 r., sygn. akt K 17/13).

W orzecznictwie TK oraz w doktrynie prawa przyjmuje się, że odesłanie do aktu wykonawczego jest pożądane w odniesieniu do sfer życia społecznego, które ulegają ciągłym przemianom albo w celu uniknięcia kazuistyki przepisów represyjnych. Przepis odsyłający do aktu podustawowego jest lepszym rozwiązaniem niż częsta i długa procedura nowelizacji ustawy. Powyższe ustalenia zachowują aktualność w sprawie zawisłej przed Trybunałem. Rozporządzenie RM ma charakter *stricte* techniczny, a jego przedmiot ulega uzupełnieniom wraz z oddawaniem do użytkowania kolejnych odcinków autostrad, dróg ekspresowych oraz rozbudowywanych dróg krajowych innych klas technicznych. Nie można też tracić z pola widzenia, że przekazanie powyższej materii do rozporządzenia pozwoliło uniknąć nadmiernej kazuistyki w ustawie o drogach publicznych.

5. Poruszając się w zakresie zaskarżenia wyznaczonym przez pytanie prawne, Sejm zauważa, że pomimo konieczności odwoływania się do źródła podustawowego, poddany kontroli art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. pozwala adresatowi normy na ustalenie, czy jego zachowanie narusza prawo i jakie są tego prawne konsekwencje. Jak wskazano powyżej, samo wyznaczenie przez RM odcinków dróg krajowych w formie rozporządzenia, mającego charakter techniczny, nie budzi zastrzeżeń. Istotne z punktu widzenia przywołanego wzorca kontroli jest, by zarówno obowiązek opłaty za przejazd po drodze krajowej, jaki i zagrożenie karą administracyjną zabezpieczającą jego wykonanie miały źródło w ustawie. Zaskarżona regulacja czyni zadość tym wymaganiom (zob. wyroki TK z: 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02; 27 lutego 2014 r., sygn. akt P 31/13).

Reasumując, art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. **jest zgodny** z zasadą wyłączności regulacji ustawowej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Ewa Kopacz