

Warszawa, dnia 8 kwietnia 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego
w Warszawie, skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt P. 6/02)

Stosownie do zlecenia z dnia 25 marca 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sformułowanego w postanowieniu z dnia 30 stycznia 2002 r.

Naczelny Sąd Administracyjny zgłasza wątpliwość co do zgodności;

1) art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2000 r. nr 71, poz. 838 z późn.zm), zwanej dalej „ustawą”, z art. 217 Konstytucji w zakresie, w jakim upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz

2) § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. nr 51, poz. 608) z upoważnieniem zawartym w art. 13 ust. 4 wyżej cytowanej ustawy.

* *

*

1. Moim zdaniem, wątpliwości NSA dotyczące konstytucyjności przepisu art. 13 ust. 4 ustawy nie są uzasadnione.

Opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych mają niewątpliwie charakter daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji. Z mocy tego przepisu nakładanie danin publicznych dokonuje się wyłącznie w drodze ustawy. W opiniowanym przypadku ustawa przewiduje **możliwość uzależnienia** (podkr. W.P) parkowania pojazdów samochodowych od wniesienia opłaty drogowej

(art. 13 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 4 ustawy). Od wniesienia takich opłat mogą być również uzależnione:

- a) przejazdy po autostradach i drogach ekspresowych, budowanych i eksploatowanych albo wyłącznie eksploatowanych jako płatne, określonych zgodnie z przepisami o autostradach płatnych, (ust. 2 pkt 1a),
- b) korzystanie z przepraw promowych na drogach publicznych (ust. 2 pkt 2),
- c) przejazdy po drogach publicznych pojazdów zarejestrowanych w kraju lub za granicą, z ładunkiem lub bez ładunku, o masie nacisku osi lub wymiarach przekraczających wielkości określone w odrębnych przepisach (ust. 2 pkt 3),
- d) przejazdy przez obiekty mostowe (ust. 2 pkt 5),
- e) wjazd i poruszanie się po drogach strefy śródmiejskiej.

Istotnym – z punktu widzenia art. 217 Konstytucji – elementem treści art. 13 ust. 1 ustawy **jest więc możliwość nałożenia obowiązku wnoszenia opłat drogowych za korzystanie z dróg publicznych w ściśle określonych przypadkach**. Ewentualne zastąpienie w tym przepisie formuły „może być uzależnione” wyrażeniem „jest uzależnione” oznaczałoby, że wprowadzony został powszechny obowiązek wnoszenia opłat w przypadkach, o których mowa w ust. 2. Jest oczywiste, że tego rodzaju rozwiązaniu sprzeciwiałyby się chociażby względy prakseologiczne. Tak. np. uzależnienie parkowania pojazdów samochodowych na całej długości wszelkich kategorii dróg publicznych od wniesienia opłaty byłoby zabiegiem ustawodawczym bezsensownym, zaś ustanowiony powszechny obowiązek w tym zakresie nie byłby egzekwowany.

W tej sytuacji należałoby uznać, że zarówno treść, jak i konstrukcja przepisu art. 13 ust. 1 ustawy nie pozostają w opozycji do art. 217 ustawy zasadniczej. **Uzasadniony jest bowiem pogląd, że ustawą przewidziana możliwość uzależnienia korzystania z dróg publicznych od wniesienia opłat drogowych wypełnia dyspozycję konstytucyjną, zgodnie z którą „Nakładanie podatków, innych danin publicznychnastępuje w drodze ustawy”.**

Ustawa (art. 13 ust. 2) określa również:

- podmioty, które mogą być obowiązane do wnoszenia opłat. Należy przyjąć, że obowiązek w tym zakresie może dotyczyć każdego, kto korzysta z

dróg publicznych w przypadkach wskazanych w ust. 2, z wyjątkiem podmiotów, o których mowa w ust. 3;

- zakres przedmiotowy ewentualnych opłat, określony przepisami ust. 2 pkt 1-6.

Ewentualny obowiązek wnoszenia opłat m. in. za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych znajduje umocowanie w art. 13 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym, za nieuiszczenie tych opłat **pobiera się** (podkr. W.P.) opłaty podwyższone.

Jednocześnie ustawa **zwalnia bądź przewiduje możliwość zwolnienia od niektórych opłat** przejazdu pojazdów należących do imiennie bądź grupowo wskazanych podmiotów (art. 13 ust. 3 i 4), a więc również w tym zakresie respektuje postanowienie art. 217 Konstytucji in fine.

Ocena konstytucyjności art. 13 ust. 4 ustawy nie powinna być dokonywana w sposób izolowany od przepisów poprzedzających (ust. 1-3) i nie może nie uwzględniać specyfiki przedmiotu „opodatkowania” w formie opłaty drogowej. Wnoszenie opłat drogowych nie może być powszechnie obowiązujące, niezależne od miejsca i czasu przejazdu lub parkowania pojazdu. Kierując się zasadą racjonalnego działania ustawodawca postanowił więc upoważnić Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad wprowadzania opłat za korzystanie z dróg publicznych, w tym także za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach. Jednocześnie Rada Ministrów została upoważniona do określenia organu właściwego do ustalania stawek tych opłat i organu właściwego do ich pobierania (art. 13 ust. 4 ustawy). Zgodnie z dyspozycją ustawy, przepisy wykonawcze powinny uwzględniać w szczególności: kategorie pojazdów, czas parkowania i organizację ruchu lokalnego.

Treść upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 4 jest zdeterminowana formułą przepisów art. 13 ust. 1 i 2 ustawy określającą przypadki, w których mogą być pobierane opłaty drogowe. Bezpodstawny byłby zarzut niekonstytucyjności wspomnianego upoważnienia z tego powodu, że przekazuje ono do uregulowania w przepisach wykonawczych istotne elementy stosunku daninowego. **Podstawowe bowiem elementy tego stosunku zostały unormowane już w art. 13 ust. 1 –3 ustawy.** Przedmiotem zaś upoważnienia są sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji daniny publicznej pobieranej w formie opłat drogowych.

Dotyczy to również stawek opłat, które ze względu na ich różnorodność oraz lokalne uwarunkowania nie mogą być zakwalifikowane do materii objętej wyłącznością ustawy.

2. Nie podzielam również wątpliwości NSA dotyczących zgodności § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat (...) z art. 13 ust. 4 ustawy. Należy bowiem przyjąć, że przepis ten, upoważniający Radę Ministrów do określenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat, upoważnia tym samym do wskazania „organu właściwego do ich wprowadzania”. Źródłem wątpliwości NSA jest, jak się wydaje, przyjęta przezeń zwężająca interpretacja wyrażenia „szczegółowe zasady wprowadzania”, które przecież może obejmować elementy przedmiotowe, jak i podmiotowe. W opiniowanym przypadku, jedną z zasad szczegółowych, określającą podmiot właściwy do wprowadzania opłat, ustanawia właśnie § 3 ust. 1 rozporządzenia.

Wbrew obawom NSA, powyższy przepis mieści się zatem w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Ministrów. Nie narusza on także zasady wyrażonej w art. 92 ust. 2 Konstytucji. Uznając, że upoważnienie do określenia „szczegółowych zasad wprowadzania opłat” oznacza zarazem upoważnienie do określenia organu właściwego do ich wprowadzania” należy stwierdzić, iż § 3 ust. 1 rozporządzenia nie zawiera konstytucyjnie niedopuszczalnej subdelegacji.

Sporządził: Witold Pawełko