

26/3/A/2010

**WYROK**

z dnia 25 marca 2010 r.

**Sygn. akt P 9/08\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Wojciech Hermeliński  
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 marca 2010 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku: czy art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.) w związku z pkt 4.1. załącznika do tej ustawy w zakresie, w jakim zrównują odpowiedzialność osób, które uiściły opłatę za przejazd po drogach krajowych, ale nie posiadały karty opłaty drogowej w pojeździe w czasie kontroli, z osobami, które należnej opłaty za przejazd w ogóle nie uiściły, są zgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, Nr 176, poz. 1238, Nr 192, poz. 1381, z 2008 r. Nr 218, poz. 1391, Nr 227, poz. 1505 i Nr 234, poz. 1574 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 31, poz. 206 i Nr 86, poz. 720, Nr 98, poz. 817) w związku z pkt 4.1. załącznika do tej ustawy w zakresie, w jakim sankcja administracyjna w postaci kary pieniężnej za nieuiszczenie opłaty za przejazd po drogach krajowych obejmuje sytuację, gdy kierowca nie posiadał karty opłaty w pojeździe w momencie kontroli, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE

**I**

1. Postanowieniem z 7 listopada 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne czy art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz.

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 14 kwietnia 2010 r. w Dz. U. Nr 61, poz. 388.

874, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie drogowym) w związku z pkt 4.1 załącznika do tej ustawy w zakresie, w jakim zrównują odpowiedzialność osób, które uiściły opłatę za przejazd po drogach krajowych, ale nie posiadały karty opłaty drogowej w pojeździe w czasie kontroli, z osobami, które należnej opłaty za przejazd w ogóle nie uiściły, są zgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Wątpliwości sądu pytającego powstały w związku z następującym stanem faktycznym:

Decyzją z 9 marca 2007 r. Naczelnik Urzędu Celnego w Gdańsku nałożył na Zbigniewa S. kary pieniężne w wysokości: 8 tys. zł za wykonywanie transportu drogowego pojazdem niezgłoszonym do licencji oraz 3 tys. zł za wykonywanie przewozu drogowego bez uiszczenia wymaganej opłaty za przejazd po drogach krajowych. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Dyrektora Izby Celnej w Gdyni decyzją z 8 czerwca 2007 r. Organ odwoławczy, odnosząc się do kwestii uiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych, wskazał, że z przepisów wyraźnie wynika, iż nie stanowi dowodu uiszczenia opłaty karta, która w chwili kontroli nie znajdowała się w pojeździe. Oznacza to, że przedłożenie przez stronę karty opłaty drogowej dopiero na etapie postępowania odwoławczego nie pozwala na uznanie, że ww. opłata została uiszczona. Na powyższe rozstrzygnięcie Zbigniew S. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku. Zakwestionował w niej nałożenie na niego ww. kar pieniężnych jako środków niewspółmiernych do wagi popełnionych wykroczeń.

Zakwestionowana regulacja określa wysokość kary za wykonywanie przewozu drogowego bez uiszczenia wymaganej opłaty za przejazd po drogach krajowych. Zgodnie z punktem 4.1. załącznika do ustawy o transporcie drogowym wykonywanie przewozu drogowego bez uiszczenia wymaganej opłaty za przejazd po drogach krajowych podlega karze w wysokości 3 000 zł. Dowodem spełnienia obowiązku uiszczenia opłaty jest prawidłowo wypełniona karta opłaty drogowej. Wątpliwości sądu pytającego budzi zastrzeżenie, że nie stanowi dowodu uiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych przedstawienie karty w terminie późniejszym niż w trakcie kontroli. Prowadzi to bowiem do zrównania odpowiedzialności osób, które w ogóle nie uiściły opłaty za przejazd po drogach krajowych, z osobami, które uiściły opłatę, ale nie posiadały karty opłaty w pojeździe w czasie kontroli. Zdaniem sądu pytającego, prowadzi to do naruszenia zasady proporcjonalności w związku z prawem obywatela do ochrony własności i innych praw majątkowych, a także przekreśla zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a tym samym narusza art. 2 Konstytucji.

W opinii sądu pytającego nie budzi wątpliwości samo ustanowienie kary pieniężnej z tytułu niedopełnienia obowiązku uiszczenia opłaty. Jest to przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki, stanowiącej sankcję niezgodnego z prawem zachowania określonych podmiotów. Sankcja ta pełni rolę prewencyjno-represyjną. Sąd pytający podkreśla jednak, że sankcja nie może być nadmierna, oderwana od stopnia naganności zachowania jednostki w stosowaniu obowiązującego prawa. Powołując się na bogate orzecznictwo Trybunału, zwraca uwagę na brak proporcjonalności, wyrażający się w zrównaniu sankcji wobec osoby, która w ogóle nie wykonała obowiązku uiszczenia opłaty, z osobą, która uiściła stosowaną opłatę, a jedynie nie posiadała w chwili kontroli dowodu jej uiszczenia. Skoro celem omawianego przepisu jest opłacenie przejazdu, nie jest konieczne zrównanie odpowiedzialności tych dwóch kategorii podmiotów.

Wprowadzenie obowiązku uiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych jest wynikiem dostosowania prawa polskiego do ustawodawstwa europejskiego. Dyrektywa Rady WE 99/62 nałożyła na ustawodawcę obowiązek ustanowienia sankcji za nieuiszczenie stosownej opłaty. Zdaniem sądu pytającego, z treści dyrektywy nie wynika

jednak obowiązek ustanowienia prawa, na mocy którego identycznie surowa sankcja przewidziana byłaby dla osób, które co prawda uiszczyły opłatę, ale nie okazały dowodu jej uiszczenia w trakcie kontroli. Nie można zatem stwierdzić, że ustawodawca był w tym zakresie związany prawem unijnym.

Dla podkreślenia swojej argumentacji, sąd pytający zauważa, że analogicznego obostrzenia nie zawierają regulacje dotyczące licencji. Treść tych przepisów daje możliwość wykazania, także po kontroli, że wykonywanie transportu drogowego następowało na podstawie wymaganej licencji bądź pojazdem zgłoszonym do licencji.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 7 listopada 2008 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 92 ust. 1 w związku z pkt 4.1. załącznika do ustawy o transporcie drogowym jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Marszałek Sejmu przedstawił następujące argumenty:

Wprowadzone opłaty za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych stanowią jedno ze źródeł pozyskiwania środków finansowych przeznaczonych na budowę i utrzymanie dróg i autostrad. Kontrola przestrzegania obowiązku wnoszenia opłat leży zatem w interesie publicznym. Ustanowiona kara w wysokości 3 000 zł ma być środkiem dyscyplinującym podmiot do uiszczenia opłaty we właściwym terminie, tj. przed rozpoczęciem przewozu drogowego. Służy osiągnięciu celu, jakim jest gromadzenie wpływów z tytułu opłat za przejazd po drogach krajowych. Dopóki warunki wykonywania transportu i przewozu drogowego, a także poziom dyscypliny społecznej adresatów przepisów ustawy nie ulegną zmianie, system tych kar należy uznać za konieczny w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ustawodawca, wybierając jako sankcję karę pieniężną, zdecydował się na mniej uciążliwy środek oddziaływania niż np. czasowa rekwizycja pojazdu lub przewożonego ładunku. Z kolei wysokość kary należy oceniać nie z punktu widzenia przeciętnego poziomu dochodów, ale wysokości innych kar przewidzianych w zakwestionowanym załączniku do ustawy o transporcie drogowym, która waha się od 50 zł do 10 000 zł. Mając na uwadze rozpiętość tych kar, trudno uznać, że kwota 3 000 zł stanowi nadmiernie represyjny środek oddziaływania. Tym samym nie można podzielić wątpliwości sądu pytającego, że wysokość kary stanowi nadmierną ingerencję w sferę konstytucyjnie chronionych praw majątkowych podmiotu.

Zmniejszenie wysokości kary przewidzianej w załączniku do ustawy o transporcie drogowym spowoduje konieczność weryfikacji szeregu innych jego pozycji, dokonywanej pod kątem redukcji obecnie przewidzianych kar.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 4 marca 2010 r. wniósł o umorzenie postępowania w sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) z powodu niedopuszczalności orzekania. W razie gdyby Trybunał uznał, że pytanie prawne spełnia przesłanki dopuszczalności, Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 92 ust. 1 w zw. z pkt 4.1. załącznika do ustawy o transporcie drogowym jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny przedstawił następujące argumenty:

Pytanie prawne jako forma konkretnej kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał musi zostać sformułowane w oparciu o przesłankę podmiotową, przedmiotową oraz funkcjonalną, a jego przedmiotem powinna być zawsze wątpliwość występująca w toku konkretnego postępowania przed sądem. W pytaniu prawnym WSA w

Gdańsku materia sprawy zawisłej przed tym sądem tylko pozornie wydaje się wskazywać na to, że udzielona przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedź może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie przedstawiono. W istocie bowiem przesłanka funkcjonalna nie została spełniona. Sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne tylko wtedy, gdy nie ma on innej możliwości rozstrzygnięcia sprawy, tj. gdy niemożliwe jest dokonanie wykładni w zgodzie z Konstytucją bądź niemożliwe jest ustalenie, czy objęty wątpliwościami sądu przepis budzi podobne wątpliwości w orzecznictwie sądowym w analogicznych sprawach. Pytanie prawne nie może być traktowane jako środek służący do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w praktyce orzeczniczej.

W niniejszej sprawie sąd pytający, dokonując wykładni treści normatywnej zakwestionowanej regulacji, powinien w pierwszej kolejności uwzględnić dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych, orzekających w sprawach stosowania przepisów obejmujących problematykę wykonywania przewozu drogowego z naruszeniem przepisów dotyczących uiszczania opłat za przejazd po drogach krajowych. I tak, w wyroku z 25 lipca 2007 r. WSA w Białymstoku stwierdził, że brak winy podmiotów, w stosunku do których ma być zastosowana sankcja wynikająca z art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym może być przesłanką odstąpienia od zastosowania sankcji lub jej złagodzenia (sygn. II SA/Bk 276/07, baza Lex nr 307927). Z kolei w sprawie o sygn. akt II GSK 593/08 Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że brak przepisu wyraźnie nakładającego sankcję za naruszenie prawa nie może być zastępowany sięganiem do przepisów regulujących podobne sytuacje, w tym przypadku wykonywanie przewozu drogowego bez uiszczenia wymaganej opłaty. Może to doprowadzić do nałożenia kary pieniężnej za nieuiszczenie bezspornie uiszczonej opłaty (wyrok NSA z 6 stycznia 2009 r., baza Lex nr 516961). Istotny dla oceny materiału dowodowego w sprawie, w której sformułowano pytanie prawne, jest także wyrok WSA w Lublinie z 7 lipca 2009 r., w którym sąd ten uznał, że jeżeli uiszczono opłatę za przejazd po drogach krajowych, to organ nie może w takim przypadku nałożyć na przedsiębiorcę kary pieniężnej za nieuiszczenie opłaty (sygn. akt III SA/Lu 183/09, baza Lex nr 519052).

Sąd pytający w omawianej sprawie, uwzględniając wskazane wyżej orzecznictwo sądów administracyjnych, a także mając na uwadze inne przepisy omawianej ustawy, mógł dokonać właściwej wykładni art. 92 ust. 1 w związku z pkt. 4.1. załącznika do ustawy o transporcie drogowym. Zamiast tego ograniczył się on do przeprowadzenia własnej, krytycznej oceny kwestionowanych przepisów. Pytanie prawne nie spełnia zatem kryterium dopuszczalności jego skierowania do Trybunału Konstytucyjnego.

W razie uznania, że pytanie prawne spełnia przesłanki dopuszczalności, należy zaznaczyć, że orzeczenie o niekonstytucyjności wskazanej regulacji spowoduje wyeliminowanie z porządku prawnego jednej z postaci deliktu administracyjnego, polegającego na niewywiązaniu się podmiotu wykonującego przewóz z obowiązku posiadania przez kierującego pojazdem podczas przewozu karty opłaty drogowej, i co za tym idzie do stworzenia sytuacji bezkarności naruszenia tego obowiązku.

Kara przewidziana w zakwestionowanym przepisie jest typową karą administracyjną. Oznacza to, że ma ona charakter obiektywny, a podstawę do jej zastosowania stanowi samo naruszenie prawa. Podstawową przesłanką odpowiedzialności jest bezprawność czynu rozumiana jako zachowanie sprawcy niezgodne z przepisami prawa, bez dokonywania innych ocen. Taki charakter kar, wymierzanych na podstawie o art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, potwierdza dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych.

Dopuszczalność stosowania tego typu kar nie budzi wątpliwości ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ani w doktrynie prawa administracyjnego, w

której podkreśla się, że sankcje administracyjne, będące reakcją państwa na naruszenia prawa publicznego, są jednym z instrumentów ochrony tego prawa. Zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa wymaga stanowienia takich norm prawnych, które nie zawsze zawierają regulacje korzystne z punktu widzenia partykularnych interesów jednostki, ale obiektywnie konieczne z punktu widzenia interesu publicznego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się, że brak dowodu uiszczenia opłaty za korzystanie z dróg krajowych w momencie dokonywania kontroli stanowi naruszenie art. 87 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, a nieposiadanie tego dowodu traktowane jest równoznacznie z nieuiszczeniem opłaty. Inna interpretacja tych przepisów mogłaby bowiem stworzyć warunki różnych manipulacji i związanych z tym nadużyć jak np. wypełnianie kart drogowych już po kontroli, co oznaczałoby, że przewozy w okresie poprzedzającym kontrolę były wykonywane bez opłaty. Przyjęcie reżimu odpowiedzialności administracyjnej pozwala organom państwa odpowiednio szybko reagować na tego rodzaju naruszenie norm prawnych.

Wymierzenie kary, przewidzianej przez zakwestionowany art. 92 ust. 1 w związku z pkt 4.1. załącznika do ustawy o transporcie drogowym, mimo że stanowi ingerencję w prawa majątkowe jednostki, to jednak ingerencję dopuszczalną, związaną z niewykonaniem obowiązków nałożonych przez prawo.

Obowiązek uiszczenia opłaty drogowej ma charakter obowiązku publicznoprawnego, gdyż wpływy z tych opłat stanowią jedno ze źródeł pozyskiwania środków finansowych przeznaczonych na cel publiczny, tj. budowę, przebudowę i utrzymanie dróg i autostrad. Wprowadzona sankcja administracyjna w postaci kary pieniężnej ma być środkiem dyscyplinującym do rzetelnego realizowania tego obowiązku.

Powyższe argumenty przesądzają o tym, że zakwestionowana regulacja, jako instrument ochrony interesu publicznego, spełnia postulat niezbędności, a także ze względu na jej represyjno-prewencyjny charakter – postulat skuteczności. Postulaty te składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 1 Konstytucji zasady proporcjonalności.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez zaskarżone przepisy zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, należy podkreślić, że ustawodawcy przysługuje swoboda określania sankcji za niedopełnienie obowiązku przewidzianego w art. 83 Konstytucji, tj. przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał nie jest także powołany do kontroli celowości, racjonalności lub skuteczności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Trybunał interweniuje jedynie wówczas, gdy ustawodawca przekroczy zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych staje się ewidentne. W rozpatrywanej sprawie taka sytuacja nie występuje.

## II

Przedstawiciel Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie stawił się na rozprawie, w związku z czym sędzia sprawozdawca odczytała skrócone motywy przedstawione przez sąd w pytaniu prawnym.

Prokurator Generalny zmodyfikował stanowisko zajęte w piśmie z 4 marca 2010 r., wnosząc o stwierdzenie, że wskazana w pytaniu prawnym regulacja jest zgodna z wymienionymi w nim wzorcami konstytucyjnymi. Prokurator Generalny wyjaśnił, że argumentacja odnosząca się do umorzenia pytania prawnego wynikała z faktu, iż regulacja wskazana przez sąd pytający była jasna i nie budziła żadnych konstytucyjnych wątpliwości. Tym samym, w jego opinii, pytanie prawne w ogóle nie powinno było zostać przedstawione.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Przedmiot kontroli.

Przedstawione w pytaniu prawnym wątpliwości dotyczą konstytucyjności art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie drogowym) w związku z pkt 4.1. załącznika do tej ustawy w zakresie, w jakim zrównuje odpowiedzialność osób, które uiściły opłatę za przejazd po drogach krajowych, ale nie posiadały karty opłaty w pojeździe w czasie kontroli, z osobami, które należnej opłaty za przejazd w ogóle nie uiściły.

Zgodnie z zakwestionowanym art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym każdy, kto wykonuje przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, naruszając obowiązki lub warunki wynikające z przepisów ustawy, podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 15 000 złotych. Wykaz naruszeń obowiązków lub warunków, a także wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia określa załącznik do ustawy. Zakwestionowany pkt 4.1. załącznika nakłada karę w wysokości 3 000 złotych za wykonywanie przewozu drogowego bez uiszczenia wymaganej opłaty za przejazd po drogach krajowych. Przepis ten zawiera także postanowienie, że karta dobową lub tygodniową, która w chwili rozpoczęcia kontroli nie znajdowała się w pojeździe, a przedstawiona została w terminie późniejszym, nie stanowi dowodu uiszczenia opłaty. To samo dotyczy innej karty, która w chwili rozpoczęcia kontroli nie znajdowała się w pojeździe, a zakupiona została w dniu kontroli lub dniach następnych (karta miesięczna lub roczna).

Jako wzorce kontroli sąd pytający wskazał art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji. W opinii sądu pytającego, nie narusza Konstytucji samo ustanowienie kary pieniężnej z tytułu niedopełnienia obowiązku uiszczenia opłaty. Jest to co prawda przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych, ale ingerencji będącej sankcją niezgodnego z prawem zachowania się określonych podmiotów. Wątpliwości budzi natomiast zrównanie sankcji wobec osoby, która w ogóle nie wykonała obowiązku uiszczenia opłaty, z osobą, która uiściła stosowaną opłatę, a jedynie nie posiadała w chwili kontroli dowodu jej uiszczenia. Skoro celem omawianego przepisu jest opłacenie przejazdu, to zrównanie odpowiedzialności tych dwóch kategorii podmiotów nie jest konieczne, a tym samym narusza zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Brak różnicowania odpowiedzialności między podmiotem, który zastosował się do obowiązku wynikającego z ustawy, a podmiotem, który takiego obowiązku w ogóle nie wykonał, narusza także zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa określoną w art. 2 Konstytucji.

#### 2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne w pierwszej kolejności stwierdzić, że niniejsze pytanie prawne spełnia warunki merytorycznego rozpoznania, jest więc dopuszczalne w świetle art. 193 Konstytucji. Kwestionowane przepisy mają bezpośredni związek z przedmiotem rozpoznania w sprawie toczącej się przed sądem pytającym, a od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie tej sprawy.

Tym samym Trybunał nie podzielił argumentacji zawartej w stanowisku Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym postępowanie w sprawie należało umorzyć z uwagi na brak spełnienia przesłanki funkcjonalnej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, sąd, który ma wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, powinien w

pierwszej kolejności we własnym zakresie zmierzać do jej wyjaśnienia, a posługując się dostępnymi metodami wykładni – dokonać takiej interpretacji, która umożliwi mu rozstrzygnięcie sprawy. Taką możliwość miał WSA z Gdańsku, który przedstawił niniejsze pytanie prawne Trybunałowi. Powołane w stanowisku Prokuratora Generalnego orzecznictwo sądów administracyjnych oraz kontekst innych przepisów ustawy o transporcie drogowym miały umożliwić sądowi pytającemu dokonanie wykładni, która pozwoliłaby mu na rozstrzygnięcie sprawy. Zamiast tego sąd pytający ograniczył się do przeprowadzenia własnej, niezwykle krytycznej oceny kwestionowanych przepisów w aspekcie zakresowej niezgodności z Konstytucją.

Odnosząc się do tych uwag, Trybunał przypomina, że pytanie prawne zostało przedstawione przez sąd pytający 8 stycznia 2008 r. Do tego czasu orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące problematyki wykonywania przewozu drogowego z naruszeniem przepisów o uiszczaniu opłat za przejazd po drogach krajowych sprowadzało się do oceny błędnego wypełnienia karty opłaty za przejazd po drogach krajowych. Zgodnie z tą linią orzeczniczą o uznaniu opłaty za nieuiszczoną przesądzało wypełnienie karty opłaty w sposób, który uniemożliwiał jej przyporządkowanie do określonego środka transportu, np. niewpisanie numeru rejestracyjnego pojazdu. Jednocześnie z brzmienia przepisów ustawy o transporcie drogowym nie wynikało, aby sąd mógł odstąpić od zastosowania pkt 4.1. załącznika do ustawy o transporcie drogowym. Tym samym sąd pytający mógł nabrać wątpliwości, co do konstytucyjności wskazanej w pytaniu prawnym regulacji, dotyczącej braku karty opłaty w pojeździe.

### 3. Mechanizm uiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych.

Ocena konstytucyjności i legalności kwestionowanej w pytaniu prawnym regulacji na wstępie wymaga zbadania mechanizmu uiszczenia opłat za przejazd po drogach krajowych. Unormowania te są wynikiem wdrożenia do prawa polskiego wspólnotowego *acquis* dotyczącego polityki transportowej. Celem nałożenia tego typu opłat za przejazdy ciężkotowarowe jest przeniesienie części kosztów budowy i utrzymania dróg na osoby eksploatujące je na drogach publicznych w zależności od uciążliwości oraz zakresu takiego korzystania, a także wspieranie korzystania z pojazdów bardziej przyjaznych środowisku naturalnemu oraz bardziej efektywnych form przemieszczania towarów.

Pobieranie opłat za korzystanie z dróg krajowych reguluje dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. U. UE L. 99, poz. 187; dalej: dyrektywa w sprawie opłat). Dyrektywa w sprawie opłat określa m.in. warunki nałożenia opłat za przejazd, a także maksymalne wysokości takich opłat. Jednocześnie, zgodnie z art. 9a tej dyrektywy, państwa członkowskie ustalają odpowiednie kontrole i określają system sankcji stosowanych za naruszenie przepisów krajowych przyjętych na podstawie tej dyrektywy. Ustanowione sankcje muszą być „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”.

W polskim systemie prawnym obowiązek uiszczenia opłat za przejazd po drogach krajowych wprowadził art. 42 ustawy o transporcie drogowym. Stawki opłaty uzależnione są m.in. od czasu przejazdu, rodzaju pojazdu czy emisji spalin. W momencie wydania decyzji z 9 marca 2007 r. w związku z przeprowadzeniem kontroli w zakresie przewozu drogowego, w sprawie zawisłej przed sądem przedstawiającym pytanie prawne wysokość opłaty nie mogła przekraczać równowartości 800 euro w skali rocznej (art. 42 ustawy o transporcie drogowym; kwota ta została zmieniona przez ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 218, poz. 1391, i wynosi obecnie 1800 euro), a szczegółowy rodzaj i stawki tej opłaty, tryb wnoszenia i sposób jej rozliczania w przypadku niewykorzystania w całości lub w części

dokumentu potwierdzającego jej wniesienie, a także wzory dokumentów potwierdzających wniesienie tej opłaty określało rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 8 sierpnia 2006 r. w sprawie opłat za przejazd po drogach krajowych (Dz. U. Nr 151, poz. 1089; dalej: rozporządzenie z 2006 r. w sprawie opłat). Zgodnie z nim uiszczenie opłaty następowało przez nabycie karty opłaty w jednostce upoważnionej do poboru opłat (§ 3 ust. 1). Karta opłaty składała się z dwóch części: z winiety samoprzylepnej, umieszczonej w sposób trwały wewnątrz pojazdu, w prawym dolnym rogu przedniej szyby (§ 3 ust. 2 pkt 1) oraz z odcinka kontrolnego przechowywanego w pojeździe i okazywanego na żądanie osób uprawnionych do kontroli karty opłaty (§ 3 ust. 2 pkt 2).

Z brzmienia przepisów wynikało, że uiszczenie opłaty następowało przez nabycie karty opłaty w przewidzianym w ustawie punkcie (urzędy pocztowe, przejścia graniczne, stacje paliw, organizacje zrzeszające przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym – art. 42 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym), a także jej skasowanie w sposób określony w załączniku do rozporządzenia nr 26 (odpowiednie przedziurkowanie obu jej części). Ponadto przed rozpoczęciem pierwszego przejazdu kartę należało wypełnić, wpisując numer rejestracyjny pojazdu na jej odcinku kontrolnym (§ 4). Zgodnie z § 3 ust. 4 rozporządzenia nie stanowiły dowodu uiszczenia opłaty winieta lub odcinek kontrolny nieprzedziurkowane albo uszkodzone w sposób uniemożliwiający odczytanie numeru, winieta nieumieszczona trwale w sposób przewidziany w tym rozporządzeniu, a także odcinek kontrolny noszący ślady ingerencji chemicznej lub mechanicznej czy też zafoliowany lub w stanie uniemożliwiającym sprawdzenie umieszczonych na dokumencie zabezpieczeń.

Na marginesie należy wskazać, że kwestie omówione wyżej obecnie reguluje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 czerwca 2009 r. w sprawie opłat za przejazd po drogach krajowych (Dz. U. Nr 86, poz. 721, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2009 r. w sprawie opłat). Rozporządzenie to powtórzyło wszystkie regulacje rozporządzenia z 2006 r. w sprawie opłat. Ponadto dodało przepis, zgodnie z którym pracownik jednostki, dokonując sprzedaży karty opłaty drogowej, wpisuje na rewersie odcinka kontrolnego datę oraz składa podpis (§ 3 pkt 2 rozporządzenie z 2009 r. w sprawie opłat).

W celu zapewnienia prawidłowego wykonywania obowiązków dotyczących transportu drogowego, w tym także uiszczania opłaty drogowej, ustawa o transporcie drogowym przewiduje możliwość przeprowadzenia przez wskazane organy kontroli kierowcy pojazdu podczas wykonywania przewozu. Zgodnie z przepisami tej ustawy kierowca, który wykonuje przejazd w ramach transportu drogowego, ma obowiązek posiadania przy sobie i okazania na żądanie uprawnionego organu kontroli m.in. karty opłaty drogowej (art. 87 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym). W przypadku braku tego typu karty organ dokonujący kontroli ma prawo w drodze decyzji nałożyć na wykonującego przewóz określoną karę pieniężną (art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym). Jak już wspomniano wyżej, zakwestionowana w pytaniu prawnym regulacja określa wysokość kary za wykonywanie przewozu drogowego bez uiszczenia wymaganej opłaty za przejazd po drogach krajowych (3 000 zł). Przy czym zgodnie z pkt. 4.1. załącznika do ustawy o transporcie drogowym karta dobową lub tygodniową, która w chwili rozpoczęcia kontroli nie znajdowała się w pojeździe, a przedstawiona została w późniejszym terminie, nie stanowi dowodu uiszczenia opłaty. To samo dotyczy innej karty (np. karty miesięcznej albo rocznej), która w chwili rozpoczęcia kontroli nie znajdowała się w pojeździe, a zakupiona została w dniu kontroli lub dniach następujących.

Reasumując, nie ulega wątpliwości, że mimo braku precyzji w redakcji zwrotu zamieszczonego w rozporządzeniu z 2006 r. w sprawie opłat mechanizm uiszczenia opłaty wymaga wykonania kilku czynności: w pierwszej kolejności jest to nabycie w



upoważnionej do tego jednostce karty opłaty drogowej określonego rodzaju (dobowa, siedmiodniowa itp.). Następnie, przed rozpoczęciem przejazdu, prawidłowe wypełnienie dwuczęściowej karty. Przez prawidłowe wypełnienie ogólnie rozumieć należy wpisanie danych identyfikujących pojazd i wykonywany nim przejazd; w praktyce oznacza to wpisanie na odcinku kontrolnym karty numeru rejestracyjnego pojazdu i czasu przejazdu. Dopiero wykonanie tych czynności pozwala na przypisanie karty do określonego pojazdu i czasu przejazdu, a tym samym za uznanie opłaty za uiszczoną. Mechanizm ten jest zatem analogiczny do stosowanych powszechnie opłat za przejazdy środkami komunikacji miejskiej, gdzie do stwierdzenia, że opłata została uiszczona, konieczne jest nie tylko nabycie biletu, lecz także jego poprawne skasowanie. Tym samym brak prawidłowo wypełnionej karty opłaty w pojeździe w czasie przeprowadzania kontroli oznacza nie tyle brak dowodu potwierdzającego uiszczenie opłaty, ile w istocie jest uchyceniem się od wykonania ustawowego obowiązku uiszczenia opłaty należnej za przejazd określonym pojazdem w określonym czasie.

#### 4. Administracyjna kara pieniężna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są regulacje określające karę pieniężną za niewykonanie ustawowego obowiązku, jakim jest uiszczenie opłaty za wykonywanie przewozu drogowego. Kara ta nakładana jest w drodze decyzji administracyjnej. Mamy tu zatem do czynienia z typową sankcją administracyjną w postaci kary pieniężnej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków nie budzi wątpliwości. Brak stosownej sankcji powoduje bowiem, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne (zob. wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89; 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30).

Jak stwierdził Trybunał w uzasadnieniu orzeczenia z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, administracyjne kary pieniężne są to środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa (OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5).

Kary te – stosowane automatycznie, z mocy ustawy mają bowiem przede wszystkim znaczenie prewencyjne (wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 30). Przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej, motywują adresatów do wykonywania ustawowych obowiązków (sygn. P 19/06). Podstawą zastosowania tego typu kar jest samo obiektywne naruszenie prawa.

Tym samym administracyjna kara pieniężna nie jest wyłącznie represją za naruszenie prawa (zob. wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134), ale przede wszystkim stanowi środek przymusu, który służyć ma zapewnieniu wykonywania obowiązków wobec państwa. Organ administracyjny musi bowiem posiadać skuteczne środki, które skłonią adresatów norm do oczekiwanego zachowania w sferach uznanych za szczególnie istotne.

Administracyjna kara pieniężna stanowi ingerencję w prawa majątkowe jej adresatów. Sankcja ta godzi bowiem w dobro, którym jest majątek podmiotu naruszającego obowiązki administracyjnoprawne. Z drugiej strony art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem tego obowiązku. Należy zatem rozważyć, czy kształtując zasady odpowiedzialności za niewykonanie prawnych obowiązków, ustawodawca skrepowany jest normami konstytucyjnymi.

Nie ulega wątpliwości, co niejednokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał, że swoboda ustawodawcy w nakładaniu tego typu kar nie jest nieograniczona i wymaga poszanowania podstawowych zasad zawartych w Konstytucji (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2 i powołane tam orzecznictwo). Do zasad tych należą wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada zaufania do prawa i sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji) czy też zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Oznacza to, że ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych, oderwanych od stopnia naganności zachowania jednostki w stosowaniu obowiązującego prawa (zob. wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110).

5. Ocena zgodności art. 92 ust. 1 w związku z pkt 4.1. załącznika do ustawy o transporcie drogowym z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Z uwagi na powołanie tego przepisu jako wzorca kontroli w pierwszej kolejności, Trybunał przypomina ugruntowane stanowisko dotyczące art. 64 ust. 1 Konstytucji w przypadku nakładania podatków i innych danin publicznych (w tym także opłat).

Obowiązek ponoszenia ciężarów podatkowych i innych danin publicznych kształtuje ramy konstytucyjnego pojmowania własności (zob. wyrok z 24 listopada 2009 r., sygn. SK 36/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 151 i powołane tam orzecznictwo). W wyroku z 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, Trybunał stwierdził, że „skutki nałożenia na określoną grupę podmiotów określonej daniny publicznej lub wprowadzenia ulgi (zwolnienia podatkowego) nie mogą być (...) oceniane w kategoriach wpływu na stan majątkowy podatników” (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156). Przepisy dotyczące podatków i danin publicznych mają bowiem swoją własną, odrębną podstawę konstytucyjną. Wynika to przede wszystkim z art. 84 Konstytucji, który statuuje powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych i niejako zwalnia ustawodawcę z obowiązku usprawiedliwiania wprowadzenia daniny publicznej.

Pobieranie danin i opłat o charakterze publicznym nie może być więc uznane za ingerencję w sferę prawa własności (chyba że stanowi ono ukrytą formę konfiskaty mienia). Jak zauważył Trybunał w wyroku z 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, przyjęcie tezy, że każde ograniczenie majątkowe, w tym nałożenie np. podatku czy innej daniny, jest ograniczeniem prawa własności – prowadziłoby do wniosku, że każda zmiana niekorzystna w sytuacji majątkowej obywatela jest takim ograniczeniem. To spowodowałoby zatarcie się granicy pomiędzy tym, co jest ciężarem wynikającym z obowiązków, a co ograniczeniem własności podlegającym kontroli z punktu widzenia art. 64 Konstytucji (OTK ZU nr 6/2001, poz. 166).

W niniejszej sprawie zarzuty sądu pytającego nie dotyczą jednak samego obowiązku uiszczenia opłaty za wykonywanie transportu drogowego, czy też nałożenia na podmiot, który tego obowiązku nie wykonał, administracyjnej kary pieniężnej. Sąd pytający nie zgadza się natomiast z brakiem rozróżnienia odpowiedzialności za niewypełnienie obowiązków dotyczących uiszczenia opłaty za przejazd. Jego zdaniem zrównanie – przez nałożenie wygórowanej kary pieniężnej w takiej samej wysokości – odpowiedzialności osób, które w ogóle nie nabyły karty opłaty za przejazd, z osobami, które jedynie w momencie kontroli nie posiadały karty opłaty w pojeździe, narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Skoro celem przepisów jest dyscyplinowanie podmiotów do opłacenia przejazdu, to kara za brak dowodu uiszczenia opłaty w pojeździe nie powinna być identyczna jak kara za nieuiszczenie opłaty. Przedmiotem pytania

prawnego jest zatem w istocie relatywnie wysoka – w odniesieniu do kary za nieuiszczenie opłaty – kara pieniężna za niewypełnienie określonego ustawowo obowiązku, czyli za brak karty opłaty w pojeździe w czasie przeprowadzania kontroli.

Trybunał wskazał już, że o ile nie budzi wątpliwości sama dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, o tyle swoboda ustawodawcy w tym zakresie nie jest nieograniczona. Ustawodawca, ustanawiając sankcje administracyjne, musi bowiem uwzględniać podstawowe zasady konstytucyjne, takie jak zasada proporcjonalności czy też zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Oceniając zakwestionowaną regulację we wskazanym w pytaniu prawnym zakresie, należy więc rozważyć, czy zrównanie odpowiedzialności osób, które nabyły kartę opłaty za przejazd po drogach krajowych, ale nie posiadały tej karty w pojeździe w czasie kontroli, z osobami które w ogóle nie nabyły karty opłaty, spełnia przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności wszelkie ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. Do zasady proporcjonalności odwołujemy się więc w sytuacji konfliktu wartości. Z jednej strony konstytucyjnego prawa lub wolności, które ma podlegać ograniczeniom, z drugiej strony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, które powyższe ograniczenie mogą uzasadniać. Ponadto samo uzasadnienie ograniczenia wartościami wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest wystarczające do uznania jego dopuszczalności. Konstytucyjność ograniczenia zależy bowiem od odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzone ograniczenie służy realizacji założonego celu, 2) czy jest niezbędne dla osiągnięcia tego celu oraz 3) czy nie stanowi zbyt wysokiego kosztu realizacji założonego celu, a zatem, czy pozostaje w odpowiedniej proporcji w stosunku do ciężarów nakładanych przez nie na jednostkę – proporcjonalność *sensu stricto* (zob. wyrok z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1).

Nie ulega wątpliwości, że wykonywanie obowiązku uiszczania opłat za przejazd po drogach krajowych służy interesowi publicznemu. Zgodnie z art. 46 ustawy o transporcie drogowym pobrane opłaty przeznaczone zostają m.in. na budowę i przebudowę dróg krajowych, budowę autostrad, a także poprawę bezpieczeństwa na drogach. Tym samym należy zgodzić się ze stanowiskami Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, że ustawodawca powinien zadbać o to, aby opłaty te uiszczane były przez wszystkie podmioty wykonujące na terytorium RP przewóz drogowy. Ustanowiona kara w wysokości 3 000 zł ma być środkiem dyscyplinującym obywateli do wykonywania ustawowo nałożonego obowiązku – uiszczania opłaty drogowej za każdy przejazd, określonym środkiem transportu i w określonym czasie. Należy uznać, że nałożona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków, a tym samym spełniony zostaje postulat przydatności.

Kolejną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest rozważenie, czy skoro celem nałożenia kary pieniężnej, na podstawie art. 92 ust. 1 w związku z pkt 4.1. załącznika do ustawy o transporcie drogowym, jest dyscyplinowanie podmiotów do opłacania przejazdów po drogach krajowych, to czy zrównanie sankcji wobec osób, które wykupiły stosowną kartę opłaty, a jedynie nie posiadały jej w pojeździe w chwili kontroli, z osobami, które w ogóle nie wykonały tego obowiązku, jest niezbędne dla osiągnięcia tego celu.

Uiszczenie opłaty za przejazd po drogach krajowych jest czynnością sformalizowaną. Z powołanych już przepisów ustawy o transporcie drogowym oraz rozporządzenia z 2006 r. w sprawie opłat wynika jednoznacznie, że uiszczenie opłaty następuje przez nabycie karty opłaty oraz jej prawidłowe wypełnienie, czyli wpisanie numeru rejestracyjnego pojazdu na jej odcinku kontrolnym przed rozpoczęciem pierwszego przejazdu (§ 4 rozporządzenia z 2006 r. w sprawie opłat) oraz zaznaczenie czasu przejazdu w sposób przewidziany w punkcie 7 załącznika nr 26 do rozporządzenia z 2006 r. w sprawie opłat. Przy czym zgodnie z art. 87 ustawy o transporcie drogowym kierowca jest zobowiązany posiadać kartę opłaty w pojeździe podczas wykonywania przejazdu.

Spełnienie łącznie tych warunków pozwala na stwierdzenie, że transport wykonywany jest właściwym pojazdem, a tym samym wysokość pobranej opłaty jest prawidłowa i odpowiada przesłankom z art. 42 ust. 2 ustawy o transporcie drogowym, zgodnie z którym stawki opłaty uzależnione są od czasu przejazdu po drogach krajowych, rodzaju pojazdu, dopuszczalnej masy całkowitej, a także liczby osi oraz emisji spalin. Ponieważ opłata drogowa ma służyć konkretnemu przejazdowi, czyli wykonywaniu transportu określonym pojazdem w określonym czasie, a karta opłaty ma stanowić dowód uiszczenia tej opłaty, karta ta, prawidłowo wypełniona, musi znajdować się w pojeździe w trakcie wykonywania przejazdu. Moc dowodową dokumentowi zarówno co do pojazdu, za przejazd którym uiszczana jest opłata, jak i czasu, w którym przejazd ten się odbywa, nadaje bowiem nie samo nabycie karty opłaty, ale dopiero jej wypełnienie. Przy czym oczywistym jest, że późniejsze okazanie karty opłaty wcale nie gwarantuje, że została ona wypełniona przed rozpoczęciem przewozu.

Nałożenie na przewoźnika wyżej wymienionych obowiązków, tj. wypełnienia karty opłaty przed rozpoczęciem przewozu oraz posiadania jej w pojeździe w trakcie kontroli, nie jest więc przypadkowe. Gwarantuje przypisanie karty opłaty do wskazanego pojazdu, przy użyciu którego w ustalonym terminie będzie wykonywany transport. To z kolei zapobiega wielokrotnemu wykorzystywaniu karty opłaty przez więcej niż jeden pojazd lub przez jeden pojazd, ale w różnym czasie. Teoretycznie przewoźnik może bowiem np. posiadać kilka pojazdów, ale jedną kartę, którą wypełni dopiero po dokonaniu kontroli.

Uznanie, że brak karty w pojeździe oznacza brak uiszczenia opłaty i tym samym nałożenie takiej samej kary w sytuacji, w której karta dobową lub tygodniową, stanowiącą dowód uiszczenia opłaty, w chwili rozpoczęcia kontroli nie znajdowała się w pojeździe, przeciwdziała tego typu praktykom.

Spełnia to zatem rolę, którą każda sankcja administracyjna powinna odgrywać – motywuje adresatów do wykonywania ustawowych obowiązków. Realizuje także postulat określony w przepisach dyrektywy w sprawie opłat, zgodnie z którą wprowadzone sankcje za niewykonywanie obowiązku wnoszenia opłat powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał nie podziela stanowiska sądu pytającego, że dla realizacji celów określonych w ustawie nie jest konieczne zrównanie odpowiedzialności osób, które nie posiadały karty opłaty w pojeździe w momencie kontroli, z osobami, które w ogóle takiej karty nie nabyły. Jak już wskazano, określony w przepisach mechanizm wnoszenia opłat za przejazd po drogach krajowych powoduje, że okazanie karty opłaty po kontroli nie gwarantuje, iż została ona wypełniona przed rozpoczęciem przejazdu, a więc czy w istocie opłata za ten konkretny przejazd została uiszczona. W związku z tym nie ma podstaw do łagodniejszego potraktowania tego typu niedopełnienia obowiązku ustawowego.

Analogiczne stanowisko reprezentuje także orzecznictwo sądów administracyjnych. W licznych wyrokach sądy administracyjne potwierdzają, że aby uznać opłatę za uiszczoną, konieczne jest przyporządkowanie karty opłaty do określonego środka transportu, wykonującego w chwili kontroli przejazd po drogach krajowych. W związku z tym podobnie jak brak karty w pojeździe w czasie kontroli, także wypełnienie karty opłaty w sposób uniemożliwiający zidentyfikowanie pojazdu, którym wykonywany jest transport, np. niewpisanie numeru rejestracyjnego pojazdu, uznawane jest za wykonywanie transportu bez uiszczenia opłaty. Reprezentując takie stanowisko, sądy administracyjne podkreślają, że oceniając, czy karta jest nieprawidłowo wypełniona, czy niewypełniona wcale i tym samym uznając czy opłata została uiszczona, czy też nie, należy kierować się wskazówką, że celem przepisów jest pobranie opłaty drogowej za każdy przejazd. W związku z tym, jeśli karta opłaty wypełniona jest nieprawidłowo, ale „skasowana” dla uiszczenia opłaty za konkretny przejazd, tzn. wypełniona w sposób uniemożliwiający jej powtórne użycie, uchybienie takie należy traktować łagodniej i karać według uregulowań pkt 1.4.4. załącznika do ustawy o transporcie drogowym (zob. wyroki WSA w Warszawie z: 11 października 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 495/05, Lex nr 191335; 9 grudnia 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1560/05, Lex nr 190925; 24 lutego 2006, sygn. akt VI SA/Wa 2172/05, Lex nr 220051, a także wyroki NSA z: 1 czerwca 2007 r., sygn. akt I OSK 960/06, Lex nr 354717, 16 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1458/06, Lex nr 501010).

Z oczywistych przyczyn Trybunał Konstytucyjny nie podziela także stanowiska sądu pytającego dotyczącego braku analogicznych obostrzeń w przypadku licencji. Sąd pytający zarzuca, że w przeciwieństwie do zakwestionowanych przepisów regulacje dotyczące licencji nie wyłączają możliwości wykazania po kontroli, w toku postępowania, iż wykonywanie transportu następowało na podstawie wymaganej licencji, a kierowca jedynie nie posiadał odpowiedniego dokumentu w pojeździe.

Licencja na wykonywanie transportu drogowego wydawana jest w formie decyzji administracyjnej. Aby wniosek został pozytywnie rozpatrzony, przedsiębiorca musi spełnić szereg warunków (art. 5-8 ustawy o transporcie). Jednocześnie na licencji znajduje się zarówno data jej wydania, jak i okres, na jaki została wydana. Tym samym nie ulega wątpliwości, że brak określonego dokumentu w pojeździe (wypisu z licencji) nie przesądza o tym, iż kierowca wykonuje transport bez licencji. W tej sytuacji ustawodawca zasadnie umożliwił przedsiębiorcy wykazanie po kontroli, że wykonywanie transportu ma miejsce na podstawie wymaganej licencji (bądź pojazdem zgłoszonym do licencji).

Analogiczne podejście nie jest możliwe w przypadku opłat za przejazd. Trybunał wykazał już, że późniejsze okazanie karty opłaty nie gwarantuje, iż karta ta została wypełniona przed rozpoczęciem przejazdu, a tym samym, że opłata została uiszczona za konkretny przejazd określonym pojazdem i w określonym czasie.

Podsumowując, zakwestionowana regulacja służy celowi, jakim jest mobilizowanie podmiotów do uiszczania opłat za przejazd po drogach krajowych, a w związku z mechanizmem wnoszenia tych opłat jest niezbędna do osiągnięcia tego celu. Nie ulega wątpliwości, że zrównanie sankcji administracyjnej zgodnie z art. 92 ust. 4 w związku z pkt 4.1. załącznika do ustawy o transporcie drogowym zapobiega kalkulowaniu ewentualnych korzyści płynących z naruszenia prawa. Trybunał Konstytucyjny podkreślał już w swoim orzecznictwie, że zasada proporcjonalności „nie może służyć za podstawę ochrony interesu wynikającego z naruszenia prawa” (zob. wyrok TK z 26 marca 2002 r. sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15), 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” (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56).

Regulacja zakwestionowana w pytaniu prawnym spełnia właśnie taką rolę. Ponieważ opłata drogowa ma służyć konkretnemu przejazdowi, czyli wykonywaniu transportu określonym pojazdem w określonym czasie, a prawidłowe wypełnienie karty jest równoznaczne z uiszczeniem należnej opłaty za taki transport („skasowanie biletu”), tylko posiadanie wypełnionej karty w pojeździe pozwala przypisać ją do danego pojazdu i danego czasu. Uznając, że brak karty w pojeździe oznacza nieuiszczenie opłaty drogowej, ustawodawca uniemożliwia podmiotom wykonującym przejazd wielokrotne wykorzystywanie karty opłaty, a tym samym skłania ich do prawidłowego wypełniania ustawowego obowiązku.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał nie może także uznać kary za zbyt wygórowaną. Trybunał podziela przy tym pogląd Marszałka Sejmu, że punktem odniesienia przy ocenie wysokości tej kary powinny być inne regulacje określające wysokość kar za naruszenie przepisów dotyczących przewozu drogowego. Przypomnimy, że zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym kary te wahają się od 50 zł (za skrócenie tygodniowego czasu odpoczynku przy wykonywaniu przewozu drogowego o czas do jednej godziny) do 15 000 zł (wykonywanie przewozu kabotażowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia). Zważywszy na rozpiętość wysokości tych kar, trudno uznać, że kara przewidziana w pkt 4.1. załącznika do ustawy o transporcie drogowym stanowi nadmiernie represyjny środek oddziaływania na podmioty wykonujące transport drogowy.

Powyższe rozumowanie prowadzi do wniosku, że art. 92 ust. 1 w związku z pkt 4.1. załącznika do ustawy o transporcie drogowym jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 92 ust. 1 w związku z pkt 4.1. załącznika do ustawy o transporcie drogowym z art. 2 Konstytucji.

Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa został powołany przez sąd pytający niejako pomocniczo, jako uzupełnienie wskazanego już art. 31 ust. 3 Konstytucji (nieproporcjonalność administracyjnej kary pieniężnej). Zdaniem sądu pytającego różnicowanie odpowiedzialności osób, które zastosowały się do obowiązku wynikającego z ustawy, z osobami, które tego obowiązku w ogóle nie wykonały, przekreśla zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. W tej sytuacji wywody przedstawione wyżej wyczerpują problem także w zakresie, w jakim sąd pytający formułuje zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.