

RCL.DPiO 5604-61/14

ANALIZA

**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 27 MAJA 2014 R., SYGN. AKT P 51/13**

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2014 r., sygn. akt P 51/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2014 r., pod poz. 735.

2. Sentencja orzeczenia:

Przepis § 2 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego (Dz. U. Nr 229, poz. 1502 oraz z 2011 r. Nr 294, poz. 1796) jest niezgodny z art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 963, z późn. zm.), a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis § 2 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia wskazanego w sentencji wyroku utraci moc obowiązującą z dniem 30 listopada 2014 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

W stanie normatywnym leżącym u podstaw sformułowanej przez Trybunał oceny zakwestionowanej regulacji, dotyczącej opłat za czynności jednostek dozoru technicznego, czynności te – w myśl art. 25 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym (*dalej: „u.d.t.”*) – wykonywane są przez inspektorów u projektujących i wytwarzających urządzenia techniczne, a także wytwarzających materiały i elementy stosowane do ich wytwarzania, naprawy lub modernizacji oraz eksploatujących, naprawiających i modernizujących te urządzenia, zwanych w u.d.t. „przedsiębiorcami”. Zaś, jak wynika z art. 24 ust. 1 u.d.t.,

inspektorami tymi są pracownicy jednostek dozoru technicznego upoważnieni przez organ właściwej jednostki dozoru technicznego. Rodzaje urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu, określone natomiast zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu (Dz. U. z 2012 r. , poz. 1468), wydanemu na podstawie art. 5 ust. 2 ww. ustawy.

W myśl art. 9 ust. 1 u.d.t. wytwarzanie, naprawa lub modernizacja urządzeń technicznych oraz materiałów i elementów stosowanych do ich wytwarzania, naprawy lub modernizacji (jak i świadczenie usług w zakresie naprawiania lub modernizacji urządzeń technicznych – ust. 1a) wymaga posiadania przez przedsiębiorcę uprawnienia, wydanego w formie decyzji administracyjnej przez organ właściwej jednostki dozoru technicznego. Podobnie art. 14 ust. 1 i 4 tejże ustawy przewiduje formę decyzji dla zezwolenia na eksploatację urządzeń objętych dozorem technicznym, zaś ust. 2 tego przepisu określa ogólnie badania i czynności, które muszą być wykonane przed wydaniem decyzji. Wskazana wyżej forma rozstrzygnięcia o uprawnieniu przedsiębiorcy do podejmowania aktywności wynikającej z art. 25 u.d.t. wpisuje się w przyjęty w art. 7 ust. 1 u.d.t. reżim prawny, gdyż zgodnie z tym przepisem do postępowania przed organami jednostek dozoru technicznego stosuje się przepisy ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego.

Oplaty za czynności jednostek dozoru technicznego przewidziane zostały w art. 34 ust. 1. ww. ustawy. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, obowiązek uiszczania przedmiotowych opłat ciąży na podmiotach, na rzecz których wykonywane są czynności dozoru technicznego. Jednocześnie w ust. 3 tego przepisu, ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw gospodarki do określenia w drodze rozporządzenia, wysokości opłat za przedmiotowe czynności, przy czym rozporządzenie to ma uwzględniać w szczególności rodzaje urządzeń technicznych oraz czynności wykonywane przez jednostki dozoru technicznego, za które pobierane są opłaty.

W tym miejscu zauważyć należy, iż normy zawarte w art. 34 u.d.t. oraz pozostałych w przepisach ustawy nie przewidują wymogu wydawania decyzji w zakresie obowiązku uiszczenia przedmiotowych opłat, jak również nie określają trybu pobierania i dochodzenia opłat za dokonanie czynności dozoru technicznego. Brak jest również odesłania w tym zakresie do przepisów Ordynacji podatkowej lub ustawy o finansach publicznych. Wobec powyższego braku w praktyce stosowania przepisów ustawy, w ramach sądowej kontroli powyższego zagadnienia, wykształciła się linia orzecznicza uznająca, iż „choć dokonanie czynności wstępnych jest przesłanką postępowania administracyjnego, to czynności

te nie mieszczą się w samym postępowaniu administracyjnym i mają charakter cywilnoprawny.” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2005 r., sygn. akt IV CK 771/04). W konsekwencji takiego uznania, przyjęto konstrukcję zakładającą, iż podstawą przedmiotowej opłaty jest wynagrodzenie, wynikające ze stosunku prawnego zawiązanego pomiędzy przedsiębiorcą, a jednostką dozoru technicznego w przedmiocie przeprowadzenia badań i czynności sprawdzających urządzeń technicznych, w wysokości określonej w rozporządzeniu Ministra Gospodarki.

Niemniej jednak, z racji zakresu pytania prawnego sformułowanego przez Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego była jedynie regulacja zawarta w § 2 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego, w której ustalono opłatę roczną z tytułu wykonywania dozoru technicznego, określono zasadę jej pobierania oraz jej zerową stawkę za urządzenie wycofane z eksploatacji.

Powołany wzorzec konstytucyjny:

Konstrukcja opłaty zawarta w przepisie poddanym kontroli Trybunału Konstytucyjnego odniesiona została do hierarchicznie wyższego wzorca kontroli z art. 34 ust. 3 u.d.t. oraz w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Dokonując oceny przywołanych powyżej norm zawartych w § 2 ust. 1, 2 i 4 z treścią art. 34 ust. 3 u.d.t. Trybunał stwierdził, iż Minister Gospodarki w zasadzie zaniechał określenia wysokości opłat za poszczególne czynności dozoru technicznego, do czego był upoważniony, ale zarazem zobowiązany. Przepis ustawy zawierał bowiem upoważnienie wyłącznie do określenia w drodze rozporządzenia wysokości opłat za przedmiotowe czynności jednostek dozoru technicznego. Tymczasem Minister Gospodarki wskazał 40 urządzeń technicznych, określając w stosunku do każdego z nich zryczałtowaną opłatę roczną oraz wprowadził obowiązek zgłoszenia o wycofaniu urządzenia z eksploatacji, tym samym wykraczając poza granice udzielonego upoważnienia. Ponadto w kolejnych przepisach rozporządzenia wprowadził – nieprzewidziany w ustawie – obowiązek składania deklaracji co do zamiaru eksploatacji urządzenia (§ 3 ust. 4) oraz ustalił stawki godzinowe dla obliczenia opłaty za czynności jednostek dozoru technicznego (§ 5 ust. 3). Natomiast nieuregulowane pozostawił kwestie związane z ustaleniem wysokości opłaty za konkretne czynności jednostek dozoru technicznego, do czego został zobowiązany treścią tegoż upoważnienia.

Trybunał zwrócił w wyroku uwagę, że Minister Gospodarki nie został przez ustawodawcę umocowany do wprowadzenia zryczałtowanej opłaty rocznej za objęcie

urządzenia dozorem technicznym, ani do ustalenia jakiegokolwiek procedury pobierania opłat (tak opłaty rocznej, jak i opłaty za czynności jednostek dozoru technicznego określonej w art. 34 ust. 3 u.d.t.). Co więcej, jak podkreślił Trybunał, gdyby upoważnienie zostało prawidłowo wykonane, tj. rozporządzenie określałoby wysokość opłat za poszczególne czynności dozoru technicznego, żadna procedura pobierania opłat nie byłaby potrzebna, gdyż wtedy każdy eksploatujący uiszczałby opłatę w zamian za konkretną czynność jednostki dozoru technicznego. Skutkiem – niezgodnych z ustawą – regulacji zawartych w rozporządzeniu powstaje więc obowiązek uiszczania opłaty rocznej, wymagalnej nawet w przypadku braku świadczenia przez jednostkę dozoru technicznego jakichkolwiek czynności, na rzecz przedsiębiorcy, mieszczących się w ramach dozoru technicznego. Obowiązek uiszczania opłaty rocznej niejako wchodzi w miejsce opłaty za konkretne czynności dozoru technicznego, do czego zobowiązuje ustawa. W świetle przepisów rozporządzenia przedsiębiorca (w rozumieniu § 3 ust. 2 tego rozporządzenia) oraz eksploatujący (w rozumieniu § 3 ust. 1 tego rozporządzenia) urządzenia objęte dozorem technicznym, obowiązani są do uiszczenia nieprzewidzianej w ustawie opłaty rocznej, z racji samego tylko niedopełnienia – nieustanowionego w ustawie – obowiązku składania deklaracji.

W ocenie Trybunału rozbieżność pomiędzy treścią ustawy i rozporządzenia skutkuje zatem uznaniem, iż przepisy rozporządzenia, w zakresie, w jakim wykraczają poza delegację ustawową, są „zarówno nielegalne, jak i niekonstytucyjne”.

Oceniając zakwestionowaną regulację w świetle konstytucyjnych wymogów aktu wykonawczego, zawartych w treści art. 92 ust. 1 Konstytucji, Trybunał przypomniał, iż już w swoim pierwszym orzeczeniu sformułował podtrzymywaną dotychczas tezę, zgodnie z którą „rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Utrwalone orzecznictwo w tym zakresie przemawia za uznaniem, iż szczegółowy charakter upoważnienia oznacza, iż delegacja ustawowa pod względem podmiotowym (musi „określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (musi określać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”) oraz treściowym (musi określać „wytyczne dotyczące treści aktu”). Biorąc pod uwagę szczegółowość upoważnienia w zakresie przedmiotowym, organ wykonawczy nie może przyjmować domniemania, że jeśli ustawodawca nie upoważnił go do uregulowania trybu postępowania – w tym wprowadzenia formularzy i sankcji za ich niestosowanie – to w tym zakresie dysponuje on swobodą postępowania. Przepis ustanawiający upoważnienie musi być interpretowany dosłownie, z zachowaniem reguł

wykładni literalnej. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może uzupełniać nim normy prawnej zawartej w przepisach ustawy, nawet jeśli upoważnienie ocenia jako niekompletne lub jest przekonany o celowości czy racjonalności zamieszczenia w akcie wykonawczym określonych rozwiązań.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego organ nie mógł zostać upoważniony w ustawie do ustanowienia w kontrolowanym rozporządzeniu opłaty, która nie została przewidziana w ustawie. Nie został również upoważniony do ustanowienia obowiązku składania deklaracji w tym zakresie. Oznacza to, iż wykraczając poza zakres udzielonego upoważnienia, naruszył art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Przepisy uznane przez Trybunał za niekonstytucyjne zachowują moc obowiązującą do dnia 30 listopada 2014 r.

Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, mając na względzie potrzebę zachowania w porządku prawnym uregulowań, które są niezbędne z punktu widzenia funkcjonowania Urzędu Dozoru Technicznego, pełniącego istotną funkcję w dziedzinie bezpieczeństwa. W ocenie Trybunału oznacza to, iż wyrok wywiera jedynie skutki na przyszłość oraz konieczność stosowania w praktyce przepisu, co do którego już wiadomo, że jest on niekonstytucyjny. Natychmiastowy skutek orzeczenia niekonstytucyjności, otwierając drogę do wznowienia w trybie art. 190 ust. 4 Konstytucji niemożliwej do oszacowania liczby postępowań administracyjnych, w ocenie Trybunału, groziłby poważnymi utrudnieniami w działaniach Urzędu, przekładającymi się w efekcie na sytuację kontrolowanych podmiotów i stan używanych przez nie urządzeń podlegających dozorowi.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że ustawodawca ma swobodę wyboru trybu, w jakim Urząd będzie procedował, oraz podstaw finansowania działalności Urzędu Dozoru Technicznego. Jak podkreślił Trybunał, nie jest jego rolą rozstrzygnięcie, czy Urząd ma funkcjonować według reguł prawa prywatnego, na podstawie umów z klientami, czy też ma pozostać w reżimie publicznoprawnym. Nieakceptowalne konstytucyjnie jest jednak wprowadzenie obligatoryjnego trybu administracyjnego na etapie rejestracji i kontroli urządzeń objętych dozorem (a zarazem i podmiotów eksploatujących te urządzenia), z jednoczesnym stworzeniem – na kolejnych etapach działania Urzędu – fikcji cywilnoprawnej

równości stron. Takie postępowanie, teoretycznie sankcjonujące nieuprawnione działania legislacyjne Ministra Gospodarki, mogłoby być również uznane za naruszające proklamowaną konstytucyjnie wolność działalności gospodarczej.

Ze względu na granice przedmiotowe pytania prawnego wyrok dotyczy tylko tych przepisów rozporządzenia, które odnoszą się do podmiotów eksploatujących urządzenia techniczne podlegające dozorowi technicznemu, z pominięciem – podobnie skonstruowanych – regulacji odnoszących się do przedsiębiorców wytwarzających urządzenia. Spójność systemu prawnego wymaga jednak analogicznego unormowania opłat uiszczanych przez wszystkie podmioty, których dotyczą ustawa i rozporządzenie.

Jednocześnie Trybunał nie wykluczył wprowadzenia zryczałtowanej opłaty za pozostawanie urządzenia pod dozorem technicznym Urzędu, a nawet – w wypadku objęcia urządzenia dozorem – uzależnienia obowiązku ponoszenia tej opłaty już w razie braku złożenia deklaracji o wycofaniu urządzenia z eksploatacji, w określonym terminie. Takie unormowanie zdecydowanie wymagałoby jednak decyzji ustawodawcy wyrażonej *expressis verbis* w ustawie.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Z uwagi na powszechnie obowiązującą moc wyroków Trybunału Konstytucyjnego, upływ terminu, na który Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją, szereg wadliwości regulacji ustawowych wytkniętych w uzasadnieniu wyroku oraz treści wytycznych Trybunału Konstytucyjnego, konieczne jest jak najszybsze podjęcie prac legislacyjnych związanych z regulacją opłat za czynności dozoru technicznego.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Podmiotem właściwym w zakresie objętym tym wyrokiem jest Minister Gospodarki.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Pomimo, iż Trybunał stwierdził w sentencji jedynie wadliwość wskazanych w niej przepisów rozporządzenia, które utracą moc z upływem wyznaczonego terminu, nowelizacja jedynie samego rozporządzenia i określenie w nim stawek opłat za czynności jednostek dozoru technicznego, wydaje się nie rozwiązywać problemu, którego źródła należałoby doszukiwać się w treści przepisów u.d.t.

Przyjmując, iż nałożenie każdego obowiązku, w tym również w zakresie uiszczania opłat za czynności jednostek dozoru technicznego, może mieć miejsce wyłącznie w ustawie, zauważyć należy, że w treści obowiązujących przepisów ustawy brak jest regulacji ograniczającej Ministra Gospodarki w zakresie maksymalnego, górnego limitu stawki przedmiotowych opłat, co przekładać się ma na wysokość określanych w rozporządzeniu opłat za czynności jednostek dozoru technicznego.

Wykładnia systemowa przepisów u.d.t. może prowadzić do wniosku, iż opłata za czynności jednostek dozoru technicznego – niezależnie od ukształtowanych obecnie zasad jej pobierania - winna mieć charakter administracyjny, a co za tym idzie, uznana być może za daninę publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji.

Odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie (por. np. wyrok z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt K 30/12), stwierdzić należy, iż daniną publiczną jest przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw.

Jednocześnie, w przywołanym powyżej wyroku, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że w odniesieniu do danin publicznych brak jest konieczności kwotowego określenia stawek opłat w ustawie. Konieczne jest, aby przepis ustawy zawierał dostatecznie precyzyjne i obiektywne kryteria przedmiotowe lub wzory obliczeń, które pozwalałyby na określenie wysokości konkretnej opłaty, przy czym niewykluczone jest wyznaczenie przynajmniej maksymalnych granic danej opłaty, co dla organu wykonawczego stanowi nieprzekraczalny pułap określenia wysokości przedmiotowej opłaty.

Odnosząc zatem definicję daniny publicznej do opłaty za czynności dozoru technicznego, uzasadnionym wydaje się stwierdzenie, iż przedmiotowa opłata spełnia wskazane powyżej warunki konieczne do zaliczenia jej do kategorii danin publicznych. Pomimo braku jednoznaczności obecnej regulacji w zakresie kwalifikacji przedmiotowych opłat, za powyższym stwierdzeniem zdaje się przemawiać konstrukcja opłaty zawarta w przepisach ustawy, wiążąca obowiązek jej uiszczenia z czynnościami organu, podejmowanymi w toku postępowania administracyjnego.

Tym samym, niezależnie od konieczności uwzględnienia krytycznej uwagi Trybunału Konstytucyjnego, zmierzającej do ujednoczenia zasad procedowania i podstaw finansowania

Urzędu Dozoru Technicznego w u.d.t., konieczne jest ustanowienie regulacji ustawowej dotyczącej zasad ustalania przedmiotowych opłat, spełniającej konstytucyjne wymogi zawarte w art. 84 oraz w art. 217 Konstytucji, z jednoczesnym uwzględnieniem ich ekwiwalentności do konkretnych czynności jednostek dozoru technicznego.

W dotychczasowym orzecznictwie wykształciła się teza, że w odniesieniu do opłat o charakterze niepodatkowym, przekazaniu do uregulowania w drodze rozporządzenia może podlegać szerszy zakres spraw niż w wypadku podatków. Jednakże także i w tym przypadku, określenie w rozporządzeniu stawki opłaty jest dopuszczalne pod warunkiem wskazania w ustawie minimalnych i maksymalnych stawek oraz dostatecznych kryteriów, pozwalających na ustalenie konkretnej stawki.

Dodatkowo wytyczne, zawarte w art. 34 ust. 3 u.d.t., w postaci nakazu uwzględnienia przy wydawaniu rozporządzenia „rodzajów urządzeń technicznych” oraz „czynności wykonywanych przez jednostki dozoru technicznego” nie dają zakwalifikować się jako precyzyjne ustawowe kryteria pozwalające określić wysokość opłat. Nakazują one jedynie różnicowanie stawek opłat w zależności od rodzaju urządzenia i podejmowanych czynności, nieograniczając jednakże właściwego ministra w kształtowaniu wysokości tych opłat. Wprawdzie Trybunał w uzasadnieniu wyroku stwierdził, iż „wskazanie to można uznać za wytyczne do ustalenia opłat w rozporządzeniu”, jednakże zauważyć należy, iż uznając finalnie niezgodność zakwestionowanej regulacji z art. 92 ust. 1 Konstytucji, z powodu wykroczenia poza granice upoważnienia ustawowego, Trybunał nie oceniał treści tychże wytycznych pod względem braku ustawowego określenia maksymalnej wysokości przedmiotowych opłat.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

W dniu 14 lipca 2014 r. Minister Gospodarki przedstawił ramowy harmonogram prac nad projektem rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego. Przewidywaną datę ogłoszenia tego aktu określono na dzień 25 listopada 2014 r.

WICEDYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

Joanna Knapieńska
Joanna Knapieńska

opr.: T. Golik
tel. 694-62-01

1.02.2014
Opłata