

57/5/A/2014

WYROK

z dnia 27 maja 2014 r.

Sygn. akt P 51/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca
Stanisław Rymar,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Ministra Gospodarki i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 maja 2014 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi:

czy § 2 ust. 1, 2 i 4 oraz § 3 ust. 4 zdanie pierwsze i drugie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego (Dz. U. Nr 229, poz. 1502, ze zm.) są zgodne z art. 34 ust. 1-3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym (Dz. U. Nr 122, poz. 1321, ze zm.), a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

§ 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. 1736) jest niezgodny z art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 963, 984 i 1611), a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą z dniem 30 listopada 2014 r.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178,

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 czerwca 2014 r. w Dz. U. poz. 735.

poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, XVIII Wydział Cywilny (dalej: sąd), postanowieniem z 5 listopada 2013 r., sygn. akt XVIII C 925/13, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy § 2 ust. 1, 2 i 4 oraz § 3 ust. 4 zdanie pierwsze i drugie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego (Dz. U. Nr 229, poz. 1502, ze zm.; dalej: rozporządzenie) są zgodne z art. 34 ust. 1-3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym (Dz. U. Nr 122, poz. 1321, ze zm.; dalej: u.d.t.), a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

Przed sądem – w wyniku wniesienia przez pozwaną sprzeciwu od wydanego w postępowaniu upominawczym nakazu zapłaty – zawisła sprawa z powództwa Urzędu Dozoru Technicznego (dalej: Urząd) o zapłatę opłaty rocznej za 2011 r. w związku ze sprawowaniem dozoru technicznego nad urządzeniem technicznym, w wysokości ustalonej w oparciu o wskazane w pytaniu rozporządzenie. Pozwana – nie kwestionując faktu, że nie złożyła deklaracji oraz nie wniosła opłaty – wskazała, że sprzedała wszystkie posiadane środki transportu do 31 maja 2010 r., a dotyczący jej wpis w ewidencji działalności gospodarczej został wykreślony 2 czerwca 2010 r. Urząd, ustosunkowując się do argumentów zawartych w sprzeciwie, stanął na stanowisku, że opłata roczna winna być zapłacona, gdyż pozwana nie zgłosiła wycofania z eksploatacji urządzenia podlegającego dozorowi technicznemu do 15 grudnia 2010 r., zaś prawodawca, wprowadzając ten szczególny termin, nie przewidział możliwości miarkowania opłaty rocznej za dozór techniczny.

Sąd wskazał, że Minister Gospodarki wprowadził w rozporządzeniu obowiązek składania deklaracji i ustalił, że opłatę roczną pobiera się w każdym roku kalendarzowym na podstawie deklaracji przedsiębiorcy złożonej do 15 grudnia roku poprzedzającego rok, za który pobierana będzie opłata (§ 3 ust. 4 zdanie pierwsze rozporządzenia). Ustalił również sankcję za niewykonanie tego obowiązku, przyjmując domniemanie, że niezłożenie deklaracji jest uważane za potwierdzenie prowadzenia działalności w dotychczasowym zakresie w roku następnym (§ 3 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia). Oba te obowiązki, w świetle stanowiska powoda (Urzędu), mają znaczenie dla rozstrzygnięcia, gdyż domaga się on opłaty rocznej z uwagi na niedopełnienie przez pozwaną określonego wyłącznie rozporządzeniem obowiązku złożenia deklaracji o wycofaniu urządzenia technicznego z eksploatacji. Brak jest jednak, jak stwierdził sąd, jakichkolwiek skonkretyzowanych czynności, jakie miałyby być dokonane w ramach nadzoru, poza prowadzeniem ewidencji. Jak wprost wynika z uzasadnienia pozwu, powód opiera się wyłącznie na prawie poboru opłaty rocznej, ustalonej rozporządzeniem.

Według sądu, wątpliwe jest samo wprowadzenie w rozporządzeniu opłaty rocznej. Nie jest ona pobierana za poszczególne czynności jednostek dozoru technicznego, lecz za sprawowanie dozoru, a więc ogół działań mających na celu zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania urządzeń technicznych. Jest to zmiana jakościowa względem

treści delegacji ustawowej i jako taka wydaje się nieuprawniona. Wysokość opłaty, jaką ma ponieść potencjalny zobowiązany, przestaje być – w świetle rozporządzenia – funkcją wykonanych przez jednostkę dozoru technicznego na rzecz potencjalnie zobowiązanego czynności (jak by to wynikało z treści ustawowej delegacji), lecz staje się wyłącznie funkcją czasu. Chodzi przy tym o nie o czas, w którym urządzenie znajdujące się w posiadaniu danego podmiotu podlega dozorowi technicznemu, lecz o czas, zaokrąglony do pełnego roku, między przewidzianym w rozporządzeniu zgłoszeniem do ewidencji a zgłoszeniem do tejże ewidencji wycofania urządzenia z eksploatacji. Tymczasem Minister Gospodarki był uprawniony wyłącznie do określenia wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego, nie zaś do wprowadzenia nieprzewidzianej przez ustawodawcę opłaty za dozór techniczny, będącej – zdaniem sądu – opłatą za czas trwania dozoru, niezależnie od podejmowanych w jego ramach czynności.

Konsekwencją przyjętego mechanizmu było stworzenie nieustanowionego w ustawie obowiązku składania deklaracji jednostce dozoru technicznego. Jednak, jak uznał sąd, milczenie ustawodawcy było świadomą decyzją. Gdyby bowiem rozporządzenie ograniczono rzeczywiście wyłącznie do ustalenia wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego wykonywanych na rzecz innych podmiotów, to żadna potrzeba deklaracji nie występowałaby. Skoro każda czynność zgodnie z ustawą musi być udokumentowana protokołem sporządzonym przez inspektora dozoru doręczonym podmiotowi, u którego przeprowadzono czynność, to – przy należyтым wykonaniu delegacji ustawowej – rozwiązanie problemu ustalenia należnej opłaty nie wymaga żadnych dodatkowych zgłoszeń, w tym w szczególności deklaracji, gdyż wystarczające byłoby odwołanie się do należycie sporządzonych protokołów i na ich podstawie – jako dokumentujących czynności faktycznie wykonane – wyliczenie należnych opłat już tylko przez odniesienie się do wysokości opłat za poszczególne czynności, określonych w rozporządzeniu, bez jakichkolwiek nieprzewidzianych ustawą wymogów co do udokumentowania okresu dozoru.

Konkludując, sąd stwierdził, że nie da się ustalić podstawy ustawowej, na jakiej Minister Gospodarki wprowadził nie tylko obowiązek składania deklaracji, ale również dodatkowo sankcję – czy też prawnie wiążący skutek – za niewywiązanie się z tak nałożonego obowiązku. Możliwości takiej nie przewiduje powołana w rozporządzeniu delegacja ustawowa. Nie daje ona uprawnień nie tylko do ustalania konsekwencji prawnych, ale nawet nie przewiduje możliwości dookreślenia jakiegokolwiek trybu postępowania. Jedynym uprawnieniem właściwego ministra jest ustalenie swego rodzaju cennika, nie zaś reguł dotyczących tak istotnych kwestii, jak nakładanie dodatkowych obowiązków zgłoszeniowych na podmioty, nie wspominając o ustalaniu sankcji za niezrealizowanie tego obowiązku. Minister właściwy do spraw gospodarki wykroczył więc poza granice ustawowego upoważnienia, nakładając na adresatów ustanowionych przez siebie przepisów obowiązek uiszczenia opłat rocznych nieprzewidzianych przez ustawodawcę, a nadto obowiązek dokonywania dalszych czynności – niemających ustawowej podstawy – w postaci obowiązku zgłaszania kontynuacji dozoru bądź jej braku, ustalając nadto skutki prawne niedochowania ustanowionych wyłącznie przez siebie i bez ustawowego umocowania obowiązków. Naruszył jednocześnie zasadę, że akty wykonawcze, którymi są rozporządzenia, mogą być wydawane wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (art. 92 ust. 1 Konstytucji).

2. Minister Gospodarki w pierwszym pisemnym stanowisku z 3 lutego 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. W ocenie Ministra, sąd nie wykazał w sposób należyty zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przed nim zawisłej, przez co nie spełnił wymagania tzw. przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Do jej spełnienia mogłoby dojść wówczas, gdyby sąd ustalił stan faktyczny i prawny sprawy, do czego – zdaniem ministra – nie doszło. Sąd nie ustalił również charakteru prawnego stosunku łączącego strony, a to rzutuje na trafność spostrzeżeń zawartych w pytaniu prawnym. Ponadto, według Ministra Gospodarki, sąd nie ustalił podstawy prawnej rozstrzygnięcia w zawisłej przed nim sprawie, a wskazał jedynie, że zakres pytania prawnego obejmuje bezpośrednio przepisy, które – w świetle twierdzeń pozwu – mają stać się podstawą prawną oczekiwanego rozstrzygnięcia. Zważywszy na powyższe okoliczności, pytanie prawne powinno zostać co najmniej uznane za przedwczesne.

Niezależnie od wniosku o umorzenie postępowania, Minister Gospodarki wniósł o uznanie zgodności kwestionowanych przepisów z art. 34 u.d.t. i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zwrócił uwagę, że kwestionowane rozporządzenie dotyczy „czynności jednostek dozoru technicznego”, które zostały wskazane w ustawie, a nie „czynności dozoru technicznego”. Zauważył, że pojęcie „czynności jednostek dozoru technicznego” jest zatem zakresowo szersze niż pojęcie „czynności dozoru technicznego”. Każda czynność podejmowana w ramach wykonywania dozoru technicznego stanowi bowiem czynność jednostek dozoru technicznego, choć nie każda czynność jednostek dozoru technicznego jest wykonywaniem dozoru technicznego. Wszystkie powyższe czynności stanowią łącznie czynności jednostek dozoru technicznego, za które – zgodnie z art. 34 ust. 1 u.d.t. – pobierane są opłaty. Bezsporne jest także to, że opłaty za czynności jednostek dozoru technicznego ponoszą podmioty, na rzecz których wykonywane są te czynności. Do ustalenia opłat za czynności jednostek dozoru technicznego, właśnie w tak szerokim zakresie, ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw gospodarki w art. 34 ust. 3 u.d.t. Minister, w szerszych ramach czynności jednostek dozoru technicznego, miał też ustalić wysokość opłat za świadczenie usług, z uwzględnieniem w szczególności rodzajów urządzeń technicznych oraz czynności wykonywanych przez jednostki dozoru technicznego (art. 34 ust. 3 u.d.t.). Właśnie rodzaj (charakter) czynności, za wykonanie których pobierane są opłaty, determinuje sposób ich uregulowania. Cywilnoprawny albo administracyjnoprawny charakter czynności rozstrzyga bowiem o tym, jak zakres regulacji jest rozkładany między przepisy ustawowe i wykonawcze.

Czynności jednostek dozoru technicznego dokonywane na rzecz podmiotów eksploatujących urządzenia techniczne w zakresie, w jakim jednostki te nie sprawują władztwa administracyjnego, są odpłatnymi usługami o charakterze cywilnoprawnym, świadczonymi przez państwowe osoby prawne. Za cywilnoprawnym charakterem tych czynności opowiedział się, zdaniem ministra, Sąd Najwyższy (zob. wyrok z 30 czerwca 2005 r., sygn. akt IV CK 771/04, Lex nr 159095), który stwierdził, że „czynności te nie mieszczą się w samym postępowaniu administracyjnym i mają charakter cywilnoprawny. Za trafnością takiego poglądu mocno przemawia argument, że ustawodawca nie określił sposobu pobierania i dochodzenia opłat stanowiących wynagrodzenie za dokonane czynności wstępne (...). Przedsiębiorca i jednostka dozoru technicznego najpierw zawierają umowę o przeprowadzenie badań urządzeń technicznych i wykonanie czynności sprawdzających. Nawiązuje się stosunek cywilnoprawny. W ramach tego stosunku jednostce dozoru technicznego należy się wynagrodzenie za przeprowadzenie badania i wykonane czynności sprawdzające w formie opłaty, której wysokość określa rozporządzenie Ministra Gospodarki”. Jakkolwiek powyższy wyrok dotyczy czynności wstępnych w procedurze dopuszczania urządzenia

do eksploatacji, to – zdaniem ministra – zasada w nim wyrażona ma zastosowanie także do pozostałych czynności jednostek dozoru technicznego.

Uwzględniając powyższe stanowisko Sądu Najwyższego, Minister Gospodarki stwierdził, że kwestionowane przepisy precyzują prawa i obowiązki stron stosunku cywilnoprawnego, a nie nakładają obowiązków o charakterze administracyjnym. W tym kontekście, deklaracja przedsiębiorcy o prowadzeniu działalności w zakresie eksploatacji urządzenia technicznego, przedkładana zgodnie z § 3 ust. 4 rozporządzenia, nie jest nowym obowiązkiem administracyjnym, nieustanowionym w ustawie o dozorze technicznym, lecz oświadczeniem składanym w ramach łączącego strony stosunku cywilnoprawnego. Ponadto przepis § 3 ust. 4 rozporządzenia w zakresie, w jakim wskazuje termin przedłożenia oświadczenia (deklaracji) oraz skutki prawne zaniechania dokonania tej czynności, ustanawia jedynie domniemanie faktyczne, że działalność i eksploatacja urządzenia technicznego trwa, a zatem treść stosunku prawnego łączącego strony nie uległa zmianie. W aspekcie procesowym, domniemanie faktyczne ma na celu ułatwienie ustalenia stanu faktycznego w ramach konkretnego stosunku prawnego, może być jednak skutecznie obalone przeciwdowodem. Minister nie podzielił również stanowiska, że opłata nie ma charakteru ekwiwalentnego wyłącznie z tego względu, iż nazwana jest opłatą roczną (nie ma zatem, jak wywodzi sąd, związku z czynnościami jednostek dozoru technicznego, lecz jest jedynie funkcją czasu). Opłata roczna zabezpiecza bowiem także wynagrodzenie za czynności dokonywane przez jednostki dozoru technicznego z własnej inicjatywy, w razie potrzeby, w wykonaniu obowiązku zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania urządzeń technicznych, o którym mowa w art. 2 ust. 1 u.d.t.

Minister nie uznał również stanowiska sądu, że prowadzenie ewidencji eksploatowanych urządzeń technicznych jest czynnością wewnętrzną niemającą charakteru świadczenia na rzecz określonego podmiotu. Urząd wykonuje zadania określone w u.d.t. Takim zadaniem jest m. in.: prowadzenie ewidencji eksploatowanych urządzeń technicznych (art. 37 pkt 5 u.d.t.). Celem ewidencji jest ustalenie, które urządzenia i w jakim okresie podlegają czynnościom dozoru technicznego. Tym samym prowadzenie ewidencji jest działaniem na rzecz podmiotów eksploatujących urządzenia techniczne, skoro dane w niej zawarte pozwalają na ustalenie podmiotu, przedmiotu i zakresu opłat należnych na rzecz Urzędu od tych podmiotów.

2.2. Pismem uzupełniającym z 23 maja 2014 r. Minister Gospodarki wystąpił o stwierdzenie, że § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia są zgodne z art. 34 ust. 1-3 u.d.t., a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Modyfikacja stanowiska, w zakresie dotyczącym uznania zgodności § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia, sprowadza się do podzielenia argumentów Prokuratora Generalnego, wyrażonych w pisemnym stanowisku z 24 kwietnia 2014 r. Odnosnie do § 2 ust. 4 rozporządzenia Minister Gospodarki uznał – również dzieląc stanowisko Prokuratora Generalnego – że postępowanie w tym zakresie winno zostać umorzone ze względu na niespełnienie przesłanki funkcjonalnej. Minister Gospodarki nie podzielił natomiast poglądu Prokuratora Generalnego co do dopuszczalności orzekania w zakresie § 3 ust. 4 rozporządzenia. Adresatem normy wyrażonej w tym przepisie nie jest bowiem eksploatujący urządzenie techniczne, lecz przedsiębiorca, o którym mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia, tj. uprawniony do: 1) wytwarzania materiałów, elementów lub urządzeń technicznych bądź dokonywania napraw urządzeń technicznych lub ich modernizacji, w zależności od liczby zatrudnionych osób bezpośrednio związanych z wytwarzaniem, naprawą lub modernizacją urządzeń, 2) wykonywania chemicznego czyszczenia i trawienia urządzeń technicznych.

Minister uznał, że zgodnie z założeniem racjonalności działania ustawodawcy trzeba uznać, że użyte w rozporządzeniu słowa „eksploatujący” i „przedsiębiorca” mają różne znaczenia. W konsekwencji nie jest prawidłowe przyjęte przez Prokuratora Generalnego twierdzenie, że przepisy dotyczące opłat rocznych nakładanych na przedsiębiorców uprawnionych do prowadzenia określonej działalności (§ 3 ust. 2-5 rozporządzenia) odnoszą się też do eksploatujących te urządzenia. Ponieważ pozwana w sprawie rozpoznawanej przez pytający sąd należy do podmiotów „eksploatujących urządzenie”, a nie do „przedsiębiorców uprawnionych”, kwestionowany § 3 ust. 4 rozporządzenia również nie będzie miał zastosowania w postępowaniu przed sądem. W wypadku tego przepisu także nie została zatem spełniona przesłanka funkcjonalna.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 24 kwietnia 2014 r. wniósł o uznanie, że § 2 ust. 1 i 2 oraz § 3 ust. 4 rozporządzenia są zgodne z art. 34 u.d.t., a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji, zaś w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego konieczność umorzenia postępowania w zakresie dotyczącym kontroli § 2 ust. 4 rozporządzenia wynika z niespełnienia w tym zakresie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Przepis ten dotyczy zerowej stawki opłaty rocznej za urządzenie techniczne wycofane z eksploatacji, zaś w sprawie zawisłej przed sądem doszło do sprzedaży urządzenia, a więc nie będzie miał on zastosowania w postępowaniu prowadzonym przez sąd.

Przechodząc do *meritum*, Prokurator Generalny uznał, że wykładnia językowa art. 34 ust. 2 u.d.t. może prowadzić do wniosków zgodnych ze stanowiskiem sądu, jednak – ze względu na niejednoznaczność tego przepisu – należy skorzystać również z wykładni systemowej i funkcjonalnej. Prowadzą one do takiego odczytania woli ustawodawcy, że chodziło mu o objęcie opłatami nie tylko czynności dozoru technicznego, ale także czynności jednostek dozoru technicznego. Świadczyć o tym mają założenia projektu ustawy przedstawionego Sejmowi przez rząd (zob. druk sejmowy nr 2015, III kadencja), ale też z art. 36 ustawy z dnia 19 listopada 1987 r. (Dz. U. Nr 35, poz. 202, ze zm.), zawierającego upoważnienie dla Ministra Gospodarki do określenia, w porozumieniu z Ministrem Finansów, wysokości opłat za czynności organów dozoru technicznego. Dopiero po uwzględnieniu tych okoliczności można, zdaniem Prokuratora Generalnego, dokonać interpretacji art. 34 u.d.t. i przyjąć, że minister właściwy do spraw gospodarki był uprawniony do określenia, w drodze rozporządzenia, opłat za czynności jednostek dozoru technicznego, a podmioty eksploatujące urządzenia techniczne podlegające dozorowi są obowiązane do uiszczania opłat za szeroko rozumiane czynności dozoru technicznego, w których mieści się również prowadzenie przez jednostki dozoru technicznego ewidencji eksploatowanych urządzeń technicznych. Takie rozumienie art. 34 ust. 1-3 u.d.t., stanowiącego podstawowy wzorzec kontroli wskazany przez sąd, powinno być podstawą oceny kwestionowanych przepisów.

Z delegacji ustawowej nie można wyczytać, zdaniem Prokuratora Generalnego, bezwzględnego nakazu sporządzenia przez ministra cennika każdej czynności dozoru technicznego. Minister mógł sporządzić taki cennik, ale nie była to jedyna dopuszczalna droga wypełnienia delegacji. Uprawnione było również wyszczególnienie rodzajów czynności jednostek dozoru technicznego, za które pobiera się opłatę (§ 3 ust. 1-3 rozporządzenia), i objęcie całego tak opisanego zbioru jedną opłatą ryczałtową zróżnicowaną jedynie w zależności od rodzaju urządzenia podlegającego dozorowi (załącznik do rozporządzenia). Tym samym § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia jest zgodny z art. 34 ust. 1-3 u.d.t. oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przyjąwszy wskazaną wyżej interpretację delegacji ustawowej, Prokurator Generalny uznał, że Minister Gospodarki, wprowadzając w § 3 ust. 4 rozporządzenia obowiązek składania deklaracji, nie przekroczył udzielonego mu w art. 34 ust. 3 u.d.t. upoważnienia do określenia wysokości opłat. Opłaty te naliczane są zgodnie ze stawkami określonymi w załączniku do rozporządzenia, a deklaracje stanowią jedynie podstawę do ustalenia liczby i rodzajów urządzeń objętych dozorem technicznym eksploatowanych przez konkretnego przedsiębiorcę, i uchybienie temu obowiązkowi nie jest obwarowane sankcją w postaci naliczenia opłaty rocznej. Opłata ta jest naliczana, gdyż przedsiębiorca nie wypowiedział łączącego go z jednostką dozoru technicznego stosunku cywilnoprawnego związanego ze sprawowaniem dozoru.

II

Na rozprawę 27 maja 2014 r. stawili się umocowani przedstawiciele sądu, który sformułował pytanie prawne, Ministra Gospodarki i Prokuratora Generalnego. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował stanowisko, wnosząc o uznanie, że § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia są zgodne z art. 34 ust. 1-3 u.d.t., a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Uczestnicy postępowania odnieśli się do zmodyfikowanych stanowisk i udzielili odpowiedzi na pytania składu orzekającego. Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania orzeczenia i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność pytania prawnego.

1.1. W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymagały wątpliwości Ministra Gospodarki co do istnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Trybunał Konstytucyjny – nie widząc potrzeby przedstawiania swojego długoletniego i utrwalonego orzecznictwa w tym zakresie – zwrócił uwagę, że rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego (Dz. U. Nr 229, poz. 1502, ze zm.; dalej: rozporządzenie) było – wraz z ustawą z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 963, ze zm.; dalej: u.d.t.) – podstawą wystawienia przez Urząd Dozoru Technicznego (dalej: Urząd, UDT) rachunku z tytułu opłaty rocznej za dozór techniczny. Na podstawie tego dokumentu Urząd wystąpił do sądu rejonowego z powództwem cywilnym o wydanie nakazu zapłaty przeciwko pozwanej, której urządzenie (podest ruchomy) było objęte dozorem. Nakaz został wydany zgodnie z żądaniem. W toku procesu, jaki toczy się na skutek wniesienia przez pozwaną sprzeciwu od nakazu zapłaty, Urząd uzasadnił swoje roszczenie o zapłatę treścią kwestionowanych przepisów rozporządzenia, określających podstawę pobierania i wysokość opłat. Sąd występujący z pytaniem prawnym powziął wątpliwość co do konstytucyjności tych właśnie przepisów. W tej sytuacji jest oczywiste, że wyrok sądowy zależy wprost od ich oceny konstytucyjnoprawnej. W razie uznania przez Trybunał, że wykraczają one poza upoważnienie ustawowe, roszczenie okaże się pozbawione podstawy prawnej, co z kolei spowoduje oddalenie powództwa. Przeciwnie, w razie uznania budzących wątpliwości przepisów rozporządzenia za mieszczące się w ramach delegacji ustawowej, roszczenie będzie uzasadnione i – jeśli pozwana

nie podniesie innych zarzutów – powinno być uwzględnione. To spostrzeżenie decyduje o istnieniu przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Trybunał Konstytucyjny przyznał jednak, że o ile podstawa żądania opłaty nie podlega wątpliwości (§ 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia), o tyle wątpliwości budzi podstawa ewentualnego uchylecia się przez pozwaną od uiszczenia opłaty. Zdaniem Prokuratora Generalnego, pozwana mogłaby odmówić zapłaty, gdyby dokonała czynności określonej w § 3 ust. 4 rozporządzenia, natomiast zdaniem Ministra Gospodarki przepis ten w ogóle nie znajduje zastosowania do opłat ponoszonych przez podmioty „eksploatujące urządzenia”, do których należy pozwana. Zdaniem Ministra, pozwana objęta byłaby zerową stawką opłaty rocznej, gdyby dokonała czynności przewidzianej w § 2 ust. 4 rozporządzenia, który to przepis – w ocenie Prokuratora – w ogóle nie znajduje zastosowania w sprawie. Konsekwencją tej różnicy stanowisk są odmienne wnioski uczestników co do zakresu umorzenia postępowania. Trybunał stwierdził, że ustalenie właściwej podstawy wygaszenia ciężącego na pozwanej obowiązku ponoszenia opłaty rocznej wymaga przeprowadzenia analizy wszystkich zakwestionowanych przepisów. Dopiero w wyniku ich interpretacji można rozstrzygnąć, która z dwóch zakwestionowanych jednostek redakcyjnych rozporządzenia (§ 2 ust. 4 czy § 3 ust. 4) powinna znaleźć zastosowanie w sprawie zawisłej przed pytającym sądem i – w konsekwencji – można ustalić spełnienie przesłanki funkcjonalnej.

1.2. Druga grupa zarzutów Ministra Gospodarki skierowana została przeciwko błędnemu – jak twierdzi Minister – rozumieniu przez sąd trybu postępowania w sprawach prowadzonych przez Urząd. Minister uznał bowiem, opierając się na wyroku Sądu Najwyższego z 30 kwietnia 2005 r., sygn. akt IV CK 771/04, Lex nr 159095 (dalej: wyrok SN), że czynności jednostek dozoru technicznego dokonywane na rzecz podmiotów eksploatujących urządzenia techniczne są odpłatnymi usługami o charakterze cywilnoprawnym, do których – jak wyjaśniła na rozprawie pełnomocnik Ministra – należy stosować przepisy kodeksu cywilnego o umowie zlecenia (art. 750 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 212; dalej: k.c.). W związku z powyższym Minister stwierdził, że „deklaracja przedsiębiorcy o prowadzeniu działalności w zakresie eksploatacji urządzenia technicznego przedkładana zgodnie z § 3 ust. 4 rozporządzenia (...) nie jest nowym obowiązkiem administracyjnym, nieznanym ustawie (...), lecz oświadczeniem składanym w ramach łączącego strony stosunku cywilnoprawnego”.

Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygał w niniejszej sprawie charakteru prawnego relacji łączących Urząd z podmiotami eksploatującymi urządzenia poddane jego nadzorowi i podstawy podejmowania przez Urząd konkretnych czynności związanych ze sprawowaniem nadzoru. Jak stwierdził Sąd Najwyższy, nawiązując zresztą wprost do treści ustawy: „Zezwolenie na eksploatację urządzeń technicznych wymaga decyzji, nie ulega więc wątpliwości, że ma charakter administracyjnoprawny i wydawane jest w postępowaniu administracyjnym”. Nawet gdyby, w ślad za Sądem Najwyższym przyjąć, że „choćby dokonanie czynności wstępnych jest przesłanką postępowania administracyjnego, to czynności te nie mieszczą się w samym postępowaniu administracyjnym i mają charakter cywilnoprawny”, nie sposób zaprzeczyć, że źródłem obowiązku składania pisemnego zgłoszenia o wycofaniu urządzenia technicznego z eksploatacji są przepisy rozporządzenia, nie zaś wola stron. Co więcej, konsekwencja braku odpowiedniego zgłoszenia w terminie, którą jest obowiązek uiszczenia opłaty rocznej, także wynika wprost z kwestionowanych przepisów (§ 2 ust. 4 i § 3 ust. 4 rozporządzenia). Stanowisko Sądu Najwyższego, zdaniem którego za cywilnoprawnym

charakterem stosunku między Urzędem a jego klientami przemawia brak określenia przez ustawodawcę sposobu pobierania i dochodzenia opłat stanowiących wynagrodzenie za dokonane czynności wstępne, należałoby w pełni zaakceptować, gdyby regulacja obejmowała tylko przepisy ustawy, w której rzeczywiście kwestie te pominięto. Rzecz jednak w tym, że – mimo braku unormowania ustawowego w tym względzie – obowiązek ponoszenia opłaty rocznej i procedura jego ustalania została uregulowana w rozporządzeniu wykonawczym. Te właśnie przepisy rozporządzenia były – na skutek pytania sądu – przedmiotem oceny konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny nie mógł przychylić się do konkluzji Ministra Gospodarki, że milczenie ustawodawcy daje organowi wykonawczemu swobodę kreowania – w dorozumianym trybie cywilnoprawnym – obowiązków podmiotów eksploatujących urządzenia podlegające dozorowi technicznemu. W konsekwencji, nie podzielając argumentów Ministra Gospodarki za umorzeniem postępowania, Trybunał dokonał merytorycznej oceny zarzutów sformułowanych przez pytający sąd.

2. Czynności dozoru technicznego jako zadanie jednostek Urzędu Dozoru Technicznego.

2.1. Trybunał stwierdził, że udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne sądu, dotyczące zgodności kwestionowanych przepisów rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym do ich wydania, wymaga przedstawienia podstawowych konstrukcji przyjętych w u.d.t. Ustawa określa zasady, zakres i formy wykonywania dozoru technicznego oraz jednostki właściwe do jego wykonywania (art. 1). Dozorem objęte są urządzenia techniczne, tj. takie, które mogą stwarzać zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska (art. 4 pkt 1). Dozór obejmuje zarówno projektowanie, wytwarzanie, remonty, modernizację tych urządzeń, jak i ich eksploatację (art. 2 ust. 3). Do wykonywania dozoru technicznego została powołana specjalna państwowa osoba prawna, jaką jest Urząd, który wykonuje swoje zadania za pomocą oddziałów terenowych (art. 35 i art. 39). Z kolei „czynności dozoru technicznego” wykonują pracownicy jednostek dozoru technicznego, zwani inspektorami (art. 24 ust. 1).

Art. 37 u.d.t. określa „zakres działania” UDT. W punkcie pierwszym przepis ten wskazuje na zadanie w postaci nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów o dozorze technicznym. Dalej przepis wylicza „wykonywanie dozoru technicznego nad urządzeniami technicznymi, w zakresie określonym ustawą” (pkt 2) i „wydawanie decyzji w sprawach wynikających z dozoru technicznego” (pkt 3). Wśród zadań UDT wskazane jest też, m.in., prowadzenie ewidencji eksploatowanych urządzeń technicznych, inicjowanie działalności normalizacyjnej, inicjowanie różnych przedsięwzięć służących poprawie bezpieczeństwa urządzeń, uzgadnianie programów szkolenia pracowników.

UDT, dla wykonywania kilku spośród swych zadań, został wyposażony we władztwo administracyjne. Dotyczy to w szczególności kompetencji Urzędu w zakresie nadawania uprawnień do wytwarzania, naprawiania lub modernizowania określonych urządzeń, dopuszczania do eksploatacji urządzeń, potwierdzania kwalifikacji do wykonywania określonych czynności, a także decydowania o wstrzymaniu eksploatacji lub pozbawieniu uprawnień. W tym zakresie UDT wydaje decyzje administracyjne. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.d.t., do postępowania przed jednostkami dozoru technicznego stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.).

Określony w art. 37 „zakres działania UDT” jest zróżnicowany. Jeśli Urząd lub jego jednostki organizacyjne (oddziały terenowe) podejmują którekolwiek z zadań wskazanych

w tym katalogu, niewątpliwie można mówić – choć ustawodawca takiego określenia nie używa – o wykonywaniu „czynności jednostek dozoru technicznego” w tym sensie, że podmiotem działającym jest nie kto inny, lecz właśnie państwowa służba dozoru technicznego. Od takiego szerokiego, podmiotowego ujęcia należy odróżnić „czynności (jednostek) dozoru technicznego” w sensie przedmiotowym, tj. uregulowane w rozdziale 2 ustawy i wyodrębnione w katalogu zadań z art. 37 u.d.t., wykonywane przez pracowników jednostek UDT, stanowiące tylko wycinek działania UDT.

2.2. Zdaniem Trybunału, to właśnie postanowienia zawarte w rozdziale 2 ustawy, zatytułowanym „Zakres i formy wykonywania dozoru technicznego”, mają zasadnicze znaczenie dla rozpatrywanej sprawy. Wynika z nich, że wykonywanie dozoru technicznego przybiera różne formy w zależności od tego, czy dotyczy wytwarzania (naprawy lub modernizacji) urządzeń dozorowanych (art. 8-11, art. 13 ust. 1 pkt 1 i 4 u.d.t.), czy też ich eksploatacji (art. 14-19, art. 13 ust. 1 pkt 2 i 3 u.d.t.). Jak słusznie podkreślił Minister Gospodarki w piśmie uzupełniającym oraz w wystąpieniu swego przedstawiciela na rozprawie, chodzi o dwa różne zakresy czynności dozoru. Na marginesie Trybunał odnotował, że ustawa zawiera też odrębne przepisy odnoszące się do dozoru technicznego w odniesieniu do urządzeń importowanych (art. 20-21 u.d.t.). Ponieważ przedmiotem sprawy zawisłej przed pytającym sądem jest opłata za dozór techniczny związany z eksploatacją urządzenia (a nie jego wytwarzaniem czy sprowadzeniem z zagranicy), w dalszym ciągu Trybunał ograniczył się do analizy przepisów regulujących czynności dozoru wykonywane w toku używania urządzeń.

2.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 14 ust. 1 i 2 u.d.t. uzależnia możliwość użytkowania urządzeń objętych dozorem technicznym od decyzji Urzędu zezwalającej na ich eksploatację. Przed wydaniem decyzji organ właściwej jednostki dozoru technicznego przeprowadza badania i wykonuje czynności sprawdzające, takie jak m.in.: sprawdzenie kompletności i prawidłowości przedłożonej dokumentacji, badanie urządzenia przez sprawdzenie zgodności wykonania tego urządzenia z dokumentacją i warunkami technicznymi dozoru technicznego, a także stanu urządzenia, jego wyposażenia i oznakowań, przeprowadzenie prób technicznych przed uruchomieniem urządzenia oraz w warunkach pracy w zakresie ustalonym w warunkach technicznych dozoru technicznego dla poszczególnych rodzajów urządzeń (art. 14 ust. 2 pkt 1-4 u.d.t.). Podobnie rzecz się ma z dopuszczeniem do eksploatacji urządzenia technicznego po jego naprawie lub modernizacji (art. 17 u.d.t.). Nieprzestrzeganie przez eksploatującego urządzenie przepisów o dozorcze technicznym prowadzi do wydania decyzji o wstrzymaniu jego eksploatacji (art. 18 u.d.t.). Ten sam skutek wywołuje stwierdzenie przez Urząd, że użytkowanie urządzenia rodzi zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska. Eksploatujący urządzenie jest zresztą zobowiązany do informowania Urzędu o każdym niebezpiecznym uszkodzeniu urządzenia lub nieszczęśliwym wypadku (art. 19 u.d.t.). Ponadto, w toku eksploatacji urządzeń technicznych objętych dozorem technicznym pełnym, organ właściwej jednostki dozoru technicznego przeprowadza badania urządzenia w warunkach gotowości do pracy – badania odbiorcze, wykonuje okresowe i doraźne badania techniczne, sprawdza zaświadczenia kwalifikacyjne osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne (art. 13 ust. 1 pkt 2 lit. a-c u.d.t.).

Jeśli chodzi o pełen obraz czynności dozoru technicznego, Trybunał zwrócił uwagę, że prowadzenie działalności przez przedsiębiorcę, który wytwarza (naprawia lub modernizuje) urządzenia techniczne, jest możliwe tylko po uzyskaniu uprawnienia w formie decyzji administracyjnej, wydanej przez organ dozoru technicznego

po stwierdzeniu, że wytwarzający, naprawiający lub modernizujący spełnia wymagania we wnioskowanym przez siebie zakresie (art. 9 ust. 1 i 2 u.d.t.). Przedsiębiorca jest zobowiązany powiadomić Urząd o wszelkich zmianach warunków określonych w zezwoleniu (art. 10 ust. 1 u.d.t.), gdyż na podstawie zawiadomienia urząd podejmuje decyzję o zmianie warunków uprawnienia (art. 10 ust. 2 u.d.t.). Może to również – ze względu na liczbę zatrudnionych – wpłynąć na wysokość pobieranej przez Urząd opłaty. Czynności dozoru technicznego są dokonywane „u przedsiębiorcy” (art. 25 i art. 26 u.d.t.).

Czynności dozoru technicznego wykonują pracownicy jednostek dozoru technicznego, określani przez ustawodawcę mianem „inspektorów”, na podstawie upoważnienia wydanego przez organ właściwej jednostki dozoru technicznego oraz legitymacji służbowej (art. 24 ust. 1 u.d.t.). Ustawodawca przyznaje inspektorom dozoru technicznego szereg uprawnień, mających umożliwić im prawidłowe wykonywanie czynności (zob. np. art. 28 pkt 1-6 u.d.t.). Ponadto na przedsiębiorcę, u którego wykonywane są czynności, ustawodawca nakłada obowiązek stworzenia inspektorom odpowiednich warunków pracy (art. 31 u.d.t.). W braku takich warunków inspektor może odmówić wykonania czynności dozoru technicznego.

Zgodnie z przepisami ustawy, czynności dozoru technicznego są dokumentowane w sposób sformalizowany, w postaci protokołu wykonania czynności dozoru technicznego (art. 33 ust. 1 u.d.t.). Z uwagi na sposób wyrażenia normy w tym przepisie, nie ma wątpliwości, że obowiązkiem inspektora jest udokumentowanie w ten sposób każdego dokonania czynności dozoru.

2.4. Na podstawie wyżej dokonanej analizy przepisów Trybunał stwierdza, że ustawodawca traktuje czynności dozoru technicznego jako czynności sformalizowane: ustawa określa ich zakres, określa kwalifikacje i status osób, które mogą tych czynności dokonywać, a także ściśle określa sposób ich dokumentowania. Są to niewątpliwie zachowania dające się wyodrębnić z ciągu zdarzeń, stanowiące pewne samoistne całości, będące przeciwieństwem pojęcia utrzymywania jedynie określonego stanu faktycznego w danym czasie. W tym sensie poszczególne czynności dozoru technicznego składają się na dozór techniczny, czyli „określone ustawą działania zmierzające do zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania urządzeń technicznych” (art. 2 ust. 1 u.d.t.).

Z tych ustaleń wynika, że pojęcie „czynności dozoru technicznego” na gruncie ustawy ma ściśle określone, normatywne znaczenie. Ponieważ czynności te mogą być wykonywane wyłącznie przez pracowników UDT, są jednocześnie „czynnościami jednostek dozoru technicznego”. Czynności te stanowią tylko jeden z elementów działalności Urzędu i jego oddziałów terenowych. Urząd, jak wyżej wskazano (pkt 2.1.), został powołany do wykonywania zadań znacznie szerzej zakrojonych, aniżeli tylko dozór techniczny w znaczeniu ustalonym w ustawie. Trybunał zwrócił jednak uwagę, że sam ustawodawca – dla określenia ogółu działań UDT – w żadnym z przepisów nie posługuje się określeniem „czynności jednostek dozoru technicznego”, ani „czynności dozoru technicznego”.

Problem, jaki Trybunał miał rozstrzygnąć w rozpatrywanej sprawie dotyczył tego, czy opłaty wprowadzone przez ustawodawcę w art. 34 ust. 1 u.d.t. oraz – w konsekwencji – zawarte w art. 34 ust. 3 u.d.t. upoważnienie do ich uregulowania w rozporządzeniu obejmują „czynności jednostek dozoru technicznego” w znaczeniu podmiotowym, tj. wszystkie zadania wykonywane przez UDT, czy też tylko te jego czynności, które składają się na dozór techniczny, regulowany w rozdziale 2 ustawy.

3. Upoważnienie ustawowe a kwestionowane przepisy rozporządzenia.

3.1. Art. 34 u.d.t. ma następującą treść: „1. Za czynności jednostek dozoru technicznego, z wyłączeniem czynności wykonywanych przez Wojskowy Dozór Techniczny, o którym mowa w art. 48, pobierane są opłaty. 2. Opłaty, o których mowa w ust. 1, uiszczają osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, na rzecz których wykonywane są czynności dozoru technicznego. 3. Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat, o których mowa w ust. 1, uwzględniając w szczególności rodzaje urządzeń technicznych oraz czynności wykonywane przez jednostki dozoru technicznego, za które pobierane są opłaty”.

W ocenie Trybunału, wynikające z zacytowanego art. 34 u.d.t. upoważnienie obejmuje wyłącznie określenie opłat za czynności dozoru technicznego w opisanym wyżej, wynikającym wprost z ustawy, normatywnym znaczeniu. Za takim rozumieniem analizowanego upoważnienia przemawiają następujące względy:

Po pierwsze, na takie rozumienie wskazuje systematyka ustawy. Trybunał zwrócił uwagę, że art. 34 u.d.t. zamyka rozdział 2 ustawy, regulujący poszczególne czynności dozoru technicznego, składające się na wykonywanie tegoż dozoru. Nie sposób zakładać, że obowiązek ponoszenia opłat, który ustawodawca wprowadza w art. 34 ust. 1 u.d.t., miałby się odnosić do innych jeszcze działań Urzędu, regulowanych w kolejnym rozdziale ustawy. Trybunał wyraził przekonanie, że gdyby taka była intencja ustawodawcy, stosowny przepis ustanawiający opłaty i upoważniający ministra do określenia ich wysokości musiałby się znaleźć w innym miejscu, po przepisach określających czynności, za które (także) miałyby być pobierane opłaty.

Po drugie, treść samego przepisu wyrażającego upoważnienie wyraźnie wiąże opłaty z wykonywaniem czynności: 1) na rzecz konkretnych podmiotów i 2) dotyczących konkretnych urządzeń.

W art. 34 ust. 2 u.d.t. ustawodawca wskazał, że „opłaty, o których mowa w ust. 1, uiszczają osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, na rzecz których wykonywane są czynności dozoru technicznego”. Kierując się założeniem racjonalnego ustawodawcy, który działa w sposób przemyślany i konsekwentny, należało przyjąć, że – z woli ustawodawcy – opłata na rzecz Urzędu ma być ekwiwalentem świadczenia polegającego na dokonaniu czynności dozoru technicznego na rzecz konkretnego podmiotu, który zresztą jest zobowiązany stworzyć odpowiednie warunki do ich wykonania. Czynności wykonywane „na rzecz” określonego podmiotu regulowane są tylko w rozdziale 2 u.d.t., przy czym w niektórych przepisach ustawodawca wskazuje nawet, że czynność dozoru jest wykonywana „u przedsiębiorcy” (tak w art. 26-31 u.d.t.).

Zdaniem Trybunału, za ustalonym wyżej zakresem upoważnienia przemawia także zawarte w art. 34 ust. 3 u.d.t. zalecenie ustawodawcy, by wysokość opłat powiązać z rodzajem urządzeń technicznych. Ustawodawca zakładał zatem, że opłaty będą pobierane za czynności dozoru dotyczące konkretnych urządzeń, których rodzaj niewątpliwie decyduje o nakładzie pracy jednostki inspektorów UDT.

Po trzecie, wbrew twierdzeniu Ministra Gospodarki, nie ma podstaw, by pojęciu „czynności dozoru technicznego”, którym posłużył się ustawodawca w art. 34 ust. 2 u.d.t., przeciwstawiać pojęcie „czynności jednostek dozoru technicznego”, występujące w art. 34 ust. 1 i 3 u.d.t. Zdaniem ministra, to drugie pojęcie jest szersze: mieszczą się w nim także inne czynności Urzędu, poza wykonywanymi na rzecz konkretnych podmiotów eksploatujących czy wytwarzających urządzenia techniczne podlegające dozorowi. Konsekwencją miałyby być rozciągnięcie upoważnienia z art. 34 ust. 3 u.d.t. poza czynności dozoru technicznego i objęcie nim także opłat za inne czynności Urzędu, nieregulowane w rozdziale 2 ustawy, a wynikające z art. 37 u.d.t. Trybunał dostrzegł różnicę sformułowania poszczególnych ustępów art. 34 u.d.t., jednak sprzeciwia się wyciąganiu stąd wniosku,

jakoby ustawa wprowadzała opłaty za wszystkie działania podejmowane przez UDT. Trybunał podkreślił, że dla nazwania innych postaci aktywności UDT, poza wskazanymi w rozdziale 2 u.d.t., ustawodawca w żadnym z przepisów nie posługuje się terminem „czynności jednostek dozoru technicznego”. Jednocześnie, ponieważ czynności dozoru technicznego mogą być wykonywane wyłącznie przez pracowników jednostek dozoru technicznego (art. 24 ust. 1 u.d.t.), czynności dozoru technicznego są zawsze zarazem czynnościami jednostek tegoż dozoru, tj. wykonywanymi przez pracowników tychże jednostek.

Trybunał przyznał, że zamieszczona w art. 37 u.d.t. lista zadań Urzędu zawiera zarówno czynności dozoru technicznego, jak i inne działania, wśród nich – przykładowo – prowadzenie ewidencji eksploatowanych urządzeń technicznych czy wydanych zaświadczeń kwalifikacyjnych. Wprawdzie należy ono do zakresu działań Urzędu, ale – wbrew twierdzeniom Urzędu w sprawie zawisłej przed sądem oraz wbrew stanowisku Ministra Gospodarki w postępowaniu przed Trybunałem – nie jest to czynność wykonywana na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej, czy też jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, które eksploatują urządzenie. Świadczy o tym uregulowanie tego zadania wyłącznie w rozdziale poświęconym jednostkom dozoru technicznego (rozdział 3 u.d.t.), a ponadto – już w ramach jednego artykułu – odrębnie (art. 37 pkt 5 u.d.t.) od wykonywania dozoru technicznego (art. 37 pkt 2 u.d.t.), a także wydawania decyzji w tym zakresie (art. 37 pkt 3 u.d.t.). Trybunał za słuszny uznał więc pogląd wyrażony w uzasadnieniu pytania prawnego, że prowadzenie ewidencji jest czynnością wewnętrzną, niemającą charakteru świadczenia na rzecz określonego podmiotu, pozwalającą jednostce dozoru technicznego na ustalenie, jakie urządzenia podlegają nadzorowi. Nie jest też wykonywaniem dozoru technicznego. Czynnością taką nie jest tym bardziej opiniowanie projektów norm przedmiotowych czy interpretacja warunków technicznych dozoru.

Podsumowując, Trybunał stwierdził, że art. 34 ust. 1 u.d.t. wprowadza opłaty za czynności dozoru technicznego w rozumieniu ustawy, wykonywane przez pracowników jednostek dozoru technicznego. Zawarte w art. 34 ust. 3 u.d.t. upoważnienie do wydania rozporządzenia obejmuje określenie wysokości opłat za takie tylko czynności. Obowiązująca ustawa w ogóle nie przewiduje pobierania opłat za inne czynności UDT, a w konsekwencji nie może upoważniać ministra do określenia ich wysokości.

3.2. W rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 34 ust. 3 u.d.t. Minister Gospodarki w kwestionowanych przepisach uregulował następujące kwestie:

- w § 2 ust. 1 rozporządzenia wprowadził „opłatę roczną z tytułu wykonywania dozoru technicznego nad urządzeniami technicznymi podlegającymi dozorowi technicznemu w wysokości określonej w pkt 1 załącznika do rozporządzenia”;

- w § 2 ust. 2 rozporządzenia określił sposób pobierania opłaty rocznej, wskazując, że pobiera się ją w każdym roku od eksploatującego urządzenie techniczne znajdujące się w ewidencji jednostek dozoru technicznego, przy czym ustanie tego obowiązku jest możliwe w wypadku złożenia odpowiedniej deklaracji, przewidzianej w kolejnych zakwestionowanych przepisach;

- w § 2 ust. 4 rozporządzenia uregulował wycofanie urządzenia technicznego z eksploatacji, pociągające za sobą określenie stawki zerowej, a zatem – zwolnienie z opłaty; wymaga ono pisemnego zgłoszenia przez eksploatującego to urządzenie do właściwej jednostki dozoru technicznego w terminie do 15 grudnia poprzedzającego rok, za który pobierana będzie opłata roczna;

- w § 3 ust. 4 zdanie pierwsze rozporządzenia ustalił, że opłatę roczną pobiera się w każdym roku kalendarzowym na podstawie deklaracji przedsiębiorcy złożonej do 15 grudnia roku poprzedzającego rok, za który pobierana będzie opłata, przy czym

niezłożenie deklaracji jest uważane za potwierdzenie prowadzenia działalności w dotychczasowym zakresie w roku następnym (§ 3 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia).

Trybunał przychylił się do stanowiska ministra, że ostatni z kwestionowanych przepisów jest ściśle związany z regulacją opłat pobieranych od przedsiębiorców wytwarzających określone urządzenia (art. 8-11 u.d.t.), a nie z opłatami ponoszonymi przez podmioty eksploatujące urządzenia. Nie ulega wątpliwości, że § 3 ust. 2, 3, 5 rozporządzenia regulują wyłącznie opłaty ponoszone przez tych przedsiębiorców. Należy przyjąć, że choć kwestionowany § 3 ust. 4 rozporządzenia nie zawiera wyraźnego ograniczenia do „przedsiębiorcy, o którym mowa w ust. 2”, w istocie odnosi się tylko do niego. W konsekwencji Trybunał uznał, że co do § 3 ust. 4 rozporządzenia nie jest spełniona przesłanka funkcjonalna. Decyduje to o umorzeniu postępowania w zakresie konstytucyjnej oceny tego przepisu.

Zdaniem Trybunału, aby ocenić zgodność kwestionowanych przepisów rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym, konieczne było jeszcze odnotowanie, że § 3 ust. 1 rozporządzenia określa, za co „pobiera się” opłatę roczną. Zawarta w tym przepisie 12-punktowa lista w znacznej części jest powtórzeniem zadań Urzędu określonych w art. 37 u.d.t., a tylko niektóre z wyliczonych czynności (§ 3 ust. 1 pkt 1-5) mają charakter czynności dozoru technicznego w rozumieniu rozdziału 2 u.d.t. Wskazanie w § 3 ust. 1 rozporządzenia czynności objętych opłatą roczną jest bardzo znaczące dla konstrukcji całego rozporządzenia i w konsekwencji systemu opłat, ponieważ dla czynności nieobjętych opłatą roczną (jednocześnie niebędących opłatami szczególnymi – § 4 rozporządzenia), opłaty określa się według stawek godzinowych (§ 5 ust. 1 rozporządzenia). W § 5 ust. 2 rozporządzenia zawarta jest 13-punktowa lista takich czynności. Trybunał stwierdził, że wszystkie wymienione tam czynności jednostek dozoru technicznego są dokonywane na rzecz konkretnych podmiotów, czy to przedsiębiorców wytwarzających, czy to podmiotów eksploatujących urządzenia podlegające dozorowi technicznemu; są to zatem czynności dozoru technicznego w rozumieniu ustawy.

3.3. Zestawiając treść upoważnienia ustawowego z treścią rozporządzenia, Trybunał stwierdził więc, że ich zakresy się nie pokrywają.

Ustawodawca w art. 34 ust. 3 u.d.t. określił, kto może wydać rozporządzenie (minister właściwy do spraw gospodarki), czego ma ono dotyczyć (wysokości opłat), oraz sprecyzował, że opłaty powinny być zróżnicowane z uwzględnieniem: po pierwsze – rodzajów urządzeń technicznych i – po drugie – wykonywanych przez jednostki dozoru technicznego czynności. Wskazanie to można by uznać za wytyczne do ustalenia opłat w rozporządzeniu. W art. 34 ust. 3 u.d.t. brak natomiast upoważnienia do wprowadzenia zagregowanej opłaty rocznej i uregulowania procedury jej pobierania.

Tymczasem Minister Gospodarki w rozporządzeniu wykonawczym w zasadzie zaniechał określenia wysokości opłat za poszczególne czynności dozoru technicznego, do czego był upoważniony, ale zarazem zobowiązany. Ustalenie stawki godzinowej na pewno nie realizuje tej delegacji ustawowej, zwłaszcza że czynności dozoru technicznego wykonuje UDT korzystający z gwarantowanej przez państwo pozycji monopolisty. Zamiast określić wysokość opłat zgodnie z wytycznymi, w pkt 1 załącznika do rozporządzenia Minister Gospodarki zawarł listę 40 urządzeń technicznych, określając w stosunku do każdego z nich zryczałtowaną opłatę roczną. Wprowadzając obowiązek składania – z góry na cały kolejny rok, do 15 grudnia roku poprzedzającego – deklaracji co do zamiaru eksploatacji urządzenia oraz zgłoszenia o wycofaniu urządzenia z eksploatacji, rozporządzenie całkowicie odrywa pobór opłaty od wykonywanych przez UDT czynności dozoru technicznego. Opłata ta w pewnych sytuacjach pełni funkcję

sankcji za brak zgłoszenia, w ustalonym terminie, zamiaru wycofania urządzenia z eksploatacji. Trybunał zwrócił uwagę, że Minister Gospodarki nie został przez ustawodawcę umocowany do ustalenia jakiejkolwiek procedury pobierania opłat. Należy przy tym podkreślić, że gdyby upoważnienie zostało prawidłowo wykonane, tj. rozporządzenie określałoby wysokość opłat za poszczególne czynności dozoru technicznego, żadna procedura nie byłaby potrzebna, gdyż wtedy każdy eksploatujący uiszczalby opłatę w zamian za czynność UDT.

Z poczynionych ustaleń wynika, że zakres regulacji zawartej w analizowanym rozporządzeniu wykonawczym niejako krzyżuje się z zakresem ustawowego upoważnienia do jego wydania. Z jednej strony – Minister Gospodarki nie zrealizował delegacji, gdyż – co do zasady – nie określił wysokości opłat w zależności od czynności dozoru technicznego, za którą jest pobierana opłata, lecz ustalił opłaty za godzinę pracy UDT. Z drugiej zaś strony wykroczył poza zakres delegacji, gdyż wprowadził zryczałtowaną opłatę roczną za samo objęcie urządzenia dozorem technicznym, a dla jej wyegzekwowania nałożył na wszystkie podmioty eksploatujące urządzenia (także wytwarzające) nieprzewidziane w ustawie obowiązki.

Podsumowując: w ocenie Trybunału, tytuł pobierania opłat i tryb ich naliczania został skonstruowany w kwestionowanych przepisach w taki sposób, że podmiot będący adresatem regulacji jest obowiązany, wyłącznie na podstawie rozporządzenia, do uiszczania opłaty rocznej nawet wówczas, gdy jednostka dozoru technicznego nie świadczy na jego rzecz żadnych czynności mieszczących się w ramach dozoru technicznego, z racji samego tylko niedopełnienia – nieustanowionego w ustawie – obowiązku składania deklaracji.

Zdaniem Trybunału, przedstawiona wyżej rozbieżność oznacza, że kwestionowane przepisy rozporządzenia, tj. § 2 ust. 1, 2 i 4 są niezgodne z treścią upoważnienia ustawowego zawartego w art. 34 ust. 3 u.d.t. W zakresie, w jakim wykraczają poza delegację ustawową, przepisy te są zarówno nielegalne, jak i niekonstytucyjne.

3.4. Od swojego pierwszego orzeczenia z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86 (OTK w 1986 r., s. 32-52), Trybunał podkreśla, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym do ustawy i ma być wydane w granicach ustalonych w ustawie. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. stanowisko to zostało podtrzymane i rozwinięte na tle jej art. 92 ust. 1, zgodnie z którym „rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Trybunał przyjmuje, że „w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego parlament nie może w dowolnym zakresie «cedować» funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej (...). Nie jest (...) dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej (...)” (wyrok z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47, s. 262-263). Zgodnie ze stabilnym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 92 ust. 1 Konstytucji dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy 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”). Brak jest konstytucyjnej definicji „wytycznych”, ale przyjmuje się, że wytyczne to polecenia, które nie tylko wskazują zakres i typ spraw, ale zawierają

również pewne wskazania dotyczące tego, ku czemu ma zmierzać treść, która zostanie zawarta w rozporządzeniu. Skoro bowiem art. 92 ust. 1 mówi o „wytocznych dotyczących treści aktu”, to nie ulega wątpliwości, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. „Wytoczne dotyczące treści aktu” mogą przybierać rozmaitą postać redakcyjną; mogą mieć zarówno charakter „negatywny”, tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy, jak i charakter „pozytywny”, np. przez ustalenie kryteriów, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje, jakie ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu.

Skład orzekający nie podzielił podniesionego przez Prokuratora Generalnego argumentu, że aby w rozpoznawanej sprawie ocenić zgodność kwestionowanych przepisów rozporządzenia z ustawową legitymacją do ich wydania, trzeba skorzystać z wykładni językowej i funkcjonalnej art. 34 u.d.t. Trybunał przypomina swoje stanowisko wyrażone w wyroku z 31 maja 2010 r. o sygn. U 4/09 (OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36), zgodnie z którym „rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (nieopartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. (...) brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w braku lub choćby tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w danym zakresie”. Organ wykonawczy nie może więc 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 zatem 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.

3.5. Trybunał podkreśla, że przedstawiona wyżej, powszechnie przyjęta na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji, relacja ustawy i aktu wykonawczego do niej, obowiązuje niezależnie od dziedziny prawa, której dotyczy dane unormowanie. Nawet jeśli ustawodawca kształtuje stosunek prawny między UDT i podmiotami eksploatującymi (wytwarzającymi) urządzenia podlegające dozorowi jako prywatnoprawny, w akcie wykonawczym nie mogą znaleźć się regulacje, do których brak upoważnienia ustawowego. Nie wyklucza to możliwości wprowadzenia zryczałtowanej opłaty za pozostawianie 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. W obecnym kształcie ustawa takiego upoważnienia nie zawiera.

W konsekwencji, zdaniem Trybunału, Minister Gospodarki nie tylko przekroczył granice wyznaczone przez ustawodawcę, ale ponadto wkroczył w sferę praw i wolności konstytucyjnych. Jak wyżej wykazano, wprowadził w akcie wykonawczym nieprzewidzianą w ustawie opłatę roczną i służącą jej realizacji procedurę składania deklaracji, niedopełnienie której także rodzi obowiązek uiszczenia opłaty.

4. Skutki wyroku.

Ze względu na potrzebę zachowania w porządku prawnym uregulowań, które są niezbędne z punktu widzenia funkcjonowania Urzędu, niewątpliwie pełniącego istotną funkcję w dziedzinie bezpieczeństwa, Trybunał Konstytucyjny postanowił, na mocy art. 190 ust. 3 Konstytucji, odroczyć utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów. Odroczenie jest niezbędne także z tego powodu, że wyrok – ze względu na granice przedmiotowe pytania prawnego – 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 dotyczy ustawa i rozporządzenie.

Odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów oznacza, że do 30 listopada zachowuje swoją moc obowiązującą dotychczasowa regulacja. Wyrok określa więc, w odniesieniu do stanu normatywnego, skutki na przyszłość. Trybunał jest świadomy, że posłużenie się techniką wyroku odraczającego oznacza stosowanie w praktyce przepisu, co do którego już wiadomo, że jest on niekonstytucyjny. Jednak 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.

Trybunał zwraca przy tym uwagę, że ustawodawca ma swobodę wyboru trybu, w jakim Urząd będzie procedował, oraz podstaw finansowania działalności Urzędu. Nie jest rolą Trybunału rozstrzyganie, 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.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.