



**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 17-12-2021 r.

**Zespół Prawa Administracyjnego
i Gospodarczego**

V.7100.9.2021.TS

**Pan
Bogdan Oleksiak
Dyrektor
Departamentu Transportu Drogowego
Ministerstwa Infrastruktury**

via ePUAP

Szanowny Panie Dyrektorze

Z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich uprzejmie informuję, iż do Rzecznika wpłynęło pismo Prezesa Warszawskiego Stowarzyszenia Stacji Kontroli Pojazdów, w którym zwraca uwagę, że ustalone urzędowo stawki opłat za przeprowadzenie badań technicznych pojazdów nie zostały zmienione od 17 lat, pomimo, że znacznemu wzrostowi uległy koszty operacyjne, w tym koszty pracy, ponoszone przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wykonywania tych badań. Skutkiem tego - w ocenie wnioskodawcy – doszło do naruszenia prawa przedsiębiorców (właścicieli stacji kontroli pojazdów) do godziwego wynagrodzenia za pracę (za wykonywanie badań technicznych pojazdów).

Przedstawiciel organizacji skupiającej przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą polegającą na wykonywaniu badań technicznych pojazdów wskazał, że od wydania przez Ministra Infrastruktury rozporządzenia w sprawie wysokości opłat związanych z prowadzeniem stacji kontroli pojazdów oraz przeprowadzaniem badań technicznych pojazdów (Dz.U. z 2004 r. Nr 223 poz. 2261) - tj. od września 2004 r. do września 2021 r. przeciętne wynagrodzenie miesięczne w sektorze przedsiębiorstw wzrosło z 2 439 zł do 5 840 zł. Dwukrotnie wyższa jest obecnie wysokość składek odprowadzanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. O kilkadziesiąt procent w górę poszły również ceny za media (energia elektryczna i ciepła, woda, gaz), stawki opłat za odbiór śmieci komunalnych i ścieków oraz podatku od nieruchomości. Natomiast koszty przeglądów i napraw urządzeń i przyrządów

wykorzystywanych do przeprowadzenia badań technicznych oraz okresowej legalizacji tych przyrządów kształtują się na poziomie wyższym niż w 2004 r. odpowiednio o 31 oraz o 92 procent.

Wspomniany wzrost wynagrodzeń, cen i danin publicznych, który nastąpił na przestrzeni 17 ostatnich lat, niewątpliwie przekłada się zwiększenie kosztów wykonywania badań technicznych pojazdów samochodowych. Skoro bowiem przedsiębiorca prowadzący stację kontroli pojazdów musi zapłacić znacznie wyższe wynagrodzenie diagnostom przeprowadzającym badania techniczne, a także przeznaczyć większe kwoty pieniędzy na uiszczenie obowiązkowych danin publicznych (składek i podatków) oraz na zapłatę cen za dostarczaną do stacji energię, paliwa i wodę, to poniesione przez niego nakłady finansowe potrzebne do wykonania usługi diagnostyki pojazdu uległy aprecjacji.

Wskazać w tym miejscu należy, że ustawodawca upoważniając ministra właściwego do spraw transportu do określenia w drodze rozporządzenia wysokości opłat za przeprowadzenie badań technicznych pojazdów wskazał w wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, że kształtując stawki przedmiotowych opłat minister powinien uwzględnić koszty wykonywania tych badań (art. 84a ust. 2 Prawa o ruchu drogowym). Wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym wskazują na okoliczności lub kryteria, jakie należy wziąć pod uwagę lub którymi należy się kierować, tworząc rozporządzenie. Wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego mają za zadanie precyzować zakres przyszłej regulacji, a ponadto łączyć treściowo rozporządzenie z ustawą upoważniającą. Wynikający z art. 92 ust. 1 Konstytucji wymóg ustanowienia rozporządzenia "w celu wykonania ustawy" oznacza bowiem nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy i ustawy będącej wyrazem tej woli, jak również realizowaniu przez rozporządzenie tego samego celu, jaki realizuje ustawa. W konsekwencji, przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych (por. wyrok TK z 27 listopada 2012 r., sygn. akt U 4/12).

Kryterium kosztów wykonywania badań technicznych pojazdów, będące wskazówką co do merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu określającym wysokość opłat za przeprowadzenie w/w badań, nie jest wartością stałą, lecz podlega zmianie wraz z upływem czasu. Potwierdzeniem tego są przedstawione przez Warszawskie Stowarzyszenie Stacji Kontroli Pojazdów informacje (wyliczenia) dotyczące wzrostu w ciągu ostatnich kilkunastu lat wartości ludzkiej pracy, świadczeń na rzecz państwa ponoszonych przez przedsiębiorców oraz cen dostarczanej energii i serwisowania urządzeń i przyrządów używanych przez diagnostów, które są elementami składowymi kosztów

badania technicznego pojazdu. Oznacza to, że ustalone w 2004 r. stawki opłat za badania techniczne pojazdów, nie uwzględniają aktualnych kosztów wykonywania tych badań, lecz opierają się na danych historycznych. Treść normatywna załącznika do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 29 września 2004 r. - „Tabela opłat za badania techniczne pojazdów”, nie realizuje zatem polecenia ustawodawcy dotyczącego materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w akcie wykonawczym. Należy bowiem zwrócić uwagę, że rozporządzenie powinno spełniać standardy konstytucyjne wynikające z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej nie tylko w momencie jego wydania (wejścia w życie), ale przez cały okres obowiązywania aktu wykonawczego.

Skoro ustawodawca nie ustanowił mechanizmu waloryzacji opłat za badania techniczne pojazdów (np. opartego na wskaźniku rocznego wzrostu cen towarów i usług), to należy przyjąć, że stawki tych opłat – z woli ustawodawcy – mają kształtować się przy uwzględnieniu rzeczywistych kosztów wykonywania badań, które są czynnikiem zmiennym (mogą zwiększać się lub ulegać zmniejszeniu). Nie wystarczy zatem, że organ upoważniony do określenia wysokości opłat za badania techniczne pojazdów w drodze rozporządzenia, ustali raz stawki tych opłat w oparciu o wyliczenia dotyczące kosztów tych badań, które kształtują się w dacie wydania rozporządzenia. Przedmiotowe koszty powinny być systematycznie monitorowane przez ten organ, zaś ustalenie, że nastąpił ich odczuwalny wzrost lub spadek, pociąga za sobą konieczność dokonania odpowiedniej korekty wysokości opłat za przeprowadzenie diagnostyki pojazdów. Tylko wówczas, rozporządzenie będzie odpowiadać merytorycznej treści dyrektywnej zawartej w upoważnieniu ustawowym.

Zgodnie z art. 20 Konstytucji, społeczna gospodarka rynkowa jest oparta na wolności działalności gospodarczej. Przedmiotem tej wolności jest podejmowanie decyzji o rozpoczęciu zarobkowej działalności w zakresie wytwórstwa, handlu, usług i budownictwa, wykonywanie tej działalności, w tym podejmowanie bieżących decyzji gospodarczych, a także zakończenie wspomnianej działalności, gdy ustaje wola dalszego jej prowadzenia. Przejawem wolności działalności gospodarczej jest swoboda zawierania umów w ramach tej działalności, której jednym z elementów jest możliwość autonomicznego kształtowania treści umowy, w tym m.in. postanowień określających cenę towaru lub usługi będących przedmiotem sprzedaży.

Z treści art. 22 Konstytucji wynika, że wolność działalności gospodarczej może podlegać ustawowym ograniczeniom, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny. Zgodnie z art. 83 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym, prowadzenie stacji kontroli pojazdów jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168), co oznacza, że jej wykonywanie dozwolone jest pod warunkiem spełnienia szczególnych warunków,

określonych przepisami prawa. Stację kontroli pojazdów może prowadzić przedsiębiorca, który spełnia wymagania określone w art. 83 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym i uzyskał wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących stację kontroli pojazdów.

Jako ograniczenie swobody działalności gospodarczej (swobody zawierania i kształtowania treści umów) należy także traktować decyzję ustawodawcy, że cena za usługę wykonania badania technicznego pojazdu (określona w ustawie jako opłata) jest ustalana przez ministra właściwego ds. transportu w drodze stosownego rozporządzenia. Tego rodzaju ograniczenie wymaga nie tylko wskazania ważnego interesu publicznego, dla którego zostało ustanowione, ale powinno również spełniać kryteria wynikające z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), tom I, wyd. II, Wydawnictwo Sejmowe 2016). Jedną z przesłanek ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych wywiedzionych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z normy wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest zasada proporcjonalności *sensu stricto*, która wymaga zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy pozytywnym efektem, jaki niesie za sobą dana regulacja prawna, a ciężarami (ograniczeniami) nakładanymi na jednostkę.

Unormowania, na mocy których ceny za wykonanie badania technicznego pojazdu są ustalane ogólnie przez organ administracji państwowej, mają na celu zapewnienie, aby każdy właściciel pojazdu samochodowego, który ma ustawowy obowiązek przedstawić pojazd do badania technicznego, zapłacił za to badanie taką samą kwotą pieniędzy, a cena za wykonanie tej usługi nie była oderwana od rzeczywistych kosztów przeprowadzenia badania, a przez to zbyt wysoka dla świadczeniobiorcy. Skoro bowiem ustawodawca wprowadził ustawowy obowiązek badań technicznych pojazdów, to należało zagwarantować, że ceny tych badań będą jednolite, a konieczność ich uiszczenia nie będzie stanowić nadmiernego obciążenia finansowego dla właścicieli pojazdów. Wymagało to ograniczenia praw przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów w zakresie autonomii kształtowania cen za usługi wykonywania badań technicznych pojazdów. Aby ingerencja państwa w kształtowanie wspomnianych cen nie była nadmierna, ustawodawca w przepisie upoważniającym ministra właściwego do spraw transportu do określania wysokości opłat za badania techniczne pojazdów zamieścił wytyczne (wskazówkę), że stawki tych opłat powinny być ustalane z uwzględnieniem kosztów wykonywania badań. W sytuacji, gdy wysokość przedmiotowych opłat pozostaje w oderwaniu od aktualnych kosztów badań technicznych, gdyż nie uległa zmianie od 2004 r. - pomimo wzrostu nakładów finansowych potrzebnych do wykonania tych badań - to naruszona zostaje równowaga pomiędzy ważnym interesem publicznym, który przemawia za wprowadzeniem sztywnych cen za usługi świadczone przez stacje kontroli pojazdów, a wymogami ochrony praw przedsiębiorców prowadzących takie stacje. Skutkiem tego, regulacje określające stawki opłat za wykonanie badań technicznych pojazdów nie spełniają warunku zgodności z

zasadą proporcjonalności *sensu stricto*, co oznacza, że mamy do czynienia z ograniczeniem praw właściciel stacji diagnostycznych, które nie spełnia standardów konstytucyjnych.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), zwracam się do Pana Dyrektora z uprzejmą prośbą o zbadanie przedstawionej przez stowarzyszenie sprawy z punktu widzenia zgodności przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wysokości opłat związanych z prowadzeniem stacji kontroli pojazdów oraz przeprowadzaniem badań technicznych pojazdów z normami i wartościami konstytucyjnymi oraz poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku resortu infrastruktury.

Z wyrazami szacunku

Piotr Mierzejewski

Dyrektor Zespołu

/-podpisano elektronicznie/