

Szansa na odzyskanie kar

Przewoźnicy, na których Inspekcja Transportu Drogowego lub inne służby nałożyły kary za przekroczenie nacisku osi napędowej (8 ton, 10 ton) być może będą mieli szansę na ich zwrot. Warunkiem jest by nacisk osi napędowej nie przekroczył 11,5 tony przy prawidłowej dopuszczalnej masie całkowitej.



Dawid Korczyński
Adwokat, Prawniczy Transportu

**PRAWNICZY
TRANSPORTU.PL**

Według różnych szacunków przewoźnicy tylko w ciągu ostatnich trzech lat mogli zapłacić łącznie nawet kilkanaście milionów złotych tytułem kar za przekroczenie nacisku osi napędowej. Odzyskanie pieniędzy możliwe będzie, jeśli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) przyzna rację Komisji Europejskiej. Złożyła ona skargę w sprawie uchybienia przez rząd Polski zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy 96/53/WE.



Sytuacja podmiotów wykonujących przewozy międzynarodowe jest dość jednoznaczna, inaczej wygląda kwestia firmy wykonujących transporty krajowe.

Skarga Komisji Europejskiej

Polska musi zmagać się z zarzutami Komisji, że ruch pojazdów zgodnych z maksymalnym dopuszczalnym naciskiem osi ustalonym na 10 t (osie nie napędowa) i 11,5 t (osie napędowa) w pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53/

WE, został ograniczony na blisko 97 procentach dróg publicznych usytuowanych na terytorium Polski. A to jest sprzeczne z art. 3 te samej dyrektywy. W sprawie korzystną dla transportowców opinię przedstawił Rzecznik Generalny. Teraz trzeba poczekać kilka a może nawet kilkanaście miesięcy na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Mając na uwadze wcześniejsze orzeczenia TSUE, można spodziewać się decyzji zbieżnej z korzystnym dla przewoźników stanowiskiem rzecznika.

W przypadku korzystnego dla przewoźników orzeczenia TSUE może pojawić się problem proceduralny dotyczący trybu w jakim możliwe będzie odzyskanie kar.

Komisja sprawą zainteresowała się w związku ze skargami otrzymanymi od przedsiębiorstw transportowych wykonujących działalność na terytorium Polski. Na mocy polskiego ustawodawstwa 97 procent dróg publicznych jest zamknięte dla ruchu pojazdów o maksymalnym nacisku osi napędowej wynoszącym 11,5 t. Ruch po nich wymaga specjalnego zezwolenia. W konsekwencji dostęp do całej sieci dróg w Polsce został ograniczony w warunkach sprzecznych z zasadą ustanowioną w art. 3 dyrektywy 96/53. Na przewoźników były nakładane kary w sytuacji przekroczenia nacisku na osie 8 t i 10 t, który nie przekraczał jednak 11,5 t. Do zapłaty było od 5000 do 15 000 zł. Komisja uznała, że ograniczenia w dostępie do dróg są sprzeczne z prawem unijnym. Jeżeli Trybunał będzie miała takie samo zdanie co Komisja i Rzecznik Generalny jako sprzeczne z prawem unijnym, również będą nałożone na firmy transportowe konsekwencje finansowe.

Stanowisko GITD

Po wszczęciu sprawy przez Komisję Europejską, praktykę stosowania kar zmienił Główny Inspektor Transportu Drogowego (GITD). W piśmie¹ skierował wytyczne do Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego (WITD). Zgodnie z nimi powinni oni odstąpić od ukarania, gdy przekroczono nacisk na osie, ale nie wyniósł on więcej niż 11,5 tony. Innymi słowy - GITD polecił Inspektorom

¹ Z dnia 30 października 2015 r., GGI.012.39.2015.003.

Transportu Drogowego odstępowanie od nakładania kar pieniężnych za przekroczenie nacisków na osie, w przypadku, gdy spełnione są następujące przesłanki:

- ♦ pojazd nie przekracza dopuszczalnej masy całkowitej,
- ♦ stwierdzony podczas pomiaru nacisk przekracza wartości dopuszczalne dla danej drogi, ale nie przekracza 11,5 t,
- ♦ trasa przejazdu po drodze o niższych parametrach związana jest z rozładunkiem lub załadunkiem towaru podlegającego przewozowi międzynarodowemu,
- ♦ nie istniała alternatywna droga o nacisku osi pojedynczej do 11,5 t prowadząca do miejsca rozładunku lub załadunku,
- ♦ trasa przejazdu sprowadzała do minimum wykorzystanie niezmodernizowanego odcinka drugorzędnej sieci drogowej,
- ♦ podmiot wykonujący transport posiada licencję wspólnotową lub inne uprawnienie do wykonywania międzynarodowego przewozu drogowego.

Dobra wiadomość!

- GITD polecił inspektorom odstępowanie od nakładania kar pieniężnych za przekroczenie nacisków na osie, w przypadku, gdy spełnione są określone przesłanki.

Analizując to co powyżej napisano, warto zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego². Potwierdził on, że w przypadku wystąpienia przesłanek takich jak te wskazane w piśmie GITD, organy kontrolne powinny odstępować od nakładania kar pieniężnych na przewoźników. Co ważne NSA w orzeczeniu odwołał się do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP – zasady równości – w aspekcie dotyczącym stosowania prawa. Sprawa toczyła się w związku z ukaraniem firmy transportowej przez inną służbę niż ITD.

NSA uznał, że skoro w takiej samej sytuacji przewoźnik uniknąłby konsekwencji, gdyby kontrolę przeprowadzała ITD, to powinien uniknąć kary również jeśli kontrolę przeprowadzała inna służba. Nie można różnicować sytuacji podmiotu w zależności od tego jaki organ sprawdza przestrzeganie regulacji prawnych. Sąd w tym przypadku sięgnął bezpośrednio po przepisy konstytucji.

Będzie (nie)sprawiedliwie?

O ile sytuacja podmiotów wykonujących przewozy międzynarodowe jest stosunkowo jednoznaczna, o tyle niejednoznacznie wygląda kwestia firmy wykonujących transporty krajowe. Trudno jednoznacznie odpowiedzieć, czy w przypadku korzystnego dla przewoźników orze-

czenie TSUE, również oni będą mogli liczyć na zwrot kar. Tym bardziej że nie zapadnie ono na kanwie pytania prejudycjalnego w konkretnej sprawie, ale skargi Komisji dot. wdrożenia przepisów dyrektywy.

Zatem powstanie pytanie, czy dopuszczalne i możliwe byłoby dopuszczenie do jazdy po tych samych drogach pojazdów o nacisku osi do 11,5 t – w przypadku przewozów międzynarodowych, i ograniczenie do 10 t w przypadku transportów krajowych... Byłby to swoisty paradoks. A co w sytuacji złożonych operacji logistycznych, gdy przewóz krajowy będzie częścią transportu międzynarodowego, w części wykonywany przez podmiot krajowy?

Załącznik do akcesji

Takie zróżnicowanie wydaje się nieprawidłowe. W praktyce problem ten zostanie rozstrzygnięty przez sądy administracyjne. Przepisy dyrektywy mają zastosowanie



Firmy transportowe będą miały bardzo krótki termin na rozpoczęcie procedury zmierzającej na odzyskanie zapłaconych pieniędzy.

do przewozów międzynarodowych. Jednak jak wskazano w pkt 11 preambuły "w ramach wprowadzania w życie rynku wewnętrznego zakres zastosowania niniejszej dyrektywy należy rozszerzyć na transport krajowy, w zakresie, w jakim dotyczy to parametrów znacząco określających warunki konkurencji w sektorze transportowym. A w szczególności w aspekcie maksymalnie dopuszczalnej długości i szerokości pojazdów oraz zespołów pojazdów, które przeznaczone są do przewozu rzeczy".

W powyższym zakresie należy zwrócić również uwagę na załącznik XII do Traktatu akcesyjnego (dotyczącego przystąpienia Polski do Unii Europejskiej)³. Wszelkie inwestycje w infrastrukturę z użyciem środków pochodzących

² Z dnia 19 maja 2016 r., II GSK 2993/14.

³ Rozdział 8 (Polityka Transportowa).

z budżetu Wspólnoty, zapewniają, że drogi są budowane lub unowocześniane z uwzględnieniem zdolności przenoszenia dopuszczalnego nacisku 11,5 tony na oś. Zatem poruszanie się po drogach wybudowanych lub unowocześnionych z dofinansowaniem ze środków UE nie powinno być ograniczone.

Po wszczęciu sprawy przez Komisję Europejską, praktykę stosowania kar zmienił Główny Inspektor Transportu Drogowego (GITD).

Przekroczenie masy całkowitej i nacisku osi

Przy uwzględnieniu zasady niedyskryminacji i równości, ograniczenie nie powinno dotyczyć również przewozów krajowych. Wobec tego toku rozumowania, pojazdy o nacisku osi napędowej do 11,5 tony miałyby możliwość korzystania z innych dróg (w tym nieunowocześnionych), jeżeli byłoby to czynione w celu załadunku i rozładunku pojazdów w międzynarodowym ruchu drogowym, a także w ruchu krajowym.

Kolejny problem dotyczy kar pieniężnych nałożonych za przekroczenie nacisku osi i dopuszczalnej masy całkowitej. Co w sytuacji, gdy na wysokość konsekwencji finansowych zasadniczy wpływ miał przekroczony nacisk osi (przekroczył 10 t, ale nie przekroczył 11,5 t) a dopuszczalna masa całkowita została przekroczona tylko w niewielkim stopniu? Czy w takiej sytuacji kara powinna być nałożona tylko za przekroczenie dopuszczalnej masy całkowitej, a zatem w niższej wysokości niż w przypadku przekroczenia nacisku osi? Wydaje się, że tak właśnie powinno być.

Zwrot zapłaconych kar

W przypadku korzystnego dla przewoźników orzeczenia TSUE może pojawić się problem proceduralny dotyczący trybu w jakim możliwe będzie odzyskanie kar. Jednak TSUE wyraźnie może wskazać, że konsekwencje nie powinny być wyciągane, a zapłacone podlegać zwrotowi. Zakładając, że przewoźnik zaskarżył do sądu administracyjnego decyzję o nałożeniu kary, a sprawa została prawomocnie zakończona, będzie przysługiwała mu skarga o wznowienie postępowania sądowno-administracyjnego⁴.

Będzie należało ją złożyć w terminie 3 miesięcy od ogłoszenia wyroku przez TSUE. W tym zakresie warto zwrócić uwagę na uchwałę 7 sędziów NSA⁵. Złożenie skargi o wznowienie postępowania sądowno-administracyjnego nie wyklucza złożenia (niejako równolegle) wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego w toku, którego została nałożona kara. Jednak termin na złożenie takiego wniosku będzie wynosił jeden miesiąc od daty opublikowania wyroku.

Wznowienie postępowania

Jeśli przewoźnik nie zaskarżył decyzji o nałożeniu kary do sądu administracyjnego, sytuacja odzyskania pieniędzy będzie wyglądała nieco inaczej. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (KPA) nie przewidują bowiem wprost możliwości wznowienia postępowania administracyjnego z powodu orzeczenia TSUE. Nie oznacza to jednak, że decyzja obciążeniu firmy transportowej będzie niewzruszalna.

Obowiązek państwa polskiego do wzruszenia w takim przypadku decyzji o nałożeniu kary wynika wprost z prawa unijnego⁶. Powinno ono prowadzić do takiej wykładni przepisów krajowych (KPA) w zakresie podstaw wznowienia postępowania, które pozwalałyby wzruszyć decyzje wydane na podstawie przepisów krajowych niezgodnych z prawem unijnym⁷. W każdym razie, gdyby TSUE stwierdził naruszenie przepisów unijnych, powinna istnieć możliwość wzruszenia ostatecznych decyzji o nałożeniu na przewoźników kar, które były wydane w oparciu o przepisy krajowe niezgodne z przepisami unijnymi. W przypadku wniosku o wznowienie postępowania na podstawie KPA, przewoźnik będzie miał miesiąc na jego złożenie, liczony od dnia opublikowania orzeczenia.

Podsumowanie

Wyrok TSUE powinien ujrzeć światło dzienne w ciągu najbliższych kilku miesięcy. Znajdziemy w nim odpowiedź, czy nałożone na przewoźników ograniczenia dotyczące nacisku osi naruszały prawo unijne. Jeżeli Trybunał przyzna rację Komisji Europejskiej i orzeknie zgodnie z wnioskiem Rzecznika Generalnego, możliwe stanie się odzyskanie zapłaconych przez przewoźników kar za przekroczenie maksymalnego nacisku na oś napędową. Firmy transportowe będą miały bardzo krótki termin na rozpoczęcie procedury zmierzającej na odzyskanie zapłaconych pieniędzy. Dlatego już teraz warto przeanalizować decyzje o ich nałożeniu pod kątem możliwości ubiegania się o ich zwrot.

⁴ Możliwość taką wprost przewiduje art 272 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁵ Z dnia 16.10.2017 r., I FPS 1/17.

⁶ Art 19 ust 1 TUE w zw z art. 46 Karty Praw Podstawowych UE, art 10 WE.

⁷ Por. orzeczenie TSUE z 13.1.2004 r., C – 453/00 Kuhne & Heitz; orzeczenie TSUE z 6.10.2015 r., C-69/14 oraz uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 16.10.2017 r., I FPS 1/17). Według jednych autorów podstawę taką mógłby stanowić art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., według innych art 145 § 1 pkt 7 k.p.a. Można by ewentualnie rozważyć wzruszenie decyzji w trybie przewidzianym w art. 154 lub 156 KPA).