

UCHWAŁA Z DNIA 24 LIPCA 2001 R.

I KZP 13 /2001

1. Wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego bez wymaganej licencji stanowi, po wejściu w życie ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. z 1999 r., Nr 101, poz. 1178 z późn. zmian.), wykroczenie z art. 60¹ § 1 k.w.

2. Art. 3 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o ułatwieniach w odprawie granicznej, sporządzonej 29 lipca 1992 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 107, poz. 514), nie rozszerza odpowiedzialności za wykroczenie z art. 103a k.w. lub 60¹ § 1 k.w. na czyny popełnione za granicą, gdyż dla odpowiedzialności za te wykroczenia ma znaczenie nie miejsce ich ujawnienia a miejsce popełnienia czyli prowadzenia działalności gospodarczej.

Przewodniczący: sędzia SN T. Grzegorzczak.

Sędziowie SN: J. Skwierawski, J. Sobczak (sprawozdawca).

Prokurator Prokuratury Krajowej: R. Stefański.

Sąd Najwyższy w sprawie Leszka C., po rozpoznaniu, przekazanego na podstawie art. 441 § 1 k.p.k., przez Sąd Rejonowy w S., postanowieniem z dnia 26 marca 2001 r., zagadnień prawnych wymagających zasadniczej wykładni ustawy:

1. Czy wprowadzone ustawą z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178, z 2000 r., Nr 86, poz. 508 i Nr 114, poz. 1193) nowe zasady reglamentacji wykonywania międzynarodowego transportu drogowego polegające na zastą-

pieniu od dnia 1 stycznia 2001 r. wcześniejszego systemu koncesjonowania licencjami przewozowymi pozwalają na przyjęcie, że wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego bez wymaganej licencji stanowi wykroczenie z art. 60¹ § 1 k.w. ?

2. Czy przepisy art. 3 ust. 1- 4 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o ułatwieniach w odprawie granicznej z dnia 29 lipca 1992 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 107, poz. 514) są przepisami szczególnymi w rozumieniu art. 3 § 2 k.w. rozszerzającymi odpowiedzialność na wykroczenia popełnione za granicą?

uchwalił udzielić odpowiedzi jak wyżej.

UZASADNIENIE

Przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne wyłoniło się na tle następującego stanu faktycznego.

Urząd Celny w S. wniósł o ukaranie Leszka C. za to, że wykonywał on międzynarodowy transport drogowy bez koncesji, co stwierdzono w dniu 19 września 2000 r. w wyniku przeprowadzonej kontroli dokumentów transportowych jego pojazdu. Wykonując międzynarodowy transport drogowy bez koncesji, Leszek C. – zdaniem Urzędu Celnego w S. – dopuścił się wykroczenia z art. 103a § 1 k.w.

Postanowieniem z dnia 30 października 2000 r. Przewodniczący Kolegium ds. Wykroczeń przy Sądzie Rejonowym w S. odmówił wszczęcia postępowania w sprawie. W uzasadnieniu postanowienia Przewodniczący Kolegium podniósł, że bezsporne jest, iż przejście graniczne Kołbaskowo znajduje się na terytorium Republiki Federalnej Niemiec, zgodnie zaś z art. 3 § 2 k.w. odpowiedzialność za wykroczenie popełnione za granicą zachodzi tylko wtedy, gdy przepis szczegól-

ny taką odpowiedzialność przewiduje. Takimi zaś przepisami nie są przepisy umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o ułatwieniach w odprawie granicznej z dnia 29 lipca 1992 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 107, poz. 514).

Zażalenie na wspomniane postanowienie Przewodniczącego Kolegium ds. Wykroczeń w S. wniósł dyrektor Urzędu Celnego w S., podnosząc, że Leszkowi C. zarzuca się wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego nie na przejściu granicznym w Kołbaskowie, lecz na trasie pomiędzy różnymi krajami. Podniósł także, że art. 3 ust. 1 umowy między Polską a Republiką Federalną Niemiec stanowi *lex specialis*, o którym mowa w art. 3 § 2 k.w.

Rozpoznając wspomniane zażalenie, Sąd Rejonowy w S. postanowieniem z dnia 26 marca 2000 r. odroczył rozpoznanie sprawy i na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia przytoczone na wstępie zagadnienie prawne, wymagające zasadniczej wykładni ustawy.

Sąd Najwyższy zważył co następuje.

Wykroczeniem stypizowanym w art. 103a k.w. jest wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego bez wymaganej koncesji. Przepis ten został wprowadzony do kodeksu wykroczeń przez art. 21 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz. U. z 1991 r., Nr 75, poz. 322, z późn. zmian.) i zmieniony przez art. 32 ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz. U. z 1997 r., Nr 106, poz. 677 z późn. zmian). Wspomniany przepis sankcjonował przewidziany w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. oraz przez art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. wymóg uzyskiwania koncesji na działalność gospodarczą po-

legającą na wykonywaniu międzynarodowego transportu drogowego pojazdami samochodowymi zarejestrowanymi w kraju.

Wymóg posiadania koncesji na wykonywanie transportu drogowego został zniesiony ustawą z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. z 1999 r., Nr 101, poz. 1178 z późn. zmian.). W myśl art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. koncesje wydane przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia sierpnia 1997 r. stają się licencjami przewozowymi i zachowują ważność na czas, na który zostały wydane. O zamyśle ustawodawcy, aby uporządkować wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego przez licencje przewozu, jako dokumenty uprawniające do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego, świadczy treść projektu ustawy o transporcie drogowym (druk sejmowy nr 2644).

W tej sytuacji powstać musi pytanie o stosunek zakresów przedmiotowych pojęć „koncesja” i „licencja”. W praktyce, rzadziej w doktrynie, pojawiają się głosy, iż zakresy tych pojęć pokrywają się bez reszty i „licencja” to to samo, co „koncesja” (por. K. Pawłowicz i A. Plucińska-Filipowicz, Żegnaj koncesjo, Rzeczpospolita 2001, 12 marca, nr 60 s. C3). Supozycje o tożsamości „koncesji” i „licencji” – niewątpliwie „wygodne” dla stosujących prawo organów administracyjnych – są błędne. Ustawodawca nie zniósł bowiem instytucji „koncesji”, lecz jedynie ograniczył jej zasięg do taksatycznie wymienionych w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. prawo działalności gospodarczej sfer działalności. Wśród tych sfer nie ma wykonywania międzynarodowego transportu drogowego.

Podkreślić przy tym należy, iż w literaturze przywiązuje się dużą wagę do odróżnienia koncesji od innych form reglamentacji działalności gospodarczej, wskazując, że do każdej z tych form odnosi się od-

rębny reżim prawny. Zauważa się przy tym, iż „nie można stawiać znaku równości między „koncesjami” a „zezwoleniami” i w efekcie „licencjami”. (por. C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996, s. 25-26; *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok-Warszawa 2000, s. 416). Podkreślić przy tym należy, iż zarówno w języku prawniczym, jak i potocznym licencja to: „urzędowe zezwolenie na wykonywanie określonych czynności” (por. *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1988, t. II, s. 30).

W tym stanie rzeczy uzasadnione jest pytanie o obowiązywanie art. 103a k.w., w szczególności zaś o to, czy dopuszcza się wykroczenia stypizowanego w art. 103a k.w. osoba, która wykonuje międzynarodowy transport drogowy bez licencji.

Odpowiadając na tak sformułowane pytanie, wypada zauważyć, że pierwszoplanową metodą wykładni tekstu prawnego jest wykładnia językowa. Zawsze punktem wyjścia w procesie wykładni powinna być analiza kontekstu językowego danego przepisu, jeżeli przepis jednoznacznie formułuje normę postępowania, to tak właśnie należy ten przepis rozumieć. Pierwszeństwo językowych reguł wykładni jest wręcz podstawowym warunkiem funkcjonowania prawa w państwie prawnym. Jeśli wbrew jasnemu, pod względem językowym, sformułowaniu przepisu nadawałoby mu się jakieś inne znaczenie aniżeli to oczywiste znaczenie językowe, wówczas rola ustawodawcy byłaby li tylko pozorna (por. J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, s. 66 i n.; Z. Ziemiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 82).

osługując się metodą wykładni językowej, należy więc skonstatować, że w treści art. 103a k.w. wyraźnie jest mowa o koncesji, a nie o licencji. Zauważyć należy, iż art. 103a k.w. przewidujący odpowiedzialność za wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego

bez wymaganej koncesji miał charakter *lex specialis* w stosunku do treści art. 60¹ § 1 k.w. statuującego odpowiedzialność za prowadzenie działalności gospodarczej bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej lub bez wymaganej koncesji albo zezwolenia. Tak więc art. 103a k.w. odnosi się tylko do działalności polegającej na wykonywaniu międzynarodowego transportu drogowego bez „koncesji”. Nie sposób jednak przyjąć, aby dotyczył on także wykonywania takowego transportu bez „zezwolenia”, czyli „licencji”. Pomijając już podniesioną wcześniej okoliczność, iż doktryna wyraźnie odróżnia pojęcie „koncesji” od „zezwolenia”, czyli „licencji”, wypada zauważyć, że różnicę tę dostrzega także ustawodawca. W treści art. 103a k.w. mówi się tylko o prowadzeniu działalności bez „koncesji” w art. 60¹ § 1 k.w. o prowadzeniu działalności bez wymaganego „zgłoszenia do ewidencji”, „koncesji” albo „zezwolenia”, czyli „licencji”. Dystynkcje w treści art. 103a kw. i art. 60¹ § 1 k.w. dowodzą, iż nie sposób przyjąć, iż pojęcie „koncesji”, jakim posługuje się ustawodawca w art. 103a k.w., jest tożsame lub chociażby tylko częściowo zbieżne z pojęciem „zezwolenia”, czyli „licencji”, jakim operuje art. 60¹ § 1 k.w.

Zamiarem ustawodawcy była nie tyle depenalizacja wykonywania międzynarodowego transportu drogowego bez koncesji – co jest poza dyskusją – lecz zrównanie odpowiedzialności osób prowadzących takową działalność bez zezwolenia (bez licencji) z odpowiedzialnością podmiotów prowadzących inną niż wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego działalność gospodarczą bez wymaganej: koncesji, zezwolenia (licencji) bądź bez zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej.

Przyznać należy, że ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. prawo działalności gospodarczej (Dz. U. z 1999 r., Nr 101, poz. 1178 z późn. zmian.) nie uchyliła art. 103a k.w., ale miało to nastąpić na podstawie

art. 63 ustawy o transporcie drogowym (druk sejmowy nr 2644). Skreślając w projekcie ustawy o transporcie drogowym dyspozycję art. 103a k.w., ustawodawca proponował w art. 58 ust 1 tegoż projektu odpowiedzialność za takie zachowania w trybie administracyjnym. Nie naruszałoby to jednak w najmniejszym nawet stopniu odpowiedzialności za wykroczenia z art. 60¹ § 1 k.w.

W tym stanie rzeczy nie może być wątpliwości, iż po wejściu w życie ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. z 1999 r., Nr 101, poz. 1178 z późn. zmian.) wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego bez wymaganej licencji stanowi wykroczenie z art. 60¹ § 1 k.w. Wprawdzie ustawą z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 2000 r., Nr 120, poz. 1268) zmieniono treść art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz. U. Nr 106, poz. 677, zm. 1999 r. Nr 32, poz. 310) upoważniając ministra właściwego do spraw transportu do określenia w drodze rozporządzenia, „liczby koncesji lub promes koncesji” – to jednak upoważnienie powyższe ma tylko charakter blankietowy i nie oznacza, iż przywrócono art. 9 ust. 2, w zmienionej treści, uchylony wcześniej obowiązek uzyskiwania koncesji.

Kodeks wykroczeń warunkuje odpowiedzialność za wykroczenie od jego popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również na polskim statku wodnym lub powietrznym, a odpowiedzialność za wykroczenie popełnione za granicą zachodzi tylko wtedy, gdy przepis szczególny przewiduje taką odpowiedzialność (art. 3 k.w.). Kodeks wykroczeń nie zawiera postanowienia, iż art. 103a stosuje się także w razie popełnienia tego wykroczenia za granicą, jak to np. czyni co do wykroczeń określonych w art. 119, 122 i 124 kw. (art. 131 k.w.). Po-

stanowienia o odpowiedzialności za wykroczenie popełnione również za granicą mogą zawierać także inne ustawy lub ratyfikowane umowy międzynarodowe. Te ostatnie – zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP – są bowiem źródłami powszechnie obowiązującymi prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Zakresu odpowiedzialności za wykroczenie z art. 103a k.w. na popełnione za granicą nie rozszerza umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o ułatwieniach w odprawie granicznej, sporządzona w Warszawie dnia 29 lipca 1992 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 107, poz. 514). Nie zawiera ona bowiem takiego postanowienia. Jej celem – co wynika z preambuły – było usprawnienie współpracy w dziedzinie ułatwiania odprawy granicznej w ruchu kolejowym, drogowym i żegludze między obydwoma państwami. Istnienia takiego postanowienia nie da się wyprowadzić z treści art. 3 Umowy, z którego *mutatis mutandis* wynika, że do odprawy granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Państwa Polskiego na terytorium RFN stosuje się przepisy naszego państwa i funkcjonariuszom tym wolno, jeśli umowa nie stanowi inaczej, stosować w RFN wszystkie przepisy swojego państwa dotyczące odprawy granicznej, łącznie z uregulowaniem odpowiednich uprawnień w taki sam sposób oraz w takim samym zakresie i z takimi samymi skutkami jak we własnym państwie, a dokonane przez nich czynności urzędowe w obrębie strefy określonej w drodze odpowiednich porozumień, uważa się za dokonane w gminie Państwa Polskiego. Wprawdzie w art. 3 ust. 4 Umowy mowa jest o tym, że w przypadku naruszenia w obrębie strefy przepisów Państwa sąsiedniego określonego w art. 1 ust. 1 lit. a uważa się to naruszenie za dokonane w gminie naszego państwa, lecz z odesłania do art. 1 ust. 1 lit. a Umowy wynika, że chodzi o naruszenie przepisów związanych z odprawą graniczną, tj. przepisów, które mają zastosowanie przy przekraczaniu granicy przez osoby oraz w przywo-

zie, wywozie i przewozie towarów, łącznie ze środkami transportu lub wartości podlegających przepisom dewizowym. W określeniu tym nie mieszczą się naruszenia przepisów związanych z wykonywaniem międzynarodowego transportu drogowego. Dla bytu tych wykroczeń i odpowiedzialności za nie, nie ma jednak znaczenie miejsce ich ujawnienia a miejsce popełnienia czyli prowadzenie działalności gospodarczej w tym polegającej na wykonywaniu międzynarodowego transportu drogowego bez wymaganej licencji.