



Małgorzata Korycińska

Autorka jest sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Implementacja wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 21.03.2019 r., C-127/17, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej

Słowa kluczowe: dyrektywa 96/53/WE, pojazd nienormatywny, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, procedura sądowoadministracyjna, wykonanie wyroku

Artykuł omawia skutki prawne wyroku C-127/17, Komisja przeciwko Polsce¹, i problemy proceduralne związane z wykonaniem przez Naczelny Sąd Administracyjny orzeczenia stwierdzającego naruszenie przez państwo członkowskie prawa unijnego. Na podstawie poglądów prezentowanych w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanych zarówno na skutek rozpoznania skarg kasacyjnych, jak i skarg o wznowienie postępowania zakończonym prawomocnym wyrokiem przedstawiono stanowisko judykatury dotyczące interpretacji i subsumcji przepisów proceduralnych w sposób umożliwiający pełną realizację zasady efektywnej ochrony prawnej i efektywności prawa unijnego. Przedstawiono także wpływ orzeczenia C-127/17, Komisja przeciwko Polsce, na wykładnię przepisów krajowych nieobjętych przepisami dyrektywy, których uchybienie przez Rzeczpospolitą Polską stwierdził Trybunał Sprawiedliwości.

1. Wprowadzenie

Doktryna i judykatura odnosząca się do skutecznego i prawidłowego wykonania orzeczeń TSUE przez zobowiązane do tego organy i sądy krajowe koncentruje się przede wszystkim na orzeczeniach prejudycjalnych². Dopuszczalność wznowienia postępowania zakończonym prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych rozpatrywana też była jedynie w kontekście orzeczeń TSUE wydanych w wyniku skierowanych przez sądy administracyjne pytań prejudycjalnych. Niewątpliwie przed wyrokiem TS w sprawie C-127/17, Komisja przeciwko Polsce, nie wystąpiła w orzecznictwie potrzeba rozważania następczych środków ochrony prawnej³ mających za zadanie przywrócenie stanu zgodnego z prawem unijnym i zapewnienia skutecznego

i pełnego wykonania wyroku TS wydanego na skutek skargi na naruszenie zobowiązania traktatowego przez państwa członkowskie. Sytuacja ta zmieniła się po wydaniu omówionego poniżej wyroku.

2. Kontekst prawny i faktyczny

Zgodnie z art. 3 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 96/53/WE⁴ państwo członkowskie nie może odmówić lub zabronić używania na swoim terytorium, w ruchu międzynarodowym, pojazdów zarejestrowanych lub dopuszczonych do ruchu w innym państwie członkowskim z przyczyn odnoszących się do masy lub wymiarów, jeżeli pojazdy te odpowiadają wartościom maksymalnym określonym w załączniku I do dyrektywy 96/53/WE. W myśl natomiast art. 7 dyrektywy 96/53/WE niniejsza dyrektywa nie stanowi przeszkody dla stosowania obowiązujących przepisów drogowych w każdym państwie członkowskim

1 Wyrok TS z 21.03.2019 r., C-127/17, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2019:236 – dalej wyrok C-127/17, Komisja przeciwko Polsce.

2 P. Wróbel, *Dialog sądów administracyjnych z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021/1–2, s. 154–166 i powołana tam literatura.

3 N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 429–433.

4 Dyrektywa Rady 96/53/WE z 25.07.1996 r. ustanawiająca dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym (Dz.Urz. WE L 235, s. 59, ze zm.) – dalej dyrektywa 96/53/WE.

i ograniczających ciężar i/lub wymiary pojazdów na niektórych drogach lub obiektach inżynierskich – niezależnie od państwa rejestracji lub dopuszczenia do ruchu takich pojazdów. Obejmuje to również możliwość nakładania lokalnych ograniczeń na maksymalne dopuszczalne wymiary i/lub ciężary pojazdów, które mogą być używane, w przypadku gdy infrastruktura nie jest przystosowana do długich i ciężkich pojazdów, w określonych obszarach lub na określonych drogach, takich jak centra miast, małe wioski lub miejsca o szczególnym znaczeniu przyrodniczym.

Załącznik I do dyrektywy 96/53/WE określa maksymalne ciężary i wymiary oraz podobne parametry pojazdów, w tym maksymalny dopuszczalny ciężar na oś (nacisk osi) w przypadku osi napędowej 11,5 tony, a nienapędowej 10 ton.

Na mocy postanowień aktu o przystąpieniu⁵ odnoszących się do środków przejściowych obejmujących politykę transportową, w drodze odstępstwa od art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/53/WE, pojazdy, które spełniają normy wyznaczone dla kategorii 3.4. wymienionej w załączniku I do dyrektywy 96/53/WE, mogły korzystać z niezmodernizowanej części polskiej sieci dróg do 31.12.2010 r., pod warunkiem że spełniały polskie normy nacisku na oś⁶. Jednocześnie Polska została zobowiązana do przestrzegania własnego harmonogramu unowocześnienia swej głównej sieci⁷, który obejmował okres od 1.01.2004 r. do 1.01.2011 r.

Po upływie tej daty, jak też w dacie wniesienia skargi przez Komisję Europejską 10.03.2017 r., około 97% polskiej sieci drogowej stanowiły drogi o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej poniżej 11,5 tony. Dopuszczenie do ruchu pojazdu o nacisku pojedynczej osi napędowej 11,5 tony na drodze o dopuszczalnym nacisku do 10 ton lub 8 ton⁸ było możliwe jedynie na podstawie zezwolenia na przejazd (jednokrotny lub wielokrotny) pojazdem nienormatywnym⁹, wydawanego za opłatą, której maksymalne stawki były określone w art. 64f p.r.d.¹⁰ Przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia sankcjonowany był karą, której wysokość uzależniona była od określonego procentowo stopnia przekroczenia nacisku osi w odniesieniu do dopuszczalnej wartości¹¹.

Po upływie terminu, do którego miały obowiązywać środki przejściowe, strony, na które nakładane były kary pieniężne za przekroczenie nacisku na oś na drodze o dopuszczalnym nacisku 8 lub 10 ton, zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym podnosiły, acz nieskutecznie¹², zarzut naruszenia art. 3 i 7 dyrektywy 96/53/WE, wskazując, że droga tranzytowa „powinna mieć pełną nośność umożliwiającą nacisk 11,5 tony na pojedynczą oś napędową”¹³. Wnosiły też wnioski (skargi) do Komisji Europejskiej, która 30.04.2015 r. skierowała do Polski pismo wzywające do usunięcia uchybienia, a następnie wydała uzasadnioną opinię.

Z akt spraw sądownoadministracyjnych wynika nadto, że w reakcji na działania Komisji Europejskiej Główny Inspektor Transportu Drogowego polecił organom inspekcji drogowej odstąpienie od nakładania kar pieniężnych za przekroczenie nacisku na oś, gdy stwierdzony podczas pomiaru nacisk przekracza wartości dopuszczalne dla danej drogi, ale nie przekracza 11,5 tony¹⁴. „Zalecenie” to dotyczyło ruchu międzynarodowego i obejmowało jedynie organy inspekcji transportu drogowego¹⁵.

3. Wyrok C-127/17, Komisja przeciwko Polsce

Postępowanie sądowe w sprawie C-127/17, Komisja przeciwko Polsce, zostało wszczęte na skutek skargi Komisji Europejskiej, w której podniesiono, że Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z przepisów art. 3 i 7 dyrektywy 96/53/WE w zw. z pkt 3.1 i 3.4 załącznika 1 do tej dyrektywy, w szczególności obejmując ruch pojazdów o maksymalnym nacisku na oś napędową wynoszącym 11,5 ton systemem specjalnych zezwoleń na nadmiernej liczbie dróg publicznych. Wyrokiem C-127/17, Komisja przeciwko Polsce, TS orzekł, że nakładając na przedsiębiorstwa transportowe wymóg posiadania specjalnych zezwoleń umożliwiających poruszanie się po niektórych drogach publicznych, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie przepisów art. 3 i 7 dyrektywy 96/53/WE. Odnosząc się do naruszenia art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/53/WE, TS zdefiniował pojęcie ruchu międzynarodowego jako przemieszczenie się pojazdów na terytorium co najmniej dwóch różnych państw i stwierdził, że nie jest ono powiązane z konkretną infrastrukturą drogową. W ocenie TS wobec braku odniesienia w dyrektywie 96/53/WE do pojęcia „transeuropejska sieć transportowa” pojęcie „ruch międzynarodowy” nie może być interpretowane jako ograniczenie przemieszczania się pojazdów między państwami członkowskimi koncentrujące się na transeuropejskiej sieci transportowej. Analizując art. 41 u.d.p., TS stwierdził, że pojazdy o maksymalnym nacisku osi napędowej nieprzekraczającym określonej w pkt 3.4 załącznika I dyrektywy 96/53/WE wartości 11,5 ton objęte są zakresem zastosowania całokształtu ograniczeń wynikających z art. 41 ust. 2

5 Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.Urz. WE L 236 z 2003 r., s. 33) – dalej akt o przystąpieniu.

6 Załącznik XII do aktu o przystąpieniu.

7 Pkt 8 ust. 3 załącznika XII do aktu o przystąpieniu.

8 Art. 41 ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.) – dalej u.d.p., w brzmieniu obowiązującym do 12.03.2021 r. stanowił, że po drogach publicznych dopuszcza się ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku osi napędowej do 11,5 tony z zastrzeżeniem ust. 2 i 3. Ustęp 2 tego przepisu zawierał delegację dla właściwego ministra do spraw transportu dookreślenia w wykazie dróg krajowych i wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 ton (pkt 1) i wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 ton (pkt 2). W myśl natomiast ust. 3 art. 41 drogi wojewódzkie inne niż drogi określone na podstawie ust. 2 pkt 1, drogi powiatowe oraz drogi gminne stanowią sieć dróg, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku osi pojedynczej do 8 ton.

9 Pojazd nienormatywny to pojazd lub zespół pojazdów, którego naciski osi wraz z ładunkiem lub bez ładunku są większe od dopuszczalnych, przewidzianych dla danej drogi w przepisach o drogach publicznych – art. 2 pkt 35a ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 988 ze zm.) – dalej p.r.d., w brzmieniu obowiązującym do 12.03.2021 r.

10 Przepis w brzmieniu obowiązującym do 12.03.2021 r.

11 Art. 140ab ust. 3 p.r.d.

12 Sądy administracyjne obu instancji uznawały, że w rozpoznawanych sprawach zachodzą przesłanki do odstępstw od art. 3 dyrektywy 96/53/WE, określone w jej art. 7.

13 Uzasadnienie wyroku NSA z 19.05.2016 r., II GSK 2993/14, LEX nr 2083261.

14 Pismo Głównego Inspektora Transportu Drogowego z 30.10.2015 r., nr GGI.012.39.2015.0003, <http://www.csk.pl/files/Pismo-GITD.pdf> (dostęp: 29.09.2022 r.).

15 Uprawnionymi do przeprowadzenia kontroli i nakładania kar pieniężnych były też organy celne.

i 3 u.d.p., a pojazdy nieprzekraczające wartości maksymalnego nacisku pojedynczej osi wynoszącej 10 ton objęte są zakresem zastosowania ograniczeń wynikających z art. 41 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 u.d.p. i wobec tego uznał, że wynikające z prawa polskiego ograniczenia w dostępie do polskiej sieci dróg pojazdów odpowiadających określonym w pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53/WE dopuszczalnym wartościom nacisku osi są sprzeczne z art. 3 ust. 1 tiret pierwsze z zw. z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53/WE. Nadto stwierdził, że ograniczenia stosowania ustanowionej w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/53/WE zasady, które ze względu na ich zakres i powszechnie obowiązujący charakter mają tak daleko idące skutki dla realizacji zasady swobodnego ruchu pojazdów, nie mogą być uzasadnione na podstawie art. 7 dyrektywy 96/53/WE, gdyż w przeciwnym razie wyjątek wynikający z art. 7 przeważałby nad zasadą ustanowioną w art. 3 tej dyrektywy.

4. Wykonanie wyroku C-127/17 przez Naczelny Sąd Administracyjny w ramach kontroli instancyjnej

Przed odniesieniem się do kwestii wpływu wyroku TS w sprawie C-127/17, Komisja przeciwko Polsce, na rozpoznawane w ramach kontroli instancyjnej sprawy przez Naczelny Sąd Administracyjny, należy zwrócić uwagę na dwa istotne elementy. Po pierwsze, art. 3 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 96/53/WE odnosi się do ruchu międzynarodowego. Po wtóre, skutkiem tego orzeczenia jest przyjęcie, że Rzeczpospolita Polska naruszyła przepisy tej dyrektywy w zakresie dwóch punktów załącznika I, a zatem w odniesieniu do maksymalnego dopuszczalnego ciężaru na oś pojazdu jednoosiowego dla osi nienapędowych (pkt 3.1) i dla osi napędowych (pkt 3.4), przy czym w przypadku drugim, a więc osi napędowej pojazdów, załącznik jednoznacznie wskazuje rodzaje pojazdów.

Należy także podnieść, że w sądach administracyjnych w pojedynczych sprawach strony skarżyły decyzje o udzieleniu zezwolenia na przejazd pojazdem nienormatywnym. Natomiast w kilkuset sprawach przedmiotem kontroli były decyzje nakładające kary pieniężne za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia lub z naruszeniem jego warunków, wymierzane na podstawie 140aa ust. 1 p.r.d.

Zgodnie z art. 183 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁶ Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi, w tym powołanymi w niej podstawami, determinuje zakres kontroli sądu II instancji, pozostawiając stronie skarżącej to, w jakim zakresie i na jakiej podstawie prawnej kwestionuje zaskarżone skargą kasacyjną orzeczenie.

Związanie granicami skargi kasacyjnej było rygorystycznie przestrzegane przez składy Naczelnego Sądu Administracyjnego nawet wówczas, gdy po jej wniesieniu zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego orzekający o niezgodności z Konstytucją¹⁷ aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane

zaskarżone orzeczenie¹⁸. Dopiero uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.12.2009 r., I OPS 9/09¹⁹, przesądziła, że w sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej przez stronę Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji i uwzględnić wyrok Trybunału Konstytucyjnego, nie będąc związany art. 183 § 1 p.p.s.a.

Analizując orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy zauważyć, że w odróżnieniu od sytuacji, do której odnosi się powołana uchwała, składy orzekające nie miały wątpliwości co do działania *ex officio* wówczas, gdy po wniesieniu skargi kasacyjnej zapadł wyrok TS przesądzający o niezgodności z prawem unijnym przepisów prawa krajowego mających zastosowanie w rozpoznawanej sprawie²⁰. Także w sprawach, w których sądy administracyjne kierowały pytania prejudycjalne do TS, niepodniesienie w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia prawa unijnego nie stanowiło przeszkody w kierowaniu pytań. Wystarczającą przesłanką wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym były powstałe podczas rozpoznawania skargi kasacyjnej wątpliwości interpretacyjne dotyczące przepisów prawa unijnego²¹.

Dokonując oceny zgodności z prawem wyroków sądu I instancji, których przedmiotem była decyzja o nałożeniu kary pieniężnej, Naczelny Sąd Administracyjny, działając „poza” granicami skargi kasacyjnej, z urzędu uwzględnił wyrok C-127/17, Komisja przeciwko Polsce, i jednolicie przyjmował, że jest zobowiązany do zapewnienia jego pełnej skuteczności, a tym samym nie może stosować krajowych przepisów uznanych za niezgodne z prawem unijnym. Powoływał się na konieczność zapewnienia realizacji zasad ogólnych prawa unijnego – zasady efektywnej kontroli sądowej oraz zasady pierwszeństwa. Podkreślając, że wyrok TS został wydany w związku ze skargą Komisji Europejskiej, dla uzasadnienia obowiązku jego uwzględnienia w kontroli instancyjnej, zainicjowanej skargą kasacyjną, Naczelny Sąd Administracyjny odwoływał się do art. 260 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²². Zdaniem Z. Kmiecika dla wykonania obowiązku określonego w tym przepisie z poszanowaniem zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich należałoby poszukiwać podstaw do uwzględnienia wyroku TS w odwołaniu się do pojęcia okoliczności wyłączających rozpoznanie sprawy w granicach skargi kasacyjnej, które Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił z urzędu. Wśród przesłanek nieważności postępowania wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. adekwatna jest przesłanka określona w pkt 5, która zachodzi wówczas, gdy strona została pozbawiona możliwości obrony swoich praw²³.

18 Wyrok TK z 20.12.2007 r., P 37/06, LEX nr 322829.

19 LEX nr 530337.

20 Wyrok NSA z 14.10.2014 r., II GSK 1426/13, LEX nr 1598393, i powołane w nim orzeczenia.

21 Postanowienie NSA z 19.10.2016 r., I GSK 588/15, LEX nr 2167892.

22 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47. Zob. uzasadnienie wyroku NSA z 12.06.2019 r., II GSK 5001/16, LEX nr 2718116 i powołane tam piśmiennictwo oraz judykaty.

23 Z. Kmiecik, Wykonanie przez Naczelny Sąd Administracyjny w ramach kontroli instancyjnej wyroku Trybunału Sprawiedliwości. Glosa do wyroku NSA z 12 czerwca 2019 r., II GSK 5001/16, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020/3, poz. 27.

16 Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329) – dalej p.p.s.a.

17 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Powołany już wielokrotnie art. 3 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 96/53/WE odnosi się do masy lub wymiarów pojazdów w ruchu międzynarodowym. W odniesieniu też do ruchu międzynarodowego zdefiniowane są w tej dyrektywie pojęcia maksymalnej dopuszczalnej masy i maksymalnego dopuszczalnego nacisku na oś²⁴. Tymczasem w wielu poddanych kontroli instancyjnej sprawach ze stanu faktycznego wynikało, że przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia odbywał się w ruchu krajowym. Naczelny Sąd Administracyjny musiał zatem rozstrzygnąć, czy skutki wyroku TS mogą odnosić się również do ruchu krajowego, a ściślej rzecz ujmując, czy do zaakceptowania jest stosowanie dwóch reżimów prawnej oceny przejazdu w zależności od tego, czy w stanie faktycznym sprawy kara była nałożona za przejazd wykonywany w ruchu międzynarodowym, czy też w ruchu krajowym. Rozstrzygając ten dylemat, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że brak jest podstaw do stosowania odrębnych reżimów prawnych oceny przejazdu, przyjmując, że sprzeciwiają się temu unijne i konstytucyjne zasady proporcjonalności oraz równego traktowania i niedyskryminacji, których rdzeń aksjologiczny, gdy chodzi o źródło, treść oraz ich znaczenie, jest tożsamy. Dokonywał oceny prawidłowości wykonania krajowego ruchu pojazdów według takich samych kryteriów, na podstawie których doszło do stwierdzenia naruszenia przez Polskę przepisów art. 3 i 7 dyrektywy 96/53/WE. Stwierdził, że w świetle porządku krajowego – art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji – oraz unijnego – art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej²⁵ – nie ma podstaw do diametralnie różnego traktowania podmiotów znajdujących się w zasadniczo tożsamej sytuacji²⁶.

W uzasadnieniu orzeczenia z 12.06.2019 r., II GSK 39/17²⁷, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „z wyroku w sprawie C-127/17 jednoznacznie wynika, że ograniczenie (w jakikolwiek sposób) dopuszczalnego nacisku poniżej 10 t dla pojedynczej osi nienapędowej oraz poniżej 11,5 t dla każdej osi napędowej [...] jest niezgodne z prawem unijnym stanowiąc naruszenie zobowiązań Państwa wynikających z art. 3 i art. 7 dyrektywy Rady 96/53/WE”. W kontekście deklarowanych w dyrektywie celów do osiągnięcia, wyrok ten dotyczył wspólnego rynku transportowego UE oraz zasady swobody konkurencji. Zasada ta odnosi się do wykonywania zarówno międzynarodowego, jak i krajowego ruchu pojazdów. Znajduje to potwierdzenie w motywach 11 i 12 dyrektywy 96/53/WE. Dopuszczone przez prawodawcę wspólnotowego przyjęcie przez państwa członkowskie na swoim terytorium – dla pojazdów poruszających się w ruchu krajowym – innych wartości niż określone w dyrektywie, dotyczy wyłącznie takich wartości i parametrów, które nie mają charakteru znacząco określających warunki konkurencji w sektorze transportowym. Tak zwane „inne wartości”, o których mowa w motywie 12, to bowiem te, które nie są „parametrami określającymi warunki konkurencji”. W wyroku z 12.06.2019 r., II GSK 412/17, Naczelny Sąd Administracyjny dodał, że skoro „pojęcia międzynarodowego, jak i krajowego ruchu pojazdów pozbawione są jakichkolwiek konotacji w odniesieniu do konkretnej infrastruktury drogowej, to siłą rzeczy

ma to tę konsekwencję, że dostępność («otwarcie») infrastruktury drogowej – a więc innymi słowy możliwość korzystania z dróg – w ruchu międzynarodowym, nie może uzasadniać braku jej dostępności («zamknięcia») w ruchu krajowym zwłaszcza w sytuacji, gdy miałyby to być ta sama infrastruktura drogowa. Oznaczałoby to bowiem niczym nieuzasadnione dyskryminowanie przewoźników wykonujących ruch krajowy”.

5. Wyrok TS jako podstawa wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego

W myśl art. 272 § 3 p.p.s.a. można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. Przepis art. 272 § 2 p.p.s.a.²⁸ stosuje się odpowiednio, z tym że termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania biegnie od dnia doręczenia stronie lub jej pełnomocnikowi rozstrzygnięcia organu międzynarodowego.

Powołany przepis został dodany z dniem 10.04.2010 r. ustawą z 12.02.2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁹ i jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej określona w nim przesłanka wznowienia postępowania miała obejmować orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzające naruszenie europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁰. Cel ten potwierdza określenie początku biegu terminu do żądania wznowienia postępowania biegnącego od daty doręczenia stronie lub jej pełnomocnikowi orzeczenia.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, aczkolwiek niejednolicie³¹, przyjmowano, że podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 273 § 3 p.p.s.a., może być orzeczenie TS wydane w trybie pytania prejudycjalnego. Powstałe, uzasadnione wątpliwości co do tego poglądu związane ze zdaniem drugim tego przepisu rozstrzygnęła uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16.10.2017 r., I FPS 1/17³², zgodnie z którą podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 273 § 3 p.p.s.a. może być orzeczenie TS, wydane w trybie pytania prejudycjalnego, nawet jeżeli to orzeczenie nie zostało doręczone stronie wnoszącej skargę o wznowienie postępowania. Wśród argumentów podanych w uzasadnieniu uchwały wskazano na to,

28 Art. 272 § 2 p.p.s.a. stanowi, że w sytuacji określonej w § 1 skargę o wznowienie postępowania wnosi się w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli w chwili wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego orzeczenie sądowe nie było jeszcze prawomocne na skutek wniesienia środka odwoławczego, który został następnie odrzucony, termin biegnie od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu.

29 Dz.U. Nr 36, poz. 196 – dalej ustawa zmieniająca.

30 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

31 A. Kastelik-Smaza, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego w związku z orzeczeniem prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości. Glosa do uchwały NSA z 16 października 2017 r., I FPS 1/17*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/5, s. 44–51.

32 LEX nr 2371605. Uchwała ta była przedmiotem wielu głos, w tym krytycznej, wskazującej m.in., że przyjęta uchwała może skutkować obniżeniem rangi prawomocnych orzeczeń sądowych – M. Maliński, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Glosa do uchwały NSA z dnia 16 października 2017 r., I FPS 1/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018/5, s. 53.

24 Art. 2 dyrektywy 96/53/WE.

25 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13.

26 Wyrok NSA z 12.06.2019 r., II GSK 412/17, LEX nr 2690509.

27 LEX nr 2714045.

że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego³³ nie zawierały przesłanki wznowienia postępowania w związku z orzeczeniem TS³⁴. W uzasadnieniu uchwały przyjęto również, że ocena zgodności z prawem unijnym przewidzianych w prawie krajowym warunków uruchomienia nadzwyczajnych trybów wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych musi obejmować istnienie analogicznego roszczenia w prawie krajowym³⁵.

W takich realiach prawnych i jurydycznych Naczelny Sąd Administracyjny przesądził, że w sprawach zakończonych prawomocnym wyrokiem tego Sądu, które „obejmuje” wyrok C-127/17, Komisja przeciwko Polsce, strona może domagać się wznowienia postępowania na podstawie art. 273 § 3 p.p.s.a.

W uzasadnieniu orzeczeń odwoływano się do uchwały NSA z 16.10.2017 r., I FPS 1/17, wskazując, że art. 272 § 3 p.p.s.a. „należy interpretować w drodze prounijnej wykładni w ten sposób, aby zagwarantować równe traktowanie jednostek niezależnie od tego, czy wystąpiono w ich sprawach z pytaniem prejudycjalnym czy też nie, czy też wyrok TSUE, który wpływa na jej prawa lub obowiązki, został wydany na podstawie skargi Komisji. Poza tym nie można dyskryminować roszczeń wynikających z orzecznictwa TSUE wobec roszczeń wywodzonych z orzecznictwa ETCZP i TK”³⁶.

Konsekwentnie do stanowiska zaprezentowanego przy rozpoznawaniu skarg kasacyjnych Naczelny Sąd Administracyjny wznawiał postępowanie sądowoadministracyjne również w sprawach, w których nałożono karę pieniężną za przejazd pojazdem nienormatywnym w ruchu krajowym, przyjmując, że „ograniczenia wynikające z regulacji krajowej, która została uznana za niekorespondującą z art. 3 i 7 dyrektywy 96/53, w równym i takim samym stopniu oddziałują na krajowy ruch pojazdów”³⁷.

6. Implementacja wyroku C-127/17 przez ustawodawcę

Po upływie prawie dwóch lat od wydania wyroku C-127/17, Komisja przeciwko Polsce, ustawą z 18.12.2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw³⁸ prawodawca krajowy dokonał zmian w ustawie o drogach publicznych oraz Prawie o ruchu drogowym, przy czym zmiany te weszły w życie 13.03.2021 r.³⁹ Artykuł 41 ust. 1 u.d.p. w nowym brzmieniu stanowi, że po drogach publicznych dopuszcza się ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 11,5 tony,

z uwzględnieniem art. 41a ust. 1 oraz z wyjątkiem określonym w art. 41b ust. 1. Konsekwentnie do tej zmiany dokonano również zmian w Prawie o ruchu drogowym obejmujących m.in. zezwolenia na przejazd pojazdem nienormatywnym i sankcję za brak zezwolenia. W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, że „efektem projektu ustawy będzie pełne wdrożenie wyroku TSUE i zapewnienie zgodności krajowego ustawodawstwa z przepisami dyrektywy Rady 96/53/WE, co oznacza zapewnienie możliwości poruszania się pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t po drogach publicznych w Polsce bez konieczności uzyskiwania zezwoleń na przejazd pojazdu nienormatywnego”⁴⁰.

W ustawie z 18.12.2020 r. ustawodawca w odniesieniu do ostatecznych decyzji zezwalających na przejazd pojazdu nienormatywnego albo nałożenia kary za ten przejazd, w zakresie przejazdu dokonanego w okresie od 1.01.2011 r. do dnia wejścia w życie ustawy, zagwarantował możliwość wznowienia postępowania administracyjnego, niezależnie od trasy przejazdu lub miejsca jego załadunku lub rozładunku⁴¹.

Skutkiem prawnym stwierdzonej przez TS w wyroku C-127/17, Komisja przeciwko Polsce, niezgodności przepisów prawa krajowego z prawem unijnym było, postulowane od lat w piśmiennictwie⁴², wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego przesłanki wznowienia postępowania w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie TS, które ma wpływ na treść wydanej decyzji⁴³.

Przepis art. 145aa § 1 k.p.a. wszedł w życie 26.01.2021 r., tak jak zmiana Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dokonana art. 4 z.u.d.p., polegająca na dodaniu, jako przesłanki wznowienia postępowania orzeczenia TSUE, które ma wpływ na treść wydanego orzeczenia i określania początku biegu trzymiesięcznego terminu do żądania wznowienia postępowania od dnia publikacji sentencji orzeczenia TSUE w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Natomiast zgodnie z art. 145aa § 2 k.p.a. „skargę”⁴⁴ o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia publikacji sentencji orzeczenia TSUE w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

W odniesieniu do omówionego wyroku C-127/17, Komisja przeciwko Polsce, termin do wniesienia żądania wznowienia postępowania administracyjnego biegł od 26.01.2021 r. i tak samo został określony w przepisach intertemporalnych początku biegu terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, przy czym wynosił on trzy miesiące od daty wejścia ustawy w życie.

Należy jeszcze odnotować, że zarówno w przypadku wznowienia postępowania administracyjnego, jak i sądowoadministracyjnego, jeżeli w wyniku wznowienia wydane zostanie orzeczenie (decyzja) skutkujące koniecznością zwrotu środków zapłaconych lub ściągniętych od strony w wyniku prawomocnej

33 Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) – dalej k.p.a.

34 Według M. Malińskiego odpowiednia wykładnia art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. umożliwiłaby stronie domagać się wznowienia w związku z orzeczeniem TS.

35 Art. 272 § 1 p.p.s.a. stanowi, że można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie – i to ten przepis według A. Zalaśkińskiego powinien stanowić podstawę żądania wznowienia postępowania w związku z wyrokiem TSUE – A. Zalaśkiński, *Glosa do uchwały NSA z 16 października 2017 r., sygn. akt I FPS 1/17*, „Zeszyty Naukowe Sądowictwa Administracyjnego” 2018/2, s. 173–181.

36 Wyrok NSA z 3.12.2019 r., II GSK 683/19, LEX nr 2774740.

37 Wyrok NSA z 15.12.2019 r., II GSK 638/19, LEX nr 2754196.

38 Dz.U. z 2021 r. poz. 54 – dalej z.u.d.p.

39 Z wyjątkiem art. 2, 4, 18 i 19, które weszły w życie 26.01.2022 r. – art. 20 z.u.d.p.

40 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 719, s. 1–2.

41 Art. 18 ust. 1 i 2 z.u.d.p.

42 J. Wegner, *Wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości w trybie administracyjnym nadzwyczajnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/12, s. 19–25.

43 Art. 2 pkt 1 z.u.d.p.

44 Art. 148 k.p.a. stanowi o „podaniu o wznowienie postępowania”, art. 147 k.p.a. o „żądaniu strony”, pojęcie skarga odnosi się do regulacji działu VIII k.p.a., niemniej jednak zostało użyte zarówno w art. 145aa k.p.a., jak i w art. 145a k.p.a. stanowiącym o wyroku TK jako podstawie wznowienia postępowania administracyjnego.

decyzji albo prawomocnego orzeczenia, w orzeczeniu tym (decyzji) określa się kwotę podlegającą zwrotowi wraz z odsetkami (odpowiednio art. 18 ust. 7 i art. 19 ust. 5 z.u.d.p.).

7. Uwagi końcowe

Oceniając wykonanie wyroku w sprawie C-127/17, Komisja przeciwko Polsce, nie sposób nie podkreślić wpływu stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego na dokonaną przez ustawodawcę implementację tego orzeczenia. Wyrok TS odnosił się w kontekście prawa krajowego do wymogu posiadania specjalnych zezwoleń umożliwiających poruszanie po niektórych drogach publicznych, a w aspekcie prawa unijnego, regulowanego dyrektywą 96/53/WE, do ruchu międzynarodowego. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że orzeczenie to ma wpływ zarówno na ocenę zgodności z prawem unijnym norm sankcjonujących brak posiadania tego specjalnego zezwolenia, jak i na ruch krajowy. Implementując wyrok TS, ustawodawca krajowy w przepisach przejściowych następczymi środkami ochrony prawnej objął nie tylko ostateczne decyzje zezwalające na przejazd pojazdu nienormatywnego, ale także decyzje o nałożeniu kary pieniężnej za przejazd pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia, i to niezależnie od trasy przejazdu.

W pełni należy zaaprobować rozwiązanie przyjęte w ustawie z 18.12.2020 r. odnoszące się do obowiązku zwrotu środków pobranych niezgodnie z prawem unijnym, jak też regulacje obejmujące wzruszenie ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych wyroków sądów administracyjnych oraz określenie rozsądnego terminu do wystąpienia z żądaniem wznowienia postępowania administracyjnego w związku z wyrokiem TS w sprawie C-127/17, Komisja przeciwko Polsce, lub ze skargą o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, biegnącego od daty wejścia w życie ustawy.

Bibliografia / References

Kastelik-Smaza A., *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego w związku z orzeczeniem prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości. Glosa do uchwały NSA z 16 października 2017 r., I FPS 1/17*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/5.
Kmieciak Z., *Wykonanie przez Naczelny Sąd Administracyjny w ramach kontroli instancyjnej wyroku Trybunału Sprawiedliwości. Glosa do wyroku NSA z 12 czerwca 2019 r., II GSK 5001/16*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020/3, poz. 27.

Maliński M., *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Glosa do uchwały NSA z dnia 16 października 2017 r., I FPS 1/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018/5.

Półtorak N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010.

Wegner J., *Wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości w trybie administracyjnym nadzwyczajnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/12.

Wróbel P., *Dialog sądów administracyjnych z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021/1–2.

Zalasiński A., *Glosa do uchwały NSA z 16 października 2017 r., sygn. akt I FPS 1/17*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018/2.

Abstract

Małgorzata Korycińska

The author is a judge of the Supreme Administrative Court of the Republic of Poland.

Implementation of Court of Justice Judgment of 21 March 2019, C-127/17, *European Commission v. Republic of Poland*

Keywords: Directive 96/53/EC, non-standard vehicle, Court of Justice of European Union, procedure before administrative courts, enforcement of a judgment

The article discusses the legal consequences of judgement C-127/17, *Commission v. Poland* and the procedural problems faced by the Supreme Administrative Court of the Republic of Poland relating to the enforcement of this judgment, taking into account the infringement of EU law by a Member State found in this case. Considering the arguments presented in the Supreme Administrative Court's judgments, issued both as a result of the examination of cassation appeals and applications for revision of final and non-appealable judgements, the article presents the judicial approach taken with regard to the interpretation and subsumption of procedural provisions in a manner enabling full implementation of the principles of effective legal protection and effectiveness of EU law. The article also presents the impact of the judgment in case C-127/17, *Commission v. Poland*, on the interpretation of national provisions incompatible with the Directive, in the light of Poland's failure to implement the Directive, which was found by the Court of Justice.