

1/A/2019

WYROK

z dnia 5 grudnia 2018 r.

Sygn. akt K 6/17*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Piotr Pszczółkowski

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja – sprawozdawca

Andrzej Zielonacki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 grudnia 2018 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 130a ust. 5c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje, że pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym pozostaje na parkingu strzeżonym wyznaczonym przez starostę do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie,
- 2) art. 130a ust. 7 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym

– z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1) art. 130a ust. 5c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990) w zakresie, w jakim przewiduje, że pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym pozostaje na parkingu strzeżonym wyznaczonym przez starostę do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie,

2) art. 130a ust. 7 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym

– są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepisy wymienione w części I tracą moc obowiązującą z upływem 9 (dziewięciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 12 grudnia 2018 r. w Dz. U. poz. 2322.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca), 24 maja 2017 r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności art. 130a ust. 5c i 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: u.p.r.d.) w zakresie, w jakim przewiduje przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie oraz uzależnia wydanie pojazdu umieszczonego na parkingu od okazania dowodu uiszczenia wspomnianej opłaty, z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 130a ust. 5c u.p.r.d. pojazd usunięty z drogi umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie. Wydanie pojazdu następuje po okazaniu dowodu uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 5c (art. 130a ust. 7 u.p.r.d.).

1.1. Zdaniem wnioskodawcy, przechowywanie usuniętego z drogi pojazdu na parkingu strzeżonym, dopóki jego właściciel nie uiszcza należności publicznoprawnych, o których mowa w art. 130a ust. 5c u.p.r.d., nie jest konieczne dla bezpośredniego zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku w ruchu drogowym. Wystarczającą gwarancją zachowania tych wartości są, co do zasady, unormowania nakazujące usunąć pojazd samochodowy w wypadkach wymienionych w art. 130a ust. 1 u.p.r.d. Natomiast przepis będący przedmiotem zaskarżenia ma na celu mobilizowanie kierowców do niezwłocznego uiszczenia należności publicznoprawnych, jakimi są opłaty za usunięcie pojazdu z drogi i przechowywanie pojazdu na parkingu strzeżonym. Służy on zatem zapewnieniu faktycznych wpływów z tytułu opłat publicznych do budżetów powiatów.

1.2. W ocenie wnioskodawcy, art. 130a ust. 5c i 7 u.p.r.d. we wskazanym zakresie nie odpowiada konstytucyjnym standardom ochrony prawa własności.

Rzecznik, odwołując się do orzecznictwa Trybunału, podniósł, że podstawowy wzorzec oceny proporcjonalności ograniczenia prawa własności stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji, zaś art. 64 ust. 3 Konstytucji należy traktować przede wszystkim jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności ograniczenia tego prawa.

Wnioskodawca stwierdził, że unormowanie przewidujące usunięcie (odholowanie) pojazdu na parking strzeżony w wypadkach określonych w art. 130a ust. 1 u.p.r.d. jest uzasadnione względami bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym, a więc dopuszczalne z punktu widzenia materialnych przesłanek ograniczenia prawa własności określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Natomiast uzależnienie, na podstawie art. 130a ust. 5c i 7 u.p.r.d., wydania pojazdu właścicielowi od wniesienia opłaty za odholowanie pojazdu i przechowywanie go na parkingu stanowi zbyt daleko idącą ingerencję ustawodawcy w prawo własności; z jednej strony, nie jest niezbędne do osiągnięcia skutku w postaci pobrania opłaty za wykonane usługi odholowania i przechowywania pojazdu, a z drugiej strony, nieproporcjonalnie ogranicza właściciela w wykonywaniu prawa własności, gdyż pozbawia go możliwości korzystania z rzeczy i pobierania pożytków. Zakwestionowanej regulacji można zatem postawić zarzut niedopuszczalnej ingerencji w majątkowe prawo jednostki, jakim jest własność pojazdu.

W ocenie Rzecznika, art. 130a ust. 5c i 7 u.p.r.d. nie jest niezbędny dla ochrony interesu publicznego, a także nie spełnia wymogu zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy

korzyściami wynikającymi z wprowadzenia tych unormowań a stopniem ograniczeń, których doznaje właściciel pojazdu. Zdaniem wnioskodawcy, cel, jakim jest zapewnienie powiatowi dochodów z tytułu opłat, jest możliwy do osiągnięcia z zastosowaniem innych środków. Przepisy prawa mogą nakładać na właściciela obowiązek zapłaty należności w określonym terminie, po upływie którego będą one dochodzone w drodze egzekucji administracyjnej. Tego rodzaju regulacja, z uwagi na możliwość zastosowania środków przymusu państwowego, zabezpieczałaby wpływy do budżetu powiatu, a jednocześnie nie ograniczałaby nadmiernie właściciela pojazdu w wykonywaniu jego prawa.

1.3. Rzecznik podkreślił, że ingerencja w sferę praw jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celu, którego ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. W ocenie Rzecznika, ograniczenie prawa własności pojazdu samochodowego, które jest skutkiem obowiązywania art. 130a ust. 5c i 7 u.p.r.d., nie spełnia wymogu proporcjonalności *sensu stricto*. Niemożność odbioru pojazdu z parkingu, a zatem użytkowania pojazdu przez właściciela do czasu uregulowania opłaty za odholowanie pojazdu i przechowywanie go na parkingu strzeżonym, stanowi nadmierną i nieadekwatną ingerencję w prawo własności.

Zdaniem Rzecznika, ograniczenie prawa własności wynikające z art. 130a ust. 5c i 7 u.p.r.d. jest nieadekwatne do wagi chronionego interesu publicznego, gdyż zaburza proporcje pomiędzy skutkiem naruszenia uprawnień właściciela pojazdu a wartością, jaką stanowi szybki pobór opłat za odholowanie pojazdu w kontekście sprawnej realizacji zadań usuwania pojazdów z dróg publicznych. W związku z tym zaskarżona regulacja narusza konstytucyjne standardy ochrony prawa własności, a więc jest niezgodna z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 15 grudnia 2017 r. zajął stanowisko w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; wniósł o stwierdzenie, że art. 130a ust. 5c i 7 u.p.r.d. w zakresie, w jakim stanowi, że wydanie pojazdu następuje po okazaniu dowodu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Sejm dokonał modyfikacji wzorców kontroli, podnosząc, że Rzecznik przywołał ust. 3 art. 64 Konstytucji, który ustanawia zakaz naruszania istoty prawa własności i nakazuje zachowanie formy ustawy dla ingerencji w to uprawnienie, podczas gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy naruszenia zasad przydatności i proporcjonalności *sensu stricto*, które składają się na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji. W rezultacie, z uwzględnieniem zasady *falsa demonstratio non nocet*, Sejm dokonał analizy konstytucyjności w odniesieniu do art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Sejm podzielił stanowisko Rzecznika, że sama instytucja usunięcia pojazdu nie może budzić żadnych wątpliwości konstytucyjnych i jest dopuszczalnym ograniczeniem własności. U jej podstaw leży jednak ważny interes publiczny, polegający na zapewnieniu bezpieczeństwa na drodze i poszanowaniu prawa przez kierujących oraz interes prywatny, ukiepunkowany na zachowanie zdrowia, życia i mienia uczestników ruchu drogowego. Sejm nie zgodził się natomiast z zarzutem nieproporcjonalnej ingerencji ustawodawcy w konstytucyjnie chronioną własność przez uzależnienie wydania pojazdu od uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 130a ust. 5c u.p.r.d.

W opinii Sejmu, procedura usunięcia pojazdu należycie chroni właściciela i jego prawa majątkowe. Po pierwsze, pojazd nie jest usuwany z drogi w dowolny sposób. Decyzję w tej sprawie podejmuje policjant, strażnik gminny (miejski) i jest ona skutkiem naruszenia prawa przez kierującego pojazdem, zaś przesłanki materialnoprawne usunięcia ujęte są w ustawie w sposób enumeratywny. Po drugie, pojazd jest usuwany z drogi na specjalnie wskazany parking strzeżony, o czym właściciel lub posiadacz jest powiadamiany niezwłocz-

nie. Po trzecie, za usunięcie i przechowywanie pojazdu pobiera się opłatę, która nie jest ustalana w sposób dowolny; Po czwarte, opłata jest pobierana przez powiat, nie zaś przez podmiot prowadzący parking lub usuwający pojazd z drogi. Od uiszczenia opłaty ustawa uzależnia wydanie pojazdu, zabezpieczając w ten sposób zapłatę przez właściciela należności publicznych. W stosunku do pojazdu usuniętego z drogi, starosta występuje do sądu z wnioskiem o orzeczenie jego przepadku na rzecz powiatu, jeżeli prawidłowo powiadomiony właściciel lub osoba uprawniona nie odebrała pojazdu w terminie 3 miesięcy od dnia jego usunięcia (zob. art. 130a ust. 10 u.p.r.d.).

Zdaniem Sejmu, zaskarżony przepis, analizowany na tle przypadku pojazdu mechanicznego (art. 130a ust. 10 u.p.r.d.), kreuje quasi-prawo zastawu na rzeczach. Istotą zastawu jest zabezpieczenie „wierzytelności przez obciążenie rzeczy ruchomej prawem, na mocy którego wierzyciel może dochodzić zaspokojenia z tejże rzeczy bez względu na to, czyją stała się własnością” (S. Wójcik, *Zarys prawa cywilnego*, red. S. Grzybowski, J. Skąpski, S. Wójcik, Warszawa 1988, s. 387). W analizowanym wypadku nie można mówić o zastawie *sensu stricto* (rozpatrywanych unormowań nie sposób uznać za unormowania z zakresu prawa cywilnego), jednak z materialnego punktu widzenia mamy do czynienia z instytucją podobną.

2.2. Sejm nie podzielił zarzutu wnioskodawcy, że ingerencja ustawodawcy jest nadmierna i nieproporcjonalna, czy też – tym bardziej – że narusza istotę prawa własności. Uznał, że tzw. quasi-zastaw na pojeździe jest skuteczną formą zabezpieczenia należności publicznych z tytułu jego usunięcia i przechowywania. Jest to forma uproszczona, która nie wymaga wydawania decyzji administracyjnej lub innych rozstrzygnięć w sprawie i przeprowadzania postępowania administracyjnego. Przez zaskarżony przepis przemawia pragmatyzm ustawodawcy; quasi-zastaw zasadniczo podnosi efektywność ściągania należności publicznych i nie wymaga większego zaangażowania organizacyjnego urzędu. Jest to instrument tani, szybki i skuteczny.

Zdaniem Sejmu, wyłączenie procedury egzekucyjnej i wprowadzenie quasi-zastawu należycie równoważy interes publiczny z interesem prywatnym. Sejm zwrócił uwagę, że u podstaw zatrzymania i usunięcia pojazdu z drogi leży naruszenie przepisów i stworzenie zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego przez kierującego. Opłata za usunięcie pojazdu pełni lub może pełnić – obok funkcji kompensacyjnej – funkcję prewencyjną, zachęcając kierujących do przestrzegania prawa i dbałości o bezpieczeństwo. Bezpieczeństwo na drogach stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, który ukierunkowany jest na zachowanie zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całej społeczności, a więc wartości, do których odwołuje się art. 31 ust. 3 Konstytucji. Opłata jest też świadczeniem o charakterze sankcyjnym, będąc odpowiedzią na naganne zachowanie, niezajdujące ani społecznej akceptacji, ani zrozumienia.

W ocenie Sejmu, instytucja quasi-zastawu jest ukierunkowana na ochronę majątkową interesów powiatu. Ustawodawca znalazł rozwiązanie kompromisowe, które z jednej strony odpowiada interesowi prywatnemu, zaś z drugiej strony należycie chroni interes publiczny. Tak więc zaskarżony przepis nie narusza zasady proporcjonalności *sensu stricto*. Służy realizacji celu publicznego, polegającego na wzmacnianiu bezpieczeństwa na drogach. Sama zaś instytucja quasi-zastawu na pojeździe stanowi dobry przykład uwzględniania w sprawach publicznych takiej wartości jak dobro wspólne.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 20 listopada 2017 r. zajął stanowisko, że:

1) art. 130a ust. 5c u.p.r.d. w zakresie, w jakim przewiduje przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za usunięcie i parkowanie tego pojazdu, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 130a ust. 7 u.p.r.d., w zakresie, w jakim uzależnia wydanie pojazdu od okazania dowodu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny, podobnie jak Sejm, zmodyfikował wzorce kontroli, z tym że przyjął, iż w istocie we wniosku został sformułowany zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Prokurator Generalny przyznał, że zakwestionowane normy stanowią ingerencję w prawo własności, natomiast nie zgodził się z zarzutem, iż ingerencja ta narusza określone w art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji warunki dopuszczalności ograniczenia prawa własności.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w odniesieniu do zaskarżonego przepisu, zachowany został konstytucyjny wymóg dopuszczalności ograniczenia prawa własności jedynie ustawą. Wprowadzenie kwestionowanej regulacji jest konieczne dla zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na drogach, a zatem dla realizacji wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości w postaci porządku publicznego.

Opłata, o której mowa w art. 130a ust. 5c u.p.r.d., stanowi dochód własny powiatu. Zaskarżony przepis zapewnia skuteczną ściągalność i realny wpływ środków z opłat do budżetów powiatów, co zapewnia pozyskiwanie przez te jednostki odpowiednich środków finansowych na realizację zadań, o których mowa w art. 130a ust. 5f u.p.r.d. (usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego). Opóźnienie przekazywania do budżetów powiatów wpływów z opłat, co byłoby następstwem usunięcia z porządku prawnego zaskarżonych przepisów, mogłoby prowadzić do sytuacji, w której dla sprawnej realizacji tych zadań konieczne byłoby angażowanie środków finansowych z innych źródeł dochodów powiatu, przeznaczonych pierwotnie na realizację przez powiaty innych zadań na rzecz społeczności lokalnych.

W ocenie Prokuratora Generalnego, przyjęte rozwiązanie stanowi, oprócz samej dolegliwości finansowej związanej z obowiązkiem uiszczenia opłat, dodatkowy czynnik oddziałujący dyscyplinująco i motywujący kierowców do przestrzegania przepisów ruchu drogowego, ma zatem także charakter prewencyjny. Istnieje zatem funkcjonalny związek pomiędzy ograniczeniem prawa własności pojazdu usuniętego z drogi w trybie art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d. a realizacją wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości w postaci porządku publicznego.

3.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, przedstawiona argumentacja uzasadnia tezę, że omawiane ograniczenie prawa własności spełnia kryterium przydatności i niezbędności, gdyż służy realizacji celu, jakim jest zapewnienie porządku publicznego w sferze porządku i bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ma z nim bezpośredni związek i jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków. Celu tego nie da się zrealizować w równym stopniu przez wprowadzenie innej regulacji prawnej, mniej dolegliwej dla właścicieli pojazdów.

W opinii Prokuratora Generalnego, za niezasadny należy także uznać zarzut niespełnienia przez zaskarżoną regulację wymogu proporcjonalności *sensu stricto*. Kwestionowany przepis służy ochronie uzasadnionej wartości konstytucyjnej, która przeważa nad naruszonym przez ten przepis indywidualnym interesem właścicieli pojazdów.

3.3. W ocenie Prokuratora Generalnego, zaskarżony przepis nie prowadzi również do niezgodnego z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji naruszenia istoty prawa własności.

Prokurator Generalny podkreślił, że na tle ocenianej regulacji chodzi wyłącznie o wypadki, w których właściciele pojazdów (osoby dysponujące tymi pojazdami na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności) dopuścili się naruszenia określonych nakazów lub zakazów związanych z porządkiem i bezpieczeństwem w ruchu drogowym. Ponadto art. 130a ust. 5c i 7 u.p.r.d. ogranicza prawo dysponowania przez właściciela pojazdem jedynie czasowo, tj. do momentu uiszczenia opłaty i okazania dowodu tegoż uiszczenia przy odbiorze pojazdu. Przede wszystkim jednak właściciel pojazdu może uniknąć zastosowania wobec niego kwestionowanej regulacji, nie stwarzając swoim zachowaniem podstaw do usunięcia pojazdu z drogi na podstawie art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d.

Podsumowując, Prokurator Generalny stwierdził, że zaskarżona regulacja prawna nie stanowi nieproporcjonalnego wkroczenia w konstytucyjnie chronione prawo własności. Brak jest zatem podstaw do uznania, że art. 130a ust. 5c i 7 u.p.r.d. prowadzi do niedopuszczalnego konstytucyjnie naruszenia istoty prawa własności.

3.4. Niezależnie od powyższego Prokurator Generalny podkreślił, że charakter podniesionych w niniejszej sprawie zarzutów (nadmiernej ingerencji w prawo własności) przemawia za potrzebą daleko idącej wstrzeźliwości w ocenie konstytucyjności kwestionowanych unormowań. W niniejszej sprawie brak jest podstaw do przyjęcia, że w zaskarżonym przepisie doszło do nierzetelnego i niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy i w związku z tym Prokurator Generalny uznał, że art. 130a ust. 5c i 7 u.p.r.d., w zaskarżonym zakresie, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

4. Trybunał Konstytucyjny, w piśmie z 4 września 2018 r. zwrócił się do Rzecznika z prośbą o wyjaśnienie, czy zmiana art. 130a ust. 5c i 7 u.p.r.d., dokonana ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1481), wpływa na przedmiot i zarzuty sformułowane we wniosku, a jeżeli tak, to w jaki sposób.

Rzecznik w piśmie z 10 września 2018 r. doprecyzował wniosek z 24 maja 2017 r., wnosząc o stwierdzenie niezgodności z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji:

1) art. 130a ust. 5c u.p.r.d. w zakresie, w jakim przewiduje, że pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 ustawy pozostaje na parkingu strzeżonym wyznaczonym przez starostę do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie,

2) art. 130a ust. 7 pkt 1 u.p.r.d.

Rzecznik wyjaśnił, że nie kwestionuje art. 130a ust. 7 pkt 2 u.p.r.d. Natomiast w odniesieniu do art. 130a ust. 5c i 7 pkt 1 u.p.r.d., w obowiązującym brzmieniu, aktualność zachowują stanowisko i argumentacja Rzecznika zawarte we wniosku z 24 maja 2017 r.

II

Na rozprawie 5 grudnia 2018 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

Prokurator Generalny zaktualizował stanowisko w związku z nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1481), wnosząc o stwierdzenie, że: art. 130a ust. 5c u.p.r.d. w zakresie, w jakim przewiduje przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d. na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za usunięcie i parkowanie tego pojazdu, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji; art. 130a ust. 7 pkt 1 u.p.r.d. jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wniósł, w wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji, o rozważenie potrzeby odroczenia utraty mocy obowiązującej zbadanych przepisów.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowana regulacja i jej otoczenie normatywne.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) zakwestionował zgodność: 1) art. 130a ust. 5c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990; dalej: u.p.r.d. lub prawo o ruchu drogowym) w zakresie, w jakim przewiduje, że pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d. pozostaje na parkingu strzeżonym wyznaczonym przez starostę do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, 2) art. 130a ust. 7 pkt 1 u.p.r.d. – z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zakwestionowany art. 130a ust. 5c u.p.r.d. stanowi: „Pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w ust. 1-2 oraz art. 140ad ust. 7 umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, z uwzględnieniem ust. 7”. Rzecznik zakwestionował cytowany przepis w zakresie, w jakim przewiduje, że pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d. pozostaje na parkingu strzeżonym wyznaczonym przez starostę do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie. Natomiast art. 130a ust. 7 pkt 1 u.p.r.d., zgodnie z którym: „Wydanie pojazdu następuje po okazaniu: 1) dowodu uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 5c”, został zakwestionowany w całości.

Zakwestionowane przepisy uzyskały aktualne brzmienie na mocy art. 2 pkt 4 lit. b oraz c ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1481; dalej: ustawa zmieniająca z 2018 r.), która, z wyjątkiem niektórych przepisów, weszła w życie 3 września 2018 r. W szczególności ustawodawca uzupełnił treść art. 130a ust. 5c u.p.r.d., przez odwołanie do ust. 7, oraz wprowadził do art. 130a ust. 7 u.p.r.d. – pkt 1 i 2.

1.2. Zakwestionowane przepisy stanowią fragment procedury stosowanej w związku z wykonywaniem przez powiaty zadań o charakterze administracyjnoprawnym, polegających na usuwaniu, w określonych wypadkach, pojazdów z drogi (według definicji ustawowej droga to wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt – art. 2 pkt 1 u.p.r.d.). Przepisy dotyczące usuwania pojazdów z dróg weszły w życie 1 stycznia 2002 r. na mocy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 129, poz. 1444, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2001 r.).

W art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d. zostały określone przesłanki usunięcia pojazdu z drogi na koszt jego właściciela. Wniosek Rzecznika nie obejmuje art. 130a ust. 1a u.p.r.d. dotyczącego usuwania pojazdu z drogi na koszt wykonującego przejazd drogowy w przypadku, o którym mowa w art. 140ad ust. 7 u.p.r.d. (chodzi o przejazd po drogach publicznych pojazdem nie-normatywnym bez zezwolenia). W wypadku, o którym mowa w art. 140ad ust. 7 u.p.r.d., wydanie usuniętego pojazdu następuje po okazaniu dowodu uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 5c, oraz dowodu uiszczenia kaucji, a także po usunięciu przyczyny umieszczenia po-

jazdu na parkingu (art. 130a ust. 7 pkt 2 u.p.r.d.). To rozwiązanie, zdaniem Rzecznika, nie narusza prawa własności.

Art. 130a ust. 1 u.p.r.d. dotyczy sytuacji, w których usunięcie pojazdu z drogi jest obligatoryjne, tj. w razie ich zaistnienia, uprawniony organ obowiązany jest do usunięcia pojazdu z drogi.

Zgodnie z art. 130a ust. 1 u.p.r.d. pojazd jest usuwany z drogi na koszt właściciela w przypadku:

1) pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu;

2) nieokazania przez kierującego dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu lub dowodu opłacenia składki za to ubezpieczenie, jeżeli pojazd ten jest zarejestrowany w kraju, o którym mowa w art. 129 ust. 2 pkt 8 lit. c (chodzi o pojazdy zarejestrowane w kraju niebędącym państwem członkowskim Unii Europejskiej);

3) przekroczenia wymiarów, dopuszczalnej masy całkowitej lub nacisku osi określonych w przepisach ruchu drogowego, chyba że istnieje możliwość skierowania pojazdu na pobliską drogę, na której dopuszczalny jest ruch takiego pojazdu;

4) pozostawienia pojazdu nieoznakowanego kartą parkingową, w miejscu przeznaczonym dla pojazdu kierowanego przez osoby wymienione w art. 8 ust. 1 i 2 (chodzi o miejsce przeznaczone do parkowania pojazdów kierowanych przez osoby niepełnosprawne legitymujące się kartą parkingową oraz pojazdów przewożących takie osoby niepełnosprawne lub osoby mające znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się, pozostające pod opieką placówki zajmującej się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych);

5) pozostawienia pojazdu w miejscu obowiązywania znaku wskazującego, że zaparkowany pojazd zostanie usunięty na koszt właściciela;

6) kierowania nim przez osobę nieposiadającą uprawnienia do kierowania pojazdami albo której zatrzymano prawo jazdy i nie ma możliwości zabezpieczenia pojazdu poprzez przekazanie go osobie znajdującej się w nim i posiadającej uprawnienie do kierowania tym pojazdem, chyba że otrzymała ona pokwitowanie, o którym mowa w art. 135 ust. 2 (chodzi o pokwitowanie zatrzymania prawa jazdy).

Przypadki, w których usunięcie pojazdu z drogi na koszt jego właściciela ma charakter fakultatywny reguluje art. 130a ust. 2 u.p.r.d.: „Pojazd może być usunięty z drogi na koszt właściciela, jeżeli nie ma możliwości zabezpieczenia go w inny sposób, w przypadku gdy:

1) kierowała nim osoba:

a) znajdująca się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu,

b) nieposiadająca przy sobie dokumentów uprawniających do kierowania lub używania pojazdu;

2) jego stan techniczny zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego, powoduje uszkodzenie drogi albo narusza wymagania ochrony środowiska”.

Na podstawie art. 130a ust. 2a u.p.r.d.: „Od usunięcia pojazdu odstępuje się, jeżeli przed wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu lub w trakcie usuwania pojazdu ustaną przyczyny jego usunięcia. Jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu w przypadkach, o których mowa w ust. 1-2, spowodowało powstanie kosztów, do ich pokrycia jest obowiązany właściciel pojazdu. Przepis ust. 10i stosuje się odpowiednio”.

Prawo o ruchu drogowym dopuszcza także przemieszczenie lub usunięcie pojazdu z drogi, jeżeli utrudnia prowadzenie akcji ratowniczej (art. 130a ust. 3 tej ustawy). Wówczas jednak pojazd nie jest usuwany z drogi na wyznaczony parking strzeżony i nie powstają koszty obciążające właściciela pojazdu.

Uprawnionym do wydania dyspozycji usunięcia pojazdu z drogi na koszt właściciela jest policjant – w sytuacjach określonych w art. 130a ust. 1-3 u.p.r.d.; strażnik gminny (miejski) – w sytuacjach, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 4 i 5; osoba dowodząca akcją ratowniczą, w sytuacji, o której mowa w ust. 3 (zob. art. 130a ust. 4 u.p.r.d.). Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie usuwania pojazdów, których używanie może zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu drogowego albo utrudniających prowadzenie akcji ratowniczej (Dz. U. Nr 143, poz. 846, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2011 r.), podmiot, który wydał dyspozycję, ma obowiązek powiadomić niezwłocznie o usunięciu pojazdu jego właściciela lub osobę, która dysponowała pojazdem na podstawie innego niż własność tytułu prawnego w chwili usunięcia. Powiadomienie powinno mieć formę pisemną i zostać doręczone zgodnie z przepisami działu I, rozdziału 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096).

Usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla usuniętych pojazdów należy do zadań własnych powiatu. Starosta realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonywanie zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych (zob. art. 130a ust. 5f u.p.r.d.).

Na podstawie art. 130a ust. 11 pkt 2 u.p.r.d. minister właściwy do spraw wewnętrznych, kierując się zasadą zagwarantowania ochrony prawa własności oraz potrzebą zapewnienia porządku na drogach publicznych i bezpieczeństwa ruchu drogowego, został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu i warunków wydawania pojazdu z parkingu. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2011 r., podstawę do odbioru pojazdu usuniętego w trybie art. 130a ust. 1 lub 1a u.p.r.d. stanowi zezwolenie wystawione przez podmiot, który wydał dyspozycję usunięcia pojazdu. Wzór zezwolenia jest określony w załączniku nr 3 do rozporządzenia z 2011 r. Z rozporządzenia nie wynika, że warunkiem wydania zezwolenia jest okazanie dowodu uiszczenia opłaty. Zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia z 2011 r. zezwolenie wydaje się osobie, po okazaniu przez nią dokumentu tożsamości i dokumentu upoważniającego do używania pojazdu.

Nieodebranie pojazdu rodzi istotne konsekwencje. Zgodnie z art. 130a ust. 10 u.p.r.d. starosta w stosunku do pojazdu usuniętego z drogi, w przypadkach określonych w ust. 1 lub 2, występuje do sądu z wnioskiem o orzeczenie jego przepadku na rzecz powiatu, jeżeli prawidłowo powiadomiony właściciel lub osoba uprawniona nie odebrała pojazdu w terminie 3 miesięcy od dnia jego usunięcia. Powiadomienie zawiera pouczenie o skutkach nieodebrania pojazdu; art. 130a ust. 10 u.p.r.d. nie stosuje się, gdy okoliczności wskazują, że nieodebranie pojazdu nastąpiło z przyczyn niezależnych od właściciela lub osoby uprawnionej (art. 130a ust. 10c u.p.r.d.).

2. Przedmiot zaskarżenia i wzorce kontroli.

2.1. W ocenie Rzecznika, uzależnienie wydania właścicielowi pojazdu od wniesienia opłaty za jego usunięcie i przechowywanie na parkingu strzeżonym stanowi zbyt daleko idącą ingerencję ustawodawcy w prawo własności. Zakwestionowana regulacja nie jest niezbędna do osiągnięcia skutku w postaci pobrania opłaty za usunięcie i przechowywanie pojazdu, a ponadto ogranicza właściciela w wykonywaniu prawa własności, gdyż pozbawia go możliwości korzystania z rzeczy i pobierania pożytków. Wnioskodawca posłużył się zakresową formułą zarzutu; nie zakwestionował zasadności samego obowiązku umieszczenia usuniętego pojazdu na parkingu strzeżonym czy wysokości opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu.

Obowiązek przechowywania pojazdu usuniętego z drogi na parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie wynika z treści art. 130a ust. 5c u.p.r.d. Natomiast unormowanie jednoznacznie uzależniające wydanie pojazdu od uprzednie-

go okazania dowodu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie zawarte jest art. 130a ust. 7 pkt 1 u.p.r.d.

2.2. Należy zaznaczyć, że dodanie w art. 130a u.p.r.d. ustępu 5c wiązało się z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04 (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62). Rozpoznawany wówczas wniosek Rzecznika koncentrował się wyłącznie na problemie braku ustawowego określenia materialnych przesłanek podejmowania przez starostę decyzji o wyznaczeniu jednostki wyłącznie uprawnionej do usunięcia pojazdu w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d. oraz decyzji o wyznaczeniu parkingu strzeżonego, na którym umieszczony będzie usunięty pojazd (tj. rozstrzygnięć, o których była mowa w obowiązującym wówczas art. 130a ust. 5 i 6 u.p.r.d.). Zarzuty wnioskodawcy nie dotyczyły więc, uregulowanej także w tym przepisie, kwestii umieszczenia usuniętego pojazdu na parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia należnych opłaty (art. 130a ust. 6 zdanie pierwsze u.p.r.d.).

Przedmiotem oceny w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, toczącym się w trybie skargi konstytucyjnej, był również art. 130a ust. 7 u.p.r.d. (oraz ust. 10). Skarżąca spółka, prowadząca strzeżony parking, zarzuciła, że ustawodawca stworzył ramy prawne do korzystania z wolności działalności gospodarczej w danej dziedzinie, naruszając zasadę określoności regulacji prawnych (nie rozstrzygnął kwestii, kto ponosi koszty przechowywania pojazdu na parkingu strzeżonym w okresie od odprowadzenia samochodu na parking do chwili, w której Skarb Państwa stał się właścicielem pojazdu). Trybunał, w wyroku z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69, stwierdził, że art. 130a ust. 7 i 10 u.p.r.d. jest zgodny z art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał uznał, że przepis został zredagowany w sposób wystarczająco precyzyjny i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych.

Zakwestionowany art. 130a ust. 7 u.p.r.d. nie był zatem badany w zakresie wskazanym we wniosku Rzecznika. Toteż nie ma przeszkód w rozpoznaniu zarzutów wnioskodawcy, gdyż nie ziściła się przesłanka umorzenia postępowania ze względu na zbędność orzekania.

Należy również wspomnieć, że art. 130a ust. 2a zdanie drugie, ust. 5c i 7 u.p.r.d. był przedmiotem pytania prawnego. Pytający sąd zarzucił, że przepisy te nie przewidują możliwości zakwestionowania przez właściciela zasadności wydania dyspozycji usunięcia pojazdu, czym uniemożliwiają dochodzenie od Skarbu Państwa odszkodowania, przysługującego tylko w razie niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej, a przez to są sprzeczne z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że zakwestionowane w pytaniu prawnym przepisy nie odnoszą się do kwestii odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania przy wykonywaniu władzy publicznej, w szczególności odpowiedzialności tej nie wyłączają ani nie ograniczają. Dlatego ustalenie tej odpowiedzialności nie jest zależne od ich funkcjonowania w porządku prawnym, to zaś znaczy, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, a całe postępowanie musi zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (postanowienie z 25 listopada 2015 r., sygn. P 54/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 179).

2.3. Wobec stanowiska Sejmu i Prokuratora Generalnego, Trybunał odniósł się do kwestii adekwatności powołanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli.

2.3.1. Rzecznik wskazał w *petitum* wniosku jako wzorce kontroli art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, kładąc nacisk na kwestie konstytucyjnej podstawy dopuszczalności ograniczenia prawa własności przy zachowaniu istoty tego prawa (art. 64 ust. 3) oraz proporcjonalności ingerencji w prawo własności (art. 31 ust. 3).

Sejm podniósł, że wskazany art. 64 ust. 3 Konstytucji ustanawia zakaz naruszania istoty prawa własności i nakazuje zachowanie formy ustawy dla ingerencji w to uprawnienie.

Zarzut niekonstytucyjności natomiast dotyczy, jak wynika z treści wniosku, naruszenia zasady przydatności i proporcjonalności *sensu stricto*, które składają się na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji. W związku z tym Sejm, mając na uwadze zasadę *falsa demonstratio non nocet*, zmodyfikował wzorce kontroli tak, „by w pełni odzwierciedlał istotę problemu konstytucyjnego i intencję wnioskodawcy”. W rezultacie przyjął, że wzorcem kontroli powinien być art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny również odniósł się do wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli. Zauważył, że w uzasadnieniu wniosku została sformułowana argumentacja za naruszeniem przez zaskarżone przepisy również art. 64 ust. 1 Konstytucji, który nie został wskazany ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu wniosku. Rzecznik zarzucił, że unormowania określające zasady (tryb) wydawania pojazdu usuniętego z drogi budzą wątpliwości co do ich konstytucyjności z uwagi na niezgodne z zasadą proporcjonalności wprowadzenie ograniczenia prawa własności pojazdu samochodowego (s. 10 wniosku). Zarzut taki nawiązuje zatem bezpośrednio do treści art. 64 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, przyjął, że w istocie we wniosku został sformułowany zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

2.3.2. Odnosząc się do powyższych zastrzeżeń, Trybunał wziął pod uwagę, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Decydujące znaczenie należy zatem przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku (skargi konstytucyjnej, pytania prawnego), ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma procesowego. Na wniosek (skargę konstytucyjną, pytanie prawne) składa się bowiem cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do przedmiotu kontroli, ale także wzorców kontroli. Trybunał, ustalając wzorce kontroli, ma obowiązek wziąć pod uwagę nie tylko *petitum* pisma rozpoczynającego postępowanie, ale także „treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże z tymi przepisami” (wyrok TK z 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29).

W ocenie Trybunału, w rozpatrywanej sprawie występują przesłanki doprecyzowania wniosku Rzecznika przez uzupełnienie wzorców kontroli. Rzecznik przyjął, że na skutek obowiązywania zakwestionowanej regulacji doszło już do ograniczenia prawa własności, i podkreślił w uzasadnieniu wniosku, że ograniczenie tego prawa jest nadmierne, nieproporcjonalne. Zarzut taki nawiązuje zatem bezpośrednio do treści art. 64 ust. 1 Konstytucji, który stanowi o prawie „każdego” do własności. Powołany przez wnioskodawcę art. 64 ust. 3 Konstytucji dopuszcza możliwość ograniczenia własności, ale wskazuje przesłanki formalne ograniczenia (wymóg ustawy) oraz wyznacza maksymalny zakres ingerencji w prawo własności (zakaz naruszania istoty prawa własności).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału art. 64 ust. 3 Konstytucji należy traktować przede wszystkim, jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń tego prawa (zob. wyrok z 10 stycznia 2012 r., sygn. SK 25/09, OTK ZU nr 1/A/212, poz. 1). Jednocześnie, przepis ten limituje ograniczenia prawa własności, gdyż ustanawia dla tych ograniczeń pewne bariery. Rzecznik nie kwestionuje rangi aktu, na mocy którego wprowadzono ograniczenia, ani nie dowodzi, że doszło do naruszenia istoty tego prawa. Zdaniem Rzecznika, ograniczenie prawa własności w postaci uzależnienia wydania właścicielowi pojazdu od wniesienia opłat za jego usunięcie i przechowywanie na parkingu stanowi zbyt daleko idącą, nieproporcjonalną ingerencję ustawodawcy w prawo własności. Trybunał uznał więc, że wskazane wzorce kontroli w postaci art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji nie odzwierciedlają w pełni istoty zarzutu Rzecznika.

Na podstawie *petitum* i uzasadnienia wniosku Trybunał przyjął, z uwzględnieniem zasady *falsa demonstratio non nocet*, że przedmiotem postępowania jest zarzut niezgodności art. 130a ust. 5c, we wskazanym zakresie, oraz art. 130a ust. 7 pkt 1 u.p.r.d. z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Charakter opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu.

3.1. Zdaniem Sejmu, charakter opłaty, o której mowa w art. 130a ust. 5c u.p.r.d., czyli opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu, rzutuje na dopuszczalność powołania wzorca w postaci art. 64 ust. 3 Konstytucji. Sejm podniósł, że ingerencja w sferę prawa własności należy do zasadniczej treści instytucji podatku oraz innych danin publicznych; jej podstawą są inne przepisy konstytucyjne, tj. art. 84 i art. 217 Konstytucji, które ustanawiają zasadę władztwa daninowego. Z zasady tej wynika uprawnienie do podjęcia przez organy władzy publicznej działań, w wyniku których następuje obciążanie określonych podmiotów daninami. Dlatego też art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, co do zasady, nie mogą być adekwatnym wzorcem kontroli regulacji prawa daninowego. Mając powyższe na uwadze, według Sejmu, konieczne jest przede wszystkim ustalenie, czy analizowana opłata jest daniną publiczną.

Trybunał uznał, że charakter opłaty za usunięcie pojazdu i jego parkowanie (w sytuacjach wskazanych w art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d.) ma znaczenie dla oceny zakwestionowanej regulacji, ale nie dlatego, że – jak twierdzi Sejm – „[w]ątpliwości konstytucyjne RPO dotyczą (...) opłaty za usunięcie i przechowanie pojazdu, będącej dochodem własnym powiatu”. Rzecznik nie kwestionuje zasadności wymierzania opłaty, jej wysokości czy samego obowiązku uiszczenia. Zarzut dotyczy zbyt daleko idącej ingerencji w prawo własności pojazdu przez uzależnienie jego wydania od uprzedniego uiszczenia opłaty. Nie można zatem przyjąć, że zarzut dotyczy nałożenia obowiązku finansowego, tj. opłaty, którą ewentualnie należy zakwalifikować jako daninę, i z tej perspektywy oceniać adekwatność wzorca w postaci art. 64 Konstytucji.

3.2. Zgodnie z art. 130a ust. 6 u.p.r.d. rada powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d., oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat, o których mowa w art. 130a ust. 5c u.p.r.d. Opłaty te stanowią dochód własny powiatu (zob. art. 130a ust. 6e u.p.r.d.). Maksymalna wysokość stawek kwotowych opłat, o których mowa w art. 130a ust. 5c u.p.r.d. została określona w ustawie (zob. art. 130a ust. 6a u.p.r.d.). Na każdy rok kalendarzowy minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” maksymalne stawki opłat (zob. art. 130a ust. 6c u.p.r.d.). Na przykład, maksymalna wysokość opłaty w 2018 r. wynosi: za usunięcie pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t – 440 zł; za każdą dobę przechowywania – 33 zł (występuje tu pewna niespójność, gdyż w art. 130a ust. 5c u.p.r.d. jest mowa o opłacie za „parkowanie”, nie za „przechowywanie”, ale jak wskazują kolejne zmiany tego przepisu, jest to świadoma decyzja ustawodawcy).

Opłata ma niewątpliwie charakter należności publicznoprawnej.

Jak wskazał Sejm, po pierwsze, opłata za usunięcie pojazdu jest pobierana przez powiat i stanowi jego dochód, z którego pokrywa się koszty zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym (koszty usuwania naruszeń prawa o ruchu drogowym przez kierujących pojazdami). Po drugie, jest świadczeniem pieniężnym za usługę publiczną, polegającą na usunięciu z drogi pojazdu i jego przechowywaniu na parkingu strzeżonym. Po trzecie, źródłem normatywnym opłaty jest ustawa i ma ona charakter powszechny oraz przymusowy. Obowiązek zapłaty spoczywa na wszystkich właścicielach usuniętych pojazdów, zaś jego realizacja

nie zależy ani od ich woli, ani od woli starosty. Strony nie mają swobody kształtowania treści stosunku prawnego, w szczególności: wysokości opłaty, jej obniżenia, odstąpienia od niej lub terminu zapłaty. Po czwarte, opłata za usunięcie pojazdu należy do dochodów publicznych (zob. art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.). Po piąte, analizowana opłata nie jest podatkiem, ponieważ nie spełnia cech określonych w art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.). W myśl tego przepisu „[p]odatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”. Z powyższego wynika, że podatek jest świadczeniem nieodpłatnym, zaś analizowane opłaty są pobierane w zamian za określone świadczenie. „Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością. Oznacza to, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty, co odróżnia je od podatków i innych danin publicznych” (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Reasumując, Sejm stwierdził, że opłata za usunięcie pojazdu z drogi jest opłatą publiczną, która spełnia cechy daniny publicznej.

Trybunał, w zasadzie podziela ten pogląd, z jednym zastrzeżeniem. Sejm wskazał, że opłata, o której mowa w art. 130a ust. 5c u.p.r.d. jest świadczeniem pieniężnym „za usługę publiczną, polegającą na odholowaniu z drogi pojazdu i jego przechowaniu na parkingu strzeżonym”.

W istocie opłata jest pobierana w związku z określonymi czynnościami organów (dyspozycją usunięcia pojazdu wydaną przez organy wskazane w art. 130a ust. 4 u.p.r.d.) w związku z naruszeniem określonych norm prawnych. Usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych w przypadkach, o których mowa w ust. 1 i 2, należy do zadań własnych powiatu. Starosta realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonywanie zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych (zob. art. 130a ust. 5f u.p.r.d.). Opłata ma zatem związek z wykonywaniem zadania o charakterze publicznym.

Konsekwencją umieszczenia pojazdu na parkingu strzeżonym jest obciążenie właściciela opłatą za usunięcie pojazdu i jego przechowywanie (parkowanie). Nieodebranie pojazdu w terminie 3 miesięcy od jego usunięcia może skutkować orzeczeniem jego przepadku (art. 130a ust. 10 u.p.r.d.). Przymusowe usunięcie pojazdu, bez wniosku czy zgody właściciela, powoduje, że umieszczenie pojazdu na parkingu strzeżonym, do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i przechowywanie, ztraca swój „usługowy” charakter. Występuje tu podobieństwo do instytucji zajęcia towarów „w celu uregulowania ich sytuacji” i umieszczenia „przymusowo” w depozycie urzędu celnego. Trybunał, oceniając charakter opłaty z tego tytułu w wyroku z 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10 (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96), stwierdził, że opłata za przechowywanie towaru nie stanowi – tak jak to ma miejsce w sytuacji, gdy instytucja depozytu urzędu celnego stosowana jest na wniosek osób dokonujących obrotu towarowego z zagranicą – ekwiwalentu za określoną usługę, ale przybiera postać daniny publicznej: „W takim wypadku przymusowa opłata przybiera postać daniny publicznoprawnej, a to determinuje konieczność zachowania rangi ustawy przy ustanawianiu takiej opłaty jak też nakazu, by zasadnicze elementy obowiązku daninowego były określone w ustawie” (tamże).

Podsumowując, Trybunał uznał, że opłata uiszczana za usunięcie pojazdu z drogi w wypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d. oraz za parkowanie na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym stanowi opłatę publiczną, która wykazuje cechy daniny publicznej. Trybunał w wyroku z 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59), odwołując się do poglądów doktryny, przyjął, że „daniną jest: przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące

dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw”.

Zdaniem Trybunału, charakter opłaty, o której mowa w art. 130a ust. 5c u.p.r.d. ma wpływ na ocenę proporcjonalności ograniczenia prawa własności, ograniczenia trwającego do czasu uiszczenia opłaty za usunięcie i parkowanie usuniętego z drogi pojazdu, mającego na celu przymuszenie właściciela do niezwłocznego uiszczenia opłaty publicznej. Zastosowanie w tym wypadku szczególnego trybu, odbiegającego od typowego trybu egzekucji nieuregulowanych w terminie należności publicznoprawnych (na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.; dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym), rodzi słuszne zastrzeżenia Rzecznika.

4. Proporcjonalność jako podstawa rozstrzygania kolizji zasad konstytucyjnych.

4.1. Przesłanki dopuszczalności ograniczenia prawa własności.

Zdaniem Rzecznika, ograniczenie prawa własności wynikające ze stosowania art. 130a ust. 5c i 7 u.p.r.d. jest nieadekwatne do wagi chronionego interesu publicznego, gdyż zaburza proporcje pomiędzy skutkiem naruszenia uprawnień właściciela pojazdu a wartością, jaką stanowi szybki pobór opłat za usunięcie pojazdu w kontekście sprawnej realizacji zadań usuwania pojazdów z dróg publicznych. W konsekwencji art. 130a ust. 5c i ust. 7 pkt 1 u.p.r.d. naruszają konstytucyjne standardy ochrony prawa własności, a tym samym są niezgodne z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Prawo własności, jako „najpełniejsze” z praw majątkowych, podlegać ma szczególnie mocnym gwarancjom konstytucyjnym. Jeśli chodzi o inne prawa majątkowe (w tym ograniczone prawa rzeczowe), to „ich ochrona jest uregulowana w sposób nieco odmienny niż ta, którą Konstytucja gwarantuje własności” (wyrok pełnego składu TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38).

Własność, choć jest najsilniejszym prawem do rzeczy, o wyjątkowym znaczeniu ekonomicznym i ustrojowym, nie jest jednak prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim ograniczenie nie narusza istoty prawa własności. Przepis ten ma podwójną wymowę. Dopuszcza ograniczenia prawa własności, a jednocześnie je limituje, ustanawia dla nich bariery. W odróżnieniu od pozostałych jednostek redakcyjnych art. 64 Konstytucji, ust. 3 odnosi się jedynie do własności, a pomija inne prawa majątkowe i prawo dziedziczenia. Fakt ten należy interpretować nie jako szczególne dozwoleństwo na uszczuplanie prawa własności w porównaniu z innymi prawami majątkowymi, lecz jako dodatkową gwarancję konstytucyjną ochrony tego prawa (zob. wyrok TK z 10 lipca 2012 r., sygn. P 15/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 77).

W ocenie Trybunału, uzależnienie wydania pojazdu od uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie w sytuacjach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d. nie narusza istoty prawa własności. Natomiast rozstrzygnięcie, czy ingerencja ustawodawcy w prawo własności nie jest zbyt intensywna, wymaga sięgnięcia do kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyrażającym zasadę proporcjonalności. Trybunał przyjmuje, że art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyłącza stosowania w odniesieniu do prawa własności tej generalnej zasady. Art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wskazuje bowiem – w odróżnieniu od art. 31 ust. 3 Konstytucji – wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Zatem potraktowanie art. 64 ust. 3 Konstytucji jako przepisu szczególnego, wykluczającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, mogłoby prowadzić do efektu

przeciwne niż zamierzony, tj. do osłabienia i zrelatywizowania ochrony własności gwarantowanej przez Konstytucję (zob. wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Dopuszczalny zakres i tryb wprowadzania ograniczeń prawa własności określa przede wszystkim art. 64 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie powinno być przy tym uzasadnione koniecznością realizacji jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i może być dokonane tylko z uwzględnieniem uwarunkowań tam określonych (zob. wyrok z 28 października 2015 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 162).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. W swym orzecznictwie Trybunał przyjął, że do oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania (przeprowadzenie tzw. trójstopniowego testu proporcjonalności): 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest konieczna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. wyrok TK z 24 kwietnia 2018 r., sygn. SK 27/16, OTK ZU A/2018, poz. 22).

4.2. Punktem wyjścia oceny proporcjonalności regulacji jest ustalenie przydatności środka skutkującego ingerencją w konstytucyjne wolności lub prawa. Na tym etapie znaczenie ma przede wszystkim prakseologiczna możliwość realizowania założonego przez ustawodawcę celu. Natomiast konieczność ingerencji (zasada najłagodniejszego środka) wymaga przede wszystkim ustalenia, czy zakładane przez ustawodawcę cele mieszczą się w klauzulach limitacyjnych wskazanych w Konstytucji (art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3). Istotne jest ustalenie znaczenia przedmiotu ustawowej regulacji oraz jej celu dla realizowania klauzul limitacyjnych. Dopiero dokonanie powyższych ustaleń pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy użyty przez ustawodawcę środek jest konieczny dla realizacji określonej klauzuli limitacyjnej, a w tym czy środek ingerencji w określone prawo konstytucyjne może równocześnie ingerować w inne prawo konstytucyjne.

Zasada konieczności jest ściśle powiązana z zasadą proporcjonalności *sensu stricto*. Ustalenie stopnia konieczności ingerencji zależy bowiem od wagi klauzuli limitacyjnej, jak i wagi praw, które mają podlegać ograniczeniom. Zasada proporcjonalności *sensu stricto* poza tym, że pozwala na wskazanie pierwszeństwa w ramach prawa kolizji, pozwala także na weryfikację trafności wyboru środka ingerencji.

Zasada konieczności i zasada proporcjonalności *sensu stricto* pozostają więc w ścisłej relacji w trakcie przeprowadzania testu proporcjonalności.

4.3. Przedmiot i cel zaskarżonych przepisów.

4.3.1. Należy stwierdzić, że ogólnym celem regulacji przewidującej usunięcie pojazdu z drogi w wypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d., zważywszy na okoliczności podejmowania tego rodzaju czynności, jest przede wszystkim bezpieczeństwo na drogach publicznych. Działania jednostek reprezentujących Skarb Państwa (policja, straż miejska) podejmowane są w interesie publicznym, w celu zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz ochrony zdrowia i życia uczestników tego ruchu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lutego 2009 r., sygn. akt V CSK 332/08, Lex nr 515452).

W odniesieniu do całej regulacji przewidzianej w art. 130a u.p.r.d. należy wyodrębnić trzy cele bardziej szczegółowe: pierwszy to likwidacja zagrożeń stwarzanych przez pojazdy, których posiadacze naruszają przepisy o ruchu drogowym – ten cel realizuje przede wszystkim art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d.; drugi to skuteczne wykonywanie zadań, o których mowa w art. 130a ust. 5f w związku z ust. 1 i 2 u.p.r.d., czemu ma służyć m.in. zastosowanie „uproszczonej” procedury egzekwowania opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu – ten cel realizuje zakwestionowana regulacja, tj. art. 130a ust. 5c i ust. 7 pkt 1 u.p.r.d.; trzeci to prewencyjnie działanie (zapobieganie potencjalnym naruszeniom przepisów ruchu drogowego), chociaż w tym zakresie zasadniczą rolę odgrywają przepisy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618, ze zm.; dalej: kodeks wykroczeń; zob. np. art. 86, art. 90-92, art. 97).

Wszystkie wskazane cele powodują ograniczenie praw konstytucyjnych, przede wszystkim prawa własności, choć ograniczenie to może mieć pośrednio wpływ na możliwość realizacji innych swobód (np. przemieszczania się czy prowadzenia działalności gospodarczej). Realizacja celów omawianej regulacji powinna odbywać się z poszanowaniem konstytucyjnych wolności i praw, w tym wypadku prawa własności.

Trybunał nie oceniał całego mechanizmu przewidzianego w art. 130a u.p.r.d. (tj. przesłank usunięcia pojazdu z drogi, procedur związanych z holowaniem pojazdu czy wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu). Przedmiotem oceny jest regulacja uzależniająca wydanie pojazdu od uiszczenia opłaty za usunięcie i przechowywanie (parkowanie) pojazdu na parkingu strzeżonym.

Na tle postawionych przez Rzecznika zarzutów powstaje pytanie, czy przechowywanie usuniętego pojazdu na parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie oraz uzależnienie wydania pojazdu od uiszczenia tej opłaty (zob. art. 130a ust. 5c i 7 pkt 1 u.p.r.d.) stanowi ograniczenie prawa własności, a jeśli tak, to czy ograniczenie prawa własności jest proporcjonalne do stopnia ochrony porządku publicznego, wartości wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.3.2. Jak wspomniano wcześniej, przepisy dotyczące usuwania pojazdów z dróg zostały wprowadzone ustawą zmieniającą z 2001 r. W projekcie ustawy zaproponowano nowy przepis, tj. art. 130a, regulujący w sposób kompleksowy problematykę usuwania i blokowania pojazdów, podnosząc, że „[d]otyychczasowe uregulowania uniemożliwiały prawidłową realizację tych zadań” (uzasadnienie projektu, druk sejmowy nr 1686/III kadencja). Projektodawca poprzestał na tym lakonicznym stwierdzeniu, nie wskazując *ratio legis* poszczególnych uregulowań przewidzianych w dodawanym do prawa o ruchu drogowym art. 130a.

Zakwestionowana regulacja stanowi niewątpliwie ingerencję w prawo własności. Wyłącza bowiem możliwość faktycznego dysponowania pojazdem przez właściciela do czasu uiszczenia opłaty za usunięcie i parkowanie tego pojazdu. W ocenie Rzecznika, zaskarżona regulacja nie spełnia przesłanki konieczności ograniczenia praw i wolności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż przechowywanie pojazdu na parkingu strzeżonym, dopóki jego właściciel nie uiszcza należności publicznoprawnych, o których mowa w art. 130a ust. 5c u.p.r.d., nie jest konieczne dla bezpośredniego zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku w ruchu drogowym. Gwarancją zachowania tych wartości są, co do zasady, unormowania nakazujące usunąć pojazd samochodowy w wypadkach wymienionych w art. 130a ust. 1 u.p.r.d. Natomiast regulacje będące przedmiotem zaskarżenia mają na celu mobilizowanie kierowców do niezwłocznego uiszczenia należności publicznoprawnej, jaką jest opłata za usunięcie i parkowanie pojazdu. Służą one zatem zapewnieniu faktycznych wpływów z tytułu opłat publicznych do budżetów powiatów.

5. Ocena konstytucyjności.

5.1. Według wnioskodawcy, zaskarżona regulacja nie spełnia przesłanki konieczności ograniczenia praw i wolności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana (szybki pobór opłat za usunięcie pojazdu, co ma sprzyjać sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z dróg publicznych). Ponadto, zdaniem Rzecznika, ustawodawca nie zachował odpowiednich proporcji pomiędzy efektami wprowadzenia owej regulacji a wynikającymi stąd ciężarami dla właścicieli pojazdów usuniętych z drogi w trybie przewidzianym w art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d. Rzecznik, pomimo wskazania wzorca kontroli w postaci art. 64 ust. 3 Konstytucji, ani nie kwestionuje samej formy ograniczenia prawa własności, ani nie zarzuca naruszenia istoty prawa własności; art. 64 ust. 3 Konstytucji powołał jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzenia ograniczenia tego prawa, zaś wątpliwości Rzecznika dotyczą konieczności ograniczenia prawa własności przez uzależnienie wydania pojazdu od uprzedniego uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie.

Zakwestionowany art. 130a ust. 5c i ust. 7 pkt 1 u.p.r.d., przez wprowadzenie „uproszczonej” procedury egzekwowania opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu, ma na celu efektywny (łatwy i szybki) pobór wspomnianej opłaty, a w konsekwencji skuteczne wykonywanie zadań, o których mowa w art. 130a ust. 5f w związku z ust. 1 i 2 u.p.r.d. Wskazany cel regulacji mieści się w ogólnie rozumianej klauzuli limitacyjnej porządku publicznego, wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zdefiniowanej prawidłowo przez wszystkich uczestników postępowania. Przesłanka ochrony porządku publicznego, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, mieści w sobie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub wolności, ustawodawca kieruje się w tym wypadku troską o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98; 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 26; 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 51).

5.2. Konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji władz publicznych we własność. Zasada ta ma charakter względny, jednakże wszelka ingerencja we własność albo wprowadzenie kontroli korzystania z własności muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności (zob. wyrok TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181). Wynikający z art. 130a ust. 5c i ust. 7 pkt 1 u.p.r.d. sposób „egzekwowania” opłaty publicznej podlega zatem testowi proporcjonalności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.2.1. Uzależnienie wydania pojazdu od uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 130a ust. 5c u.p.r.d., jest niewątpliwie środkiem przydatnym, gdyż wpływa na efektywną realizację zadania własnego powiatu (art. 130a ust. 5f u.p.r.d.), a przy tym nie angażuje nadmiernie jednostek samorządu terytorialnego (powiatów) w procedurę ściągania opłaty. Uproszczona procedura „egzekwowania” opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu nie wymaga wydawania decyzji administracyjnej lub innych rozstrzygnięć w sprawie i przeprowadzania postępowania administracyjnego, poprzedzającego rozstrzygnięcie organu.

W ocenie Trybunału, analizowana regulacja nie spełnia jednak postulatu konieczności. W szczególności wykazanie przydatności ograniczenia przez powołanie się na konstytucyjną zasadę (np. dobra wspólnego albo sprawiedliwości społecznej) nie znaczy, że został spełniony warunek ograniczenia praw z uwagi na ochronę porządku publicznego lub ochronę praw i wolności innych osób. Narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji wprowadzenie ograniczeń praw i wolności, o których zarazem można stwierdzić, że są przydatne *in abstracto* dla realizacji konstytucyjnych wartości demokratycznego państwa prawnego oraz nie są niezbędne *in con-*

creto dla ochrony bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej lub praw i wolności innych osób (zob. wyrok TK z 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85).

Skuteczność wykonywania zadania przez powiat nie ma bezpośredniego związku z efektywnością poboru opłaty za usunięcie i przechowywanie pojazdu. Właściciel pojazdu zostaje czasowo pozbawiony istotnych elementów swojego prawa w celu przymuszenia go do niezwłocznego uiszczenia opłaty publicznej. Mając jednak na uwadze, że ustawodawca nie wskazał, iż dochody z opłat za usunięcie i parkowanie pojazdów mają być przeznaczone na realizację zadań publicznych nałożonych przez ustawodawcę na powiat, a także okoliczność, że powiat dysponuje innymi źródłami dochodów, z których może finansować te zadania, nie jest konieczne, aby pobór opłat z tytułu usuwania pojazdów z dróg następował niezwłocznie. Nie istnieje zatem rzeczywista potrzeba ustanowienia regulacji uzależniającej wydanie właścicielowi pojazdu przechowywanego na parkingu od uprzedniego uiszczenia opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu, w celu zapewnienia powiatowi dochodów z tytułu tej opłaty. Cel ten jest możliwy do osiągnięcia z zastosowaniem innych środków prawnych powodujących mniejsze ograniczenia praw właścicieli usuniętych pojazdów. Jak przykładowo wskazuje Rzecznik, przepisy prawa mogą nakładać na właściciela pojazdu obowiązek zapłaty należności za usunięcie pojazdu z drogi w określonym terminie, po upływie którego będą one dochodzone w drodze egzekucji administracyjnej. Tego rodzaju regulacja, z uwagi na możliwość zastosowania środków przymusu państwowego, zabezpieczałaby wpływy do budżetu powiatu, a jednocześnie nie ograniczałaby nadmiernie właściciela pojazdu w wykonywaniu jego prawa.

Należy zauważyć, że taki tryb jest stosowany na podstawie art. 130a ust. 10 i n. u.p.r.d., gdy pojazd nie został odebrany i zostaje wdrożona procedura przypadku nieodebranego pojazdu.

Zgodnie z art. 130a ust. 10h u.p.r.d.: „Koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania ponosi osoba będąca właścicielem tego pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu, z zastrzeżeniem ust. 10d i 10i. Decyzję o zapłacie tych kosztów wydaje starosta”. Jak przewiduje art. 130a ust. 10j u.p.r.d., termin płatności należności ustalonych decyzją, o której mowa w ust. 10h, wynosi 30 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna. Odsetki ustawowe za opóźnienie nalicza się od dnia następującego po upływie terminu płatności. Należności te wraz z odsetkami podlegają egzekucji w trybie i na zasadach określonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym, a więc na podstawie procedury przewidzianej dla egzekwowania należności publicznoprawnych. Ustawodawca, wprowadzając omawianą procedurę, podnosił, że groźba uiszczenia znacznych kwot pieniężnych i poddania ich późniejszej egzekucji administracyjnej ma skłonić właściciela do odbioru pojazdu z parkingu po uiszczeniu stosownej opłaty. „Projektowany przepis ma na celu zredukować liczbę pozostawionych i nieodebranych pojazdów, co w konsekwencji wpłynie również na poprawę stanu środowiska naturalnego, bowiem znaczną część pojazdów usuniętych i nieodebranych przez uprawnioną osobę stanowią pojazdy zdekapitalizowane – przedstawiające niewielką wartość” (druk sejmowy nr 2816/VI kadencja). Omówiona procedura ma zastosowanie tylko w sytuacji, gdy usunięty z drogi pojazd nie został odebrany z parkingu strzeżonego. Umieszczenie przepisu wskazuje, że nie znajduje on zastosowania w sytuacji, gdy właściciel wyraża wolę odebrania pojazdu. Wówczas warunkiem wydania pojazdu jest uiszczenie opłaty za jego usunięcie i parkowanie (zob. art. 130a ust. 5c i ust. 7 pkt 1 u.p.r.d.).

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał uznał, że dla ochrony porządku publicznego (wartości wskazanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie jest konieczne ograniczenie prawa własności właściciela pojazdu, polegające na zatrzymaniu pojazdu do czasu uregulowania należności za usunięcie i parkowanie pojazdu. Uczestnicy postępowania (Sejm i Prokurator Gene-

ralny), opowiadając się za konstytucyjnością zakwestionowanej regulacji, w istocie odwołują się do celu, jakim jest konieczność likwidacji zagrożeń ruchu drogowego. Jak jednak Trybunał zaznaczył wcześniej, cel ten jest realizowany na podstawie art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d. (przez usunięcie pojazdu z drogi na parking strzeżony). Obowiązek uiszczenia opłaty za usunięcie i przechowywanie pojazdu, jako warunek wydania pojazdu, ma znaczenie drugorzędne dla zachowania bezpieczeństwa w ruchu drogowym i szeroko rozumianego porządku publicznego. Jak słusznie podnosi Rzecznik, przepisy będące przedmiotem zaskarżenia mają na celu mobilizowanie kierowców do niezwłocznego uiszczenia należności publicznoprawnych. Służą one zatem zapewnieniu faktycznych wpływów z tytułu opłat publicznych do budżetów powiatów.

5.2.2. Trybunał, dokonując ważenia konstytucyjnego prawa do ochrony własności oraz ujętego w art. 31 ust. 3 Konstytucji postulatu ochrony porządku publicznego, uznał, że dokonana przez ustawodawcę ingerencja jest niedopuszczalna. Skoro przyjęty środek nie jest konieczny do osiągnięcia zakładanego celu, to nie może stanowić dopuszczalnej ingerencji w prawo własności. Uznanie, że środek ten jest konieczny – za czym opowiadają się Sejm i Prokurator Generalny – byłoby możliwe tylko wtedy, gdyby przyjąć, że dopuszczalna jest maksymalizacja celu regulacji (efektywność ściągania opłaty) kosztem ograniczenia prawa własności. Tego rodzaju ocena wymaga ważenia celu regulacji w kontekście art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (proporcjonalność *sensu stricto*).

Trybunał, uwzględniając, z jednej strony, konieczność ochrony porządku publicznego, a z drugiej, wagę praw właściciela naruszonych przez analizowane ograniczenie, wziął po uwagę, że ingerencja ustawodawcy jest niewspółmierna do celu regulacji.

Po pierwsze, maksymalizacja niezwłocznej ściągłości opłat nie jest uzasadniona, w sytuacji gdy istnieją ustawowe instrumenty jej egzekwowania. W konsekwencji nie ma zagrożenia finansów powiatu. Maksymalizacja efektywności ściągania opłat byłaby dopuszczalna, gdyby od niej zależała możliwość wykonywania wskazanego w art. 130a ust. 5f u.p.r.d. zadania powiatu. Ponieważ taka zależność nie występuje, maksymalizacja jest nieuzasadniona.

Po drugie, ewentualne trudności w ściąganiu opłat nie są wystarczającym powodem ingerencji w prawo własności, tym bardziej że ingerencja ta ma głęboki charakter. Wprawdzie stwierdza się, że pełna definicja prawa własności, polegająca na wyczerpującym wyliczeniu uprawnień właściciela, nie jest możliwa, jednakże ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.), jako uprawnienia podstawowe wymienia uprawnienie do korzystania z rzeczy i do rozporządzania rzeczą (art. 140). Do atrybutu korzystania z rzeczy tradycyjnie zalicza się uprawnienia do posiadania rzeczy, do używania rzeczy, do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy oraz do dyspozycji faktycznych (zob. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 76; zob. także wyrok TK z 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22). Prawo władania rzeczą to podstawowe prawo właściciela. Korzystanie z rzeczy, jaką jest samochód, wpływa także na możliwość korzystania z innych konstytucyjnie gwarantowanych wolności (poruszania się, działalności gospodarczej, wykonywania zawodu).

W ocenie Trybunału, efekty przyjętego rozwiązania są nieproporcjonalne do ciężarów nałożonych na właściciela. Ustawodawca dobrał taki środek ograniczenia prawa jednostki, którego efekty są nieproporcjonalne do nakładanych ciężarów. Trybunał uznał, że ustawodawca przekroczył ramy wyznaczone treścią zasady proporcjonalności przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Co prawda usunięcie pojazdu z drogi jest następstwem zachowań, o których mowa w art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d., tj. zachowań związanych bezpośrednio z bezpieczeństwem ruchu drogowego, to zachowania te są sankcjonowane przede wszystkim odpowiednimi przepisami kodeksu wykroczeń. Wprowadzenie „dodatkowej sankcji”, w postaci zatrzymania po-

jazdu do czasu uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 130a ust. 5c u.p.r.d., wykracza poza cel badanej regulacji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, środki prawne ograniczające konstytucyjne prawa i wolności powinny być jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Innymi słowy – jeżeli ten sam cel możliwy jest do osiągnięcia z zastosowaniem innego środka nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, więc narusza Konstytucję.

W związku z tym Trybunał stwierdził, że art. 130a ust. 5c u.p.r.d. w zakresie, w jakim przewiduje, że pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 u.p.r.d. pozostaje na parkingu strzeżonym wyznaczonym przez starostę do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, oraz art. 130a ust. 7 pkt 1 u.p.r.d. są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Obowiązek uiszczenia opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu wynika bezpośrednio z przepisów prawa i nie wymaga wydania decyzji administracyjnej ustalającej jej wysokość. Dla egzekwowania opłaty bezpośrednio na podstawie ustawy konieczne jest określenie podmiotu zobowiązanego do jej uiszczenia i kryteriów, według których można skonkretyzować wysokość opłaty, oraz wskazanie terminu, po upływie którego opłata staje się należna. Derogacja art. 130a ust. 5c u.p.r.d. w określonym zakresie oraz art. 130a ust. 7 pkt 1 u.p.r.d. będzie skutkować brakiem ustawowego terminu wniesienia opłaty. Może to rodzić dwojakiego rodzaju trudności. Po pierwsze, ustawa nie wskazuje, kiedy właściciel pojazdu powinien odebrać dokument określający wysokość opłaty za usunięcie pojazdu i parkowanie. Po drugie, ustawa nie określa terminu, w którym opłata staje się wymagalna. W konsekwencji mogą powstać istotne trudności w egzekwowaniu opłat za usuwanie z drogi publicznej pojazdów i ich parkowanie.

Wyeliminowanie normy uzależniającej wydanie pojazdu od uprzedniego uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie nie oznacza zwolnienia właściciela pojazdu z obowiązku uregulowania stosownych należności, będących dochodem budżetu powiatu. Odroczenie skutków orzeczenia jest niezbędne dla zapewnienia niezakłóconego poboru opłat za usunięcie i parkowanie pojazdów oraz dla zagwarantowania stabilności systemu finansowania zadania powiatów, o którym mowa w art. 130a ust. 5f u.p.r.d.

Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej art. 130a ust. 5c u.p.r.d. w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego wyroku oraz art. 130a ust. 7 pkt 1 u.p.r.d., o dziewięć miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Zabieg ten umożliwi ustawodawcy wprowadzenie regulacji przewidującej procedurę uiszczania opłaty, o której mowa w art. 130a ust. 5c u.p.r.d.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.