

Warszawa, dnia 20 marca 2019 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWNY I POSTĘPOWAŃ PRZED
TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM

RCL.DPPTK.590.1/2019

INFORMACJA O WYROKU

TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

Z DNIA 5 GRUDNIA 2018 R. W SPRAWIE O SYGN. AKT K 6/17¹

I. Problem konstytucyjny.

Wyrok z dnia 5 grudnia 2018 r. wydany został po rozpatrzeniu przez Trybunał Konstytucyjny sprawy zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 maja 2017 r. We wniosku tym Rzecznik zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 130a ust. 5c i 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym² (zwanej dalej także: „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. Jak wskazał Wnioskodawca, przepis art. 130a ust. 5c u.p.r.d. wyrażał normę zgodnie, z którą pojazd usunięty z drogi przez wyznaczone służby i umieszczony na parkingu strzeżonym mógł zostać odebrany dopiero po uiszczeniu opłaty za usunięcie i parkowanie tego pojazdu. Jednocześnie art. 130a ust. 7 u.p.r.d. uzależniał wydanie pojazdu od okazania dowodu uiszczenia wskazanej opłaty. Odnosząc się do przyjętych rozwiązań normatywnych Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił stanowisko, zgodnie z którym przechowywanie usuniętego z drogi pojazdu na parkingu strzeżonym, dopóki jego właściciel nie uiści 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 gwarancję zachowania tych wartości ustanawiają bowiem przepisy nakazujące

¹ sentencja została ogłoszona dnia 12 grudnia 2018 r. w Dz. U. pod poz. 2322.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, z późn. zm.

usunąć pojazd samochodowy z drogi w przypadkach wskazanych w art. 130a ust. 1 u.p.r.d. Natomiast zaskarżone przepisy art. 130a ust. 5c i 7 u.p.r.d., mobilizując kierowców do niezwłocznego uiszczenia należności publicznoprawnych, służą zapewnieniu budżetom powiatów faktycznych wpływów z tytułu opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich postawił zakwestionowanym przepisom zarzut nadmiernej i nieadekwatnej ingerencji w prawo własności. Wskazał, że uzależnienie, na podstawie art. 130a ust. 5c i 7 u.p.r.d., wydania pojazdu właścicielowi od wniesienia wskazanych wyżej opłat, z jednej strony, nie jest niezbędne do osiągnięcia skutku w postaci pobrania tych opłat, ponieważ mogą one być dochodzone w trybie egzekucji administracyjnej, a z drugiej strony, nieproporcjonalnie ogranicza właściciela w wykonywaniu prawa własności, gdyż pozbawia go możliwości korzystania z rzeczy i pobierania z niej pożytków. Kwestii nadmiernej i nieadekwatnej ingerencji w prawo własności dotyczył problem konstytucyjny rozważany w przedmiotowej sprawie.

Wobec nowelizacji zaskarżonych przepisów, dokonanej ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw³, Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 10 września 2018 r. doprecyzował wniosek z dnia 24 maja 2017 r. wskazując, że kwestionuje: (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 tej ustawy pozostaje na parkingu strzeżonym wyznaczonym przez starostę do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie oraz (2) art. 130a ust. 7 pkt 1 u.p.r.d.

II. Wzorzec kontroli.

Jako wzorzec kontroli Wnioskodawca powołał art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał, na podstawie *petitum* oraz uzasadnienia wniosku, uwzględniając zasadę *falsa demonstratio non nocet*, jako wzorzec kontroli stanowiący podstawę rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie przyjął art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

III. Treść orzeczenia.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 130a ust. 5c u.p.r.d. w zakresie, w jakim przewiduje, że pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych

³ Dz. U. poz. 1481.

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 zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto Trybunał postanowił, że przepisy uznane w omawianym orzeczeniu za niekonstytucyjne utracą moc obowiązującą z upływem 9 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP.

Uzasadniając wydany wyrok Trybunał Konstytucyjny odniósł się najpierw do charakteru prawnego opłaty uiszczanej 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. Zdaniem Trybunału przedmiotowa opłata stanowi opłatę publiczną, która wykazuje cechy daniny publicznej. Wyraźnie podkreślono przy tym, że w omawianym przypadku opłata nie jest pobierana za usługę publiczną, lecz ma związek z wykonywaniem zadania o charakterze publicznym. Przymusowe usunięcie pojazdu z drogi oraz jego przechowywanie na parkingu strzeżonym, dokonywane bez wniosku, czy zgody właściciela, zatracą bowiem swój „usługowy” charakter.

Uzasadniając wydany wyrok Trybunał Konstytucyjny przypomniał następnie, że własność, choć jest najsilniejszym prawem do rzeczy, o wyjątkowym znaczeniu ekonomicznym i ustrojowym, nie jest jednak prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom. Jednakże zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim ograniczenie to nie narusza istoty prawa własności. W tym kontekście Trybunał stwierdził, że w jego ocenie 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.

Przechodząc natomiast do kwestii oceny intensywności (proporcjonalności) ingerencji ustawodawcy w prawo własności, w uzasadnieniu omawianego wyroku wskazano na konieczność sięgnięcia do wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości usprawiedliwiających ingerencję w prawa jednostki (klauzul limitacyjnych). Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo, Trybunał przyjął bowiem, że art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyłącza stosowania w odniesieniu do prawa własności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji generalnej zasady określającej warunki ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane wolności i prawa. Zatem również w przypadku oceny czy doszło do nadmiernej ingerencji w prawo własności przeprowadzić należy, na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji, tzw. trójstopniowy test proporcjonalności, obejmujący badanie: przydatności określonej regulacji do jej celu, konieczności dokonania ingerencji w wolności i prawa oraz

proporcjonalności *sensu stricto*, wymagającej porównania wagi klauzuli limitacyjnej, jak i wagi praw, które mają podlegać ograniczeniom.

Jak zauważył Trybunał, zakwestionowane przepisy art. 130a ust. 5c i ust. 7 pkt 1 u.p.r.d., przez wprowadzenie „uproszczonej” procedury egzekwowania opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu, mają 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 zatem w ogólnie rozumianej klauzuli limitacyjnej porządku publicznego, wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ze względu na realizację tak określonego celu regulacji, rozwiązanie prawne uzależniające wydanie pojazdu od uiszczenia opłaty za jego usunięcie i przechowywanie posiada przymiot przydatności. Wpływa bowiem 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.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego analizowana regulacja nie spełnia jednak postulatu konieczności. Ustawodawca nie wskazał bowiem, że dochody z opłat za usunięcie i parkowanie pojazdów mają być przeznaczone na realizację nałożonego na powiat zadania publicznego, o którym mowa w art. 130a ust. 5f u.p.r.d., czy też innych zadań publicznych. Ponadto powiat dysponuje innymi źródłami dochodów, z których może finansować swoje zadania. Zatem nie jest konieczne, aby pobór opłat z tytułu usuwania pojazdów z dróg następował niezwłocznie. Nie istnieje więc 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. W ślad za Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Trybunał wskazał jako przykład takiego środka możliwość nałożenia na właściciela pojazdu obowiązku zapłaty należności za usunięcie pojazdu z drogi w określonym terminie, po upływie którego będą one dochodzone w drodze egzekucji administracyjnej. Zdaniem Trybunału ewentualne trudności w ściąganiu opłat nie są wystarczającym powodem ingerencji w prawo własności. Mając to na uwadze, po dokonaniu ważenia wartości w postaci konstytucyjnego prawa do ochrony własności oraz ujętego w art. 31 ust. 3 Konstytucji postulatu ochrony porządku publicznego, Trybunał Konstytucyjny uznał, że dokonana przez ustawodawcę ingerencja w prawo własności jest

niedopuszczalna, ponieważ przyjęty środek prawny nie jest konieczny do osiągnięcia zakładanego celu.

IV. Wskazówki dla ustawodawcy.

Omawiany wyrok wymaga podjęcia prac legislacyjnych w celu jego wykonania. Derogacja art. 130a ust. 5c u.p.r.d. w określonym w wyroku zakresie oraz art. 130a ust. 7 pkt 1 u.p.r.d. będzie skutkować brakiem ustawowego terminu na wniesienie opłaty za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowanie na parkingu strzeżonym. W konsekwencji mogą powstać istotne trudności w egzekwowaniu przedmiotowej opłaty, wynikające z braku przepisu wskazującego, kiedy właściciel pojazdu powinien odebrać dokument określający wysokość opłaty oraz przepisu określającego termin, w którym opłata staje się wymagalna. W związku z tym, dla zapewnienia niezakłóconego poboru opłat oraz dla zagwarantowania stabilności systemu finansowania zadania powiatów, o którym mowa w art. 130a ust. 5f u.p.r.d., Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów.

W uzasadnieniu omawianego wyroku Trybunał Konstytucyjny nie przedstawił wprost wskazówek dla ustawodawcy w przedmiocie normatywnego kształtu poddanej ocenie regulacji. Wskazał natomiast na potrzebę wprowadzenia regulacji przewidującej procedurę uiszczania opłaty, o której mowa w art. 130a ust. 5c u.p.r.d. Elementem takiej procedury powinno być określenie terminu, po upływie którego opłata staje się wymagalna.

Piotr Ołdak
Wicedyrektor
Departamentu Prawnego i Postępowań przed
Trybunałem Konstytucyjnym
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/

Sprawę prowadzi: Karol Grzybowski