

62/6/A/2005

**WYROK**

z dnia 7 czerwca 2005 r.

**Sygn. akt K 23/04\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Wiesław Johann

Ewa Łętowska

Janusz Niemcewicz – sprawozdawca

Marian Zdyb,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 7 czerwca 2005 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 130a ust. 5 i 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515 ze zm.) z art. 2 i art. 22 Konstytucji RP,

o r z e k a:

**I**

**Art. 130a ust. 5 i ust. 6 zdanie 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515, Nr 124, poz. 1152, Nr 130, poz. 1190, Nr 137, poz. 1302, Nr 149, poz. 1451 i 1452, Nr 162, poz. 1568, Nr 200, poz. 1953 i Nr 210, poz. 2036, z 2004 r. Nr 29, poz. 257, Nr 54, poz. 535, Nr 92, poz. 884, Nr 121, poz. 1264, Nr 173, poz. 1808 i Nr 273, poz. 2703 oraz z 2005 r. Nr 25, poz. 202) jest niezgodny z art. 2 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**II**

**Przepisy wymienione w pkt I tracą moc obowiązującą z dniem 30 czerwca 2006 r.**

UZASADNIENIE:

**I**

1. W dniu 14 maja 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 130a ust. 5 i 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515 ze zm.; dalej:

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 21 czerwca 2005 r. w Dz. U. Nr 109, poz. 925.

prawo o ruchu drogowym) z art. 2 i art. 22 Konstytucji. Uzasadniając wystąpienie z wnioskiem, Rzecznik powołał się na liczne skargi napływające do niego od podmiotów gospodarczych zajmujących się świadczeniem usług polegających na holowaniu pojazdów mechanicznych oraz prowadzeniu parkingów strzeżonych. Skarżący wskazywali w nich na całkowitą dowolność organów administracji publicznej w zakresie wyboru podmiotu, któremu powierzona zostaje do wykonywania usługa polegająca na usuwaniu – w sytuacjach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym – pojazdów z dróg oraz umieszczaniu ich na parkingu strzeżonym. Ustawowa regulacja tej problematyki jest – zdaniem skarżących – korupcyjogenna, opiera się bowiem na pełnej dowolności podejmowania decyzji o dopuszczeniu danego podmiotu gospodarczego do „zamkniętego” rynku usług. Przychyliwszy się do takiej oceny, Rzecznik stwierdził, że kwestionowane przepisy nie określają jakichkolwiek materialnych kryteriów, którymi powinien kierować się starosta, wyznaczając – spośród wielu podmiotów działających na rynku usług w tej dziedzinie – jednostki uprawnione do usuwania pojazdów z drogi i pobierania z tego tytułu stosownych opłat. Analogiczny problem rysuje się w odniesieniu do wyznaczenia przez ten organ parkingu strzeżonego, na którym umieszcza się usunięty pojazd. Wnioskodawca podkreślił przy tym, że w odniesieniu do kwestionowanych przepisów nie mają zastosowania unormowania dotyczące zamówień publicznych. Zdaniem Rzecznika przepisy art. 130a ust. 5 i 6 prawa o ruchu drogowym istotnie ograniczają wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Wprawdzie przewidziane w nich ograniczenie znajduje bez wątpienia uzasadnienie w ważnym interesie publicznym, niemniej ustawa wprowadzająca je nie spełnia wymogu wskazania zasadniczych elementów regulacji prawnej składającej się na to ograniczenie. Zarówno kwestionowane przepisy prawa o ruchu drogowym, jak i inne regulacje zawarte w tej ustawie nie zawierają unormowań o charakterze materialnoprawnym, które determinowałyby organ samorządu terytorialnego w zakresie korzystania z kompetencji do reglamentowania wolności określonej w art. 22 Konstytucji. W ustawie nie ma jakichkolwiek przesłanek, którymi powinien kierować się starosta, wyznaczając jednostkę uprawnioną do świadczenia opisanej wyżej usługi. Nie ma ich także w odniesieniu do rozstrzygnięcia dotyczącego wyznaczenia podmiotu prowadzącego parking strzeżony, na którym czasowo umieszczany jest usunięty z drogi pojazd. Ustawodawca poprzestał jedynie na ustanowieniu samego ograniczenia wolności konstytucyjnej oraz wskazaniu organu władzy publicznej uprawnionego do podejmowania decyzji. Prowadzi to do wniosku, że podejmowanie decyzji, o których mowa w art. 130a ust. 5 i 6 prawa o ruchu drogowym, staje się, jak stwierdził jeden ze starostów ich „suwerennym i niezawisłym przywilejem”. W ocenie Rzecznika, kwestionowane przepisy nie spełniają – wyrażonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – nakazu kompletności unormowania ustawowego, które „musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń” (por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Rzecznik uzasadnił również zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wynikającym z niej nakazem przestrzegania zasad poprawnej legislacji. Jego konsekwencją jest niedopuszczalność stanowienia regulacji dających całkowitą dowolność organom je stosującym. Prowadzi to bowiem do sytuacji, w której organy stosujące prawo zastępują w istocie prawodawcę, wyznaczając rzeczywiste granice korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Tymczasem, zdaniem wnioskodawcy, przepisy art. 130a ust. 5 i 6 prawa o ruchu drogowym, wobec pominięcia w ich treści przesłanek materialnoprawnych, pozwalają na całkowicie dowolną interpretację przez organ administracji publicznej okoliczności decydujących o wyznaczeniu

danego podmiotu do usuwania pojazdów, bądź też o wyznaczeniu parkingu strzeżonego. Prowadzi to więc do ich sprzeczności także z art. 2 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu wyraził stanowisko w niniejszej sprawie w piśmie z 11 października 2004 r. Na wstępie zaznaczył, że w treści kwestionowanych przepisów słusznie upatruje się reglamentacji wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Nie zgodził się jednak ze stanowiskiem wnioskodawcy co do adekwatności art. 22 Konstytucji jako układu odniesienia dla kontroli art. 130a ust. 5 i 6 prawa o ruchu drogowym. Zdaniem Marszałka Sejmu, przepisy te nie wprowadzają ograniczenia wolności wyrażonej w art. 22 Konstytucji. Przy czym Marszałek podkreślił, że ustrojodawca jednoznacznie dopuścił podejmowanie działań polegających na ograniczeniu wolności, pod warunkiem, że ich podstawę stanowią ustawy, a przesłanką ich ustanowienia będzie ochrona bezpieczeństwa lub porządku publicznego. W konkluzji swojego stanowiska Marszałek Sejmu stwierdził, że zaskarżone przepisy nie są niezgodne z art. 2 i art. 22 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny przedstawił swoje stanowisko w piśmie z 17 stycznia 2005 r. Wniósł w nim o uznanie, że przepisy art. 130a ust. 5 i 6 prawa o ruchu drogowym są niezgodne z art. 2 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 22 Konstytucji. W uzasadnieniu swojego stanowiska stwierdził, że zakwestionowane unormowania stanowią część regulacji o charakterze porządkowym. Prokurator Generalny uznał zasadność zastrzeżeń wnioskodawcy co do pominięcia w treści art. 130a ust. 5 i 6 prawa o ruchu drogowym przesłanek materialnoprawnych, które ograniczałyby swobodę decyzyjną organu administracji publicznej. Podał jednak w wątpliwość stwierdzenie Rzecznika, jakoby przepisy te istotnie wprowadzały ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Reglamentacja dostępu do rynku usług dotyczących holowania pojazdów usuwanych z dróg, jak i przechowywania ich na strzeżonym parkingu jest uzasadniona względami bezpieczeństwa. Zdaniem Prokuratora Generalnego, trudno wyobrazić sobie sprawne usuwanie pojazdów stwarzających zagrożenie dla ruchu drogowego bez uprzedniego ustalenia, który podmiot na danym terenie obowiązany jest wykonać polecenie wydane w tym zakresie przez właściwego funkcjonariusza. Stąd też, zdaniem Prokuratora Generalnego, ewentualnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej upatrywać można by tylko w odniesieniu do podmiotu, który został wskazany w trybie zakwestionowanych przepisów. Podmiot ten jest bowiem zobligowany do świadczenia tego rodzaju usług, pomimo że nie ma on – z prawnego punktu widzenia – wpływu na wysokość opłat należnych za świadczone usługi. Zgodnie z art. 130a ust. 6 zd. 2 prawa o ruchu drogowym wysokość tych opłat ustala bowiem rada powiatu. Prokurator Generalny dokonał również analizy innego aspektu sprawy, związanego z niemożnością dokonania przez właściciela pojazdu wyboru usługodawcy, który dokonywałby usunięcia pojazdu z drogi i przechowania pojazdu na parkingu strzeżonym za opłatą mniejszą niż ustalona przez radę powiatu. Ponieważ jednak chodzi w tym przypadku o przymusowe – względem właściciela pojazdu – działanie podmiotu świadczącego opisane usługi, nie można mówić o ograniczeniu prawa usługobiorcy, jako że sama decyzja o wykonaniu danej usługi nie jest decyzją właściciela pojazdu. W konkluzji Prokurator Generalny uznał, że problem braku kryteriów, na podstawie których organy administracji publicznej dokonują reglamentacji dostępu do części rynku pewnego rodzaju usług, nie może być oceniany z punktu widzenia konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej. Regulacja ustawowa nie wprowadza bowiem ograniczeń w sferze, którą owa wolność obejmuje. Zakwestionowane przez Rzecznika przepisy dotyczą sfery funkcjonowania rynku usług, nie zaś prawnych uwarunkowań podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie tego rodzaju usług. Prokurator Generalny podzielił natomiast zgłoszone we wniosku zastrzeżenia dotyczące braku należytej przejrzystości prawnych reguł funkcjonowania rynku usług w zakresie usuwania pojazdów z dróg oraz przechowywania tych

pojazdów na parkingach strzeżonych. Za niedopuszczalne w świetle wymogu zaufania obywateli do prawa uznał rozwiązanie zaskarżonej ustawy pomijające jakiekolwiek kryteria wyboru podmiotów mających świadczyć takie usługi. Zdaniem Prokuratora Generalnego, taka sytuacja otwiera pole do niekorzystnych supozycji na temat przesłanek, jakimi w konkretnych sprawach kierowały się organy administracji publicznej, podejmujące rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 130a ust. 5 i 6 prawa o ruchu drogowym. Prowadzi to Prokuratora Generalnego do wniosku, że przepisy te są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

## II

Na rozprawie 7 czerwca 2005 r. wnioskodawca podtrzymał stanowisko zajęte na piśmie, przy czym sprecyzował, że kwestionuje art. 130a ust. 5 i ust. 6 zdanie 1 ustawy z 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym.

Przedstawiciel Sejmu RP podtrzymał stanowisko zajęte uprzednio na piśmie.

Prokurator Generalny w części zmodyfikował swoje stanowisko, uznając, że kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 2, a poprzez art. 2 również z art. 22 Konstytucji, ponieważ w wyniku niedookreśloności przepisów sprzecznej z art. 2 Konstytucji doszło do ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy prawa o ruchu drogowym mają następującą treść. Zgodnie z art. 130a ust. 5 „W przypadkach określonych w ust. 1 i 2 pojazd jest usuwany z drogi przez jednostkę wyznaczoną przez starostę”. Ust. 6 art. 130a przewiduje, że „Usunięty pojazd umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie. Wysokość opłat ustala rada powiatu”. Precyzując treść regulacji powołanej w zaskarżonym art. 130a ust. 5 prawa o ruchu drogowym, trzeba ponadto stwierdzić, że ust. 1 tego artykułu zawiera wyliczenie przypadków, w których następuje obligatoryjne usunięcie pojazdu z drogi na koszt właściciela, z kolei w ust. 2 ustawodawca określił sytuacje, w których takie usunięcie może nastąpić, jeżeli nie ma możliwości zabezpieczenia go w inny sposób. I tak do przypadków obligatoryjnego usunięcia pojazdu z drogi należą: 1) pozostawienie pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu; 2) nieokazanie przez kierującego dokumentu stwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu lub stwierdzającego opłacenie składki tego ubezpieczenia; 3) przekroczenie wymiarów, dopuszczalnej masy całkowitej lub nacisku osi określonych w przepisach ruchu drogowego. Z kolei fakultatywne usunięcie pojazdu może nastąpić w przypadku, gdy: 1) kierowała nim osoba znajdująca się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu; 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.

Precyzując przedmiot zaskarżenia wynikający z wniosku Rzecznika, należy stwierdzić, że koncentruje się on wyłącznie na problemie braku ustawowego określenia materialnych przesłanek podejmowania przez starostę rozstrzygnięć, o których mowa w art. 130a ust. 5 i 6 prawa o ruchu drogowym, a więc decyzji o wyznaczeniu jednostki wyłącznie uprawnionej do usunięcia pojazdu w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym oraz decyzji o wyznaczeniu parkingu strzeżonego, na którym umieszczony będzie usunięty

pojazd. Zarzuty wnioskodawcy nie dotyczą więc kwestii ustawowego określenia przypadków, w których musi lub może nastąpić usunięcie pojazdu z drogi na koszt właściciela (art. 130a ust. 1 i 2 prawo o ruchu drogowym), samego umieszczenia usuniętego pojazdu na parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia należnych opłat (art. 130a ust. 6 zd. 1 prawo o ruchu drogowym) ani też wreszcie kompetencji rady powiatu do ustalania wysokości opłaty za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie (art. 130a ust. 6 zd. 2 prawo o ruchu drogowym). Powyższe zastrzeżenie istotne jest nie tylko z uwagi na konieczność precyzyjnego określenia granic wniosku, którymi związany jest Trybunał Konstytucyjny (art. 66 ustawy o TK), ale również ze względu na treść zarzutów formułowanych wobec kwestionowanej regulacji, z czym koresponduje ściśle kwestia właściwego określenia konstytucyjnego wzorca kontroli zaskarżonych unormowań. Za ostateczny przedmiot niniejszego wniosku uznany być więc winien art. 130a ust. 5 oraz ust. 6 zd. 1 prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim przepisy te upoważniają starostę do wyznaczenia jednostki usuwającej pojazd z drogi oraz do wyznaczenia parkingu strzeżonego, na którym umieszcza się pojazd usunięty z drogi. Tym samym zarzuty przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą wyłącznie unormowań mających charakter „refleksowy” wobec regulacji ustawowej dopuszczającej ingerencję organów porządkowych w prawa właścicieli i użytkowników pojazdów mechanicznych. Ograniczenie praw właścicieli pojazdów polegające na przymusowym usunięciu pojazdu z drogi decyzją policjanta lub strażnika jest bowiem zasadniczą treścią art. 130a prawa o ruchu drogowym. Ta regulacja nie budzi jednak zastrzeżeń konstytucyjnoprawnych wnioskodawcy. Powyższe doprecyzowanie przedmiotu kontroli wykonywanej przez Trybunał Konstytucyjny nabiera szczególnego znaczenia w kontekście zarzutów formułowanych pod adresem wskazanych przepisów przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Wnioskodawca wskazuje w tym zakresie na niezgodność art. 130a ust. 5 i ust. 6 zd. 1 prawa o ruchu drogowym z art. 22 Konstytucji i wyrażonymi w nim przesłankami dopuszczalnego ograniczania wolności działalności gospodarczej oraz z art. 2 Konstytucji i – wynikającym z zasad demokratycznego państwa prawnego – wymogiem należytej określoności przepisów prawa, zwłaszcza tych, które przewidują ingerencję w sferę konstytucyjnych wolności i praw. Weryfikacja zasadności tych zarzutów wymaga więc wstępnie dokładnego określenia zarówno adresatów kwestionowanej regulacji ustawowej, jak i treści przysługujących im praw konstytucyjnych, których ograniczenie mogła ona spowodować.

2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich zasadnie przyjęto, że w zakresie zastosowania kwestionowanych przepisów znajdują się wszystkie podmioty gospodarcze świadczące usługi w zakresie holowania pojazdów mechanicznych oraz prowadzenia strzeżonych parkingów. Treść rozstrzygnięć „wyznaczających”, podejmowanych przez starostę na podstawie art. 130a ust. 5 i ust. 6 zd. 1 prawa o ruchu drogowym jednoznacznie wskazuje bowiem, że ich adresatem stają się indywidualnie określone podmioty wybrane z kategorii podmiotów gospodarczych świadczących usługi we wskazanych wyżej dziedzinach. Poza tym zakresem znajdują się natomiast właściciele pojazdów usuwanych z drogi w sytuacjach opisanych w art. 130a ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym. Rozstrzygnięcia podejmowane przez starostę nie dotyczą bowiem bezpośrednio ich sfery praw i wolności. Trzeba jeszcze raz podkreślić, że zarzuty Rzecznika nie odnoszą się do tej części unormowań wyrażonych w zaskarżonych przepisach, które dotyczą samego usuwania pojazdów mechanicznych z drogi czy też umieszczenia ich na określony czas na wyznaczonym parkingu strzeżonym. Nie dotyczą tym bardziej kompetencji rady powiatu do ustalania opłaty za umieszczenie pojazdu usuniętego z drogi na parkingu strzeżonym. Rozważenie problemu zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi ograniczyć więc trzeba wyłącznie do opisanej wyżej kategorii podmiotów. Zastrzeżenie powyższe jest istotne o tyle, że rozważenie zarzutu naruszenia konstytucyjnej wolności prowadzenia działalności gospodarczej, czy też wymogu należytej określoności

przepisów prawa ingerujących w sferę praw i wolności, wymaga sprecyzowania kręgu podmiotów, będących adresatami tej wolności, bądź też których prawa i wolności zostały w sposób nieprecyzyjny i niedookreślony ograniczone. Do kręgu tego zaliczyć więc należy wyłącznie podmioty gospodarcze świadczące usługi w opisanych wyżej dziedzinach.

Z kolei w związku ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego trzeba w tym miejscu rozważyć zasadność takiego podejścia, które ocenę zgodności kwestionowanych regulacji z art. 22 Konstytucji ogranicza tylko do podmiotów wyznaczonych już rozstrzygnięciami podjętymi przez starostę na podstawie art. 130a ust. 5 i ust. 6 zd. 1 prawa o ruchu drogowym. W stanowisku uczestnika postępowania wskazuje się w związku z tym, że podmiot wyznaczony przez starostę jest zobligowany do świadczenia usług opisanych w kwestionowanych przepisach, pomimo że nie ma wpływu na wysokość opłat należnych za wykonane usługi. Zdaniem Prokuratora Generalnego, choć na podstawie zaskarżonych przepisów dochodzi do reglamentacji dostępu do części rynku pewnego rodzaju usług, i to reglamentacji dokonywanej bez jakichkolwiek ustawowych kryteriów, to jednak taka sytuacja nie może być oceniana z punktu widzenia wolności działalności gospodarczej, jako że nie wprowadza ona ograniczeń w sferze, którą owa wolność obejmuje.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego powyższe stanowisko nie jest słuszne. W zakresie wyrażonej w art. 20 i art. 22 Konstytucji wolności działalności gospodarczej mieści się zarówno wolność wyboru działalności gospodarczej, jak i wolność jej wykonywania. Trybunał Konstytucyjny podkreślał prawo jednostek gospodarczych do samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Jak stwierdzono przy tym w wyroku z 10 kwietnia 2001 r. (sygn. U. 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56) „art. 22 Konstytucji pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie jednej z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20), z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą”. Z kolei w wyroku z 7 maja 2001 r. (sygn. K. 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „z użycia w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu «wolność działalności gospodarczej» wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji «niepaństwowych» (czy też – szerzej rzecz ujmując – niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi”. Z przepisów Konstytucji i ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może zostać w pewnych sytuacjach ograniczona, co może jednakże nastąpić wyłącznie w formie ustawowej i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jednocześnie „ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie” (orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12). Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazywał już na konieczność „uwzględnienia przy ograniczaniu praw jednostki zasady wymagającej odpowiedniego wyważenia wagi interesu publicznego, któremu służy ograniczenie danego prawa i wagi interesów naruszonych przez takie ograniczenie” (wyrok z 26 kwietnia 1999 r., sygn. K. 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71). Wolność wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej mieści w sobie niewątpliwie zarówno aspekt „ilościowy”, związany ze swobodą określenia intensywności prowadzonej działalności, jak i „jakościowy”, przez który

rozumieć można swobodę określania zakresu prowadzonej działalności (terytorialnego, personalnego, rzeczowego). W zakresie wolności wykonywania działalności gospodarczej określonego rodzaju mieści się więc także możliwość podejmowania takiej działalności we wszystkich tych obszarach życia gospodarczego, w których w świetle obowiązującego prawa nie jest zakazane jej prowadzenie. Oznacza to, że dokonując reglamentacji określonej dziedziny działalności gospodarczej, np. przez zastrzeżenie wykonywania określonych działań wyłącznie przez indywidualnie wskazane podmioty, organy władzy publicznej zawężają tym samym sferę wolności wykonywania działalności gospodarczej przez inne podmioty specjalizujące się w tej samej kategorii świadczonych usług. Wybór pewnych podmiotów do realizacji (na zasadzie wyłączności) pewnych zadań w ramach rynku określonego rodzaju usług skutkuje zawężeniem zakresu wolności innych uczestników tego rynku. Wzorzec ustanawiający konstytucyjne standardy wprowadzania ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest zatem adekwatny dla kontroli zakwestionowanych przez Rzecznika przepisów.

Uznając wolność działalności gospodarczej za jeden z filarów zasady społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji) i samoistne prawo podmiotowe (art. 22 Konstytucji), ustrojodawca dopuścił jej ograniczanie, jednakże pod warunkiem dopełnienia określonych wymogów. Zgodnie z treścią art. 22 Konstytucji należą do nich: ustawowa forma wprowadzanego ograniczenia oraz wykazanie realizacji celu mieszczącego się w pojęciu ważnego interesu publicznego. W zakresie wymogu ograniczania wolności działalności gospodarczej wyłącznie w drodze ustawy, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „w odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi (...) przewidziane konieczne lub choćby tylko dozwolone przez konstytucję unormowanie ustawowe cechować musi zupełność” (zob. wyroki: z 19 maja 1998 r., sygn. U. 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46; z 11 maja 1999 r., sygn. P. 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 75; z 6 marca 2000 r., sygn. P. 10/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 56). Wymóg ustawowej wyłącznie formy ograniczenia wyrażony w art. 22 Konstytucji stanowi pewne powielenie przesłanki zawartej także w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w którym to przepisie ujęta została ogólna formuła dopuszczalności wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się już na temat wzajemnej relacji obydwu wskazanych przepisów. W uzasadnieniu wyroku z 29 kwietnia 2003 r. (sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33) stwierdził, że „art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jeżeli więc uznać, że wolność działalności gospodarczej jest jedną z konstytucyjnych praw i wolności jednostki (...), to art. 22 Konstytucji stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. (...) Uzasadnione jest również przyjęcie, że – z jednej strony – każdy przypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli «ważnego interesu publicznego» w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Natomiast patrząc z drugiej strony stwierdzić należy, że w zakresie «ważnego interesu publicznego» mieszczą się również wartości nie wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Trzeba jednak jeszcze raz podkreślić, że powyższa konstatacja, dotycząca zawartych w powoływanych przepisach Konstytucji przesłanek o charakterze materialnym, nie wpływa w żadnym stopniu na pełną adekwatność wyrażonego w nich wymogu formalnego, dotyczącego ustawowej formy wprowadzanych ograniczeń.

Uznając zatem, że zaskarżone we wniosku Rzecznika przepisy art. 130a ust. 5 i ust. 6 zd. 1 prawa o ruchu drogowym stanowią formę ograniczenia wolności działalności gospodarczej w sferze usług związanych z holowaniem pojazdów mechanicznych i prowadzeniem parkingów strzeżonych, należy dokonać weryfikacji tych przepisów w świetle wskazanych wyżej przesłanek konstytucyjnych.

Należy się zgodzić zarówno z wnioskodawcą, jak i pozostałymi uczestnikami postępowania, którzy nie negują konieczności wprowadzenia reglamentacji usług polegających na holowaniu pojazdów mechanicznych i prowadzeniu parkingów strzeżonych, w zakresie związanym z realizacją zadań określonych w art. 130a ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym. Reglamentacja taka znajduje z pewnością swoje uzasadnienie w konieczności ochrony ważnego interesu publicznego. Zastrzeżenia Rzecznika wzbudza natomiast sposób realizacji podstawowej przesłanki dopuszczalności wprowadzania ograniczeń, jaką jest zastrzeżenie ustawowej ich podstawy. Z formalnego punktu widzenia przesłanka ta została w niniejszym przypadku spełniona, wszak podstawa dla wykonywania przez starostę kompetencji reglamentacyjnych zawarta została w przepisach rangi ustawowej (art. 130a ust. 5 i 6 zd. 1 prawo o ruchu drogowym). Okoliczność tę uznał Marszałek Sejmu za wystarczającą przesłankę do stwierdzenia konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Istota zarzutów wnioskodawcy kieruje się jednakże przeciwko metodzie, wedle której ustawodawca unormował sposób wykonywania takiej reglamentacji. Zastrzeżenia wnioskodawcy wzbudza bowiem brak jakichkolwiek przesłanek materialnoprawnych, które determinowałyby treść decyzji rozstrzygnięć podejmowanych przez starostę. Dotyczy to zarówno wyznaczenia podmiotu gospodarczego, który z wyłączeniem innych uczestników tej sfery rynku usług byłby uprawniony do usuwania pojazdów z drogi w sytuacjach opisanych w art. 130a ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym, jak i podmiotu prowadzącego parking strzeżony, na którym następnie umieszczany byłby usunięty pojazd.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego należy podzielić powyższe zastrzeżenia wnioskodawcy. Nie ulega wątpliwości, że regulacja (także ta, zawarta w ustawie), która ustanawia ograniczenie w korzystaniu z wolności działalności gospodarczej nie może poprzestawać na określeniu tylko formalnych elementów tego ograniczenia. Samo więc przyznanie staroście kompetencji do podejmowania działań o charakterze reglamentacyjnym, bez jednoczesnego doprecyzowania merytorycznych przesłanek jej realizacji nie może być uznane za spełniające konstytucyjny wymóg ustawowej podstawy ograniczenia. Należy podtrzymać stanowisko wyrażone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w którym podkreślono, iż „wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47). Należy zauważyć, że w niniejszym wypadku owych „zasadniczych elementów regulacji” nie sposób doszukać się nie tylko w ustawie, ale i w żadnym innym akcie prawnym. Brak materialnych przesłanek wykonywania przez starostę kompetencji określonych w art. 130a ust. 5 i 6 zd. 1 prawa o ruchu drogowym skutkuje niemożnością precyzyjnego określenia charakteru, jak i treści wprowadzanego ograniczenia. Należy podkreślić, że ma to znaczenie dla wszystkich podmiotów gospodarczych, usytuowanych w sferze oddziaływania kwestionowanej regulacji. Z formalnego punktu widzenia stwierdzić trzeba, że w takiej sytuacji zarówno podmioty „pominięte”, które nie zostały wyznaczone do podejmowania działań określonych w art. 130a ust. 5 i 6 zd. 1 prawa o ruchu drogowym, jak i podmioty „wyznaczone” do ich realizacji nie znają przesłanek, którymi kieruje się starosta, dokonując takiego wyznaczenia. Z punktu widzenia podmiotów „pominiętych” oznacza to niemożność stwierdzenia jednoznacznych przyczyn pozbawienia ich możliwości funkcjonowania w określonym segmencie rynku świadczonych usług, jak i późniejszego



dostosowania się do wymogów, których spełnienie zwiększałyby szanse na poszerzenie zakresu działalności także w odniesieniu do zadań, do których realizacji – na zasadzie wyłączności – powołani zostali inni uczestnicy tego rynku. Z punktu widzenia jednostek „wyznaczonych” nie pozwala na – obiektywnie uchwytnie – zweryfikowanie zasadności dokonanego przez starostę wyboru, także w kontekście (podnoszonego w stanowisku Prokuratora Generalnego) szczególnego ich statusu prawnego, jako podmiotów zobowiązanych do świadczenia usług na warunkach narzuconych przez organ administracji publicznej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca słusznie odwołał się również do poglądu wyrażonego w orzecznictwie, zgodnie z którym „uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia «tylko w ustawie» jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek (...). Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Rezygnacja ustawodawcy ze wskazania materialnych przesłanek reglamentowania przez starostę usług w omawianych tu dziedzinach skutkuje właśnie niemożnością wyznaczenia takiego kompletnego zarysu wprowadzanych ograniczeń. Niezależnie od tego należy zauważyć, że regulacja art. 130a ust. 5 i 6 zd. 1 prawa o ruchu drogowym niesłychanie utrudnia ocenę, czy i w jakim stopniu wykonywane przez starostę kompetencje służą realizacji wartości, których ochrona stanowiła konstytucyjną przesłankę wprowadzonego ograniczenia. Taka zaś ocena jest niezbędna dla uznania zgodności kwestionowanej regulacji z unormowaniami konstytucyjnymi. W sytuacji, gdy nie wiadomo, jakie kryterium decydowało o preferowaniu określonego podmiotu gospodarczego w realizacji zadań określonych w art. 130a ust. 5 i 6 zd. 1 prawa o ruchu drogowym, nie sposób zweryfikować, czy także sama reglamentacja pełni gwarancyjną rolę dla ochrony dóbr mieszczących się w pojęciu „ważnego interesu publicznego”, o którym mowa w art. 22 *in fine* Konstytucji.

Odnotowania wymaga jeszcze jeden aspekt sprawy. Jeżeli holowanie samochodów lub przyjmowanie pojazdów na parking strzeżony na zlecenie organów administracji jest usługą, to konsekwencją takiego spojrzenia na przedmiot kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie jest konieczność dostrzeżenia, że usługa ta nie może podlegać arbitralnym ograniczeniom rynku. Ograniczeń tych można byłoby się dopatrywać w sytuacji gdyby wybór usługodawcy zależał od niepodlegających weryfikacji decyzji władczych organów administracji, kreujących monopol na lokalnym rynku. Aprobata dla takiego mechanizmu regulacji rynku usług jest nie do pogodzenia ze strategicznym założeniem reglamentacji gospodarczej w kraju należącym do wspólnego rynku.

3. Trybunał Konstytucyjny podziela także stanowisko wnioskodawcy co do negatywnej kwalifikacji kwestionowanych przepisów w świetle art. 2 Konstytucji i wynikającego z wyrażonych w nim zasad wymogu należytej ich określoności. W orzecznictwie TK podkreślano już wielokrotnie znaczenie „wymogu określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (...) zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności (...) obywatela” (wyrok z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42). W innym orzeczeniu stwierdzono, że „z zasady demokratycznego państwa wynika, że każda regulacja prawna nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełniać wymóg

dostatecznej określoności. Należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji (...)” (orzeczenie z 19 czerwca 1992 r., sygn. U. 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13). Negatywną ocenę kwestionowanych przepisów w świetle wskazanych wyżej wymagań prezentuje również w swoim stanowisku Prokurator Generalny. Pominięcie w treści art. 130a ust. 5 i 6 zd. 1 prawa o ruchu drogowym jakichkolwiek elementów materialnoprawnych, które z woli ustawodawcy determinować winny treść rozstrzygnięcia podejmowanego przez organ administracji publicznej, musi być uznane za podważające zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa. Skutkuje ono pozostawieniem organowi stosującemu kwestionowane przepisy nadmiernej swobody, której efektem jest nie tylko – wskazywana już – niemożność precyzyjnego określenia treści wprowadzonego ograniczenia, ale także stworzenie pola dla jego niedozwolonej aktywności prawotwórczej, „uzupełniającej” regulację ustawową w części dotyczącej doprecyzowania materialnych przesłanek podejmowanych decyzji. W żadnym stopniu nie gwarantuje to – podkreślanego w orzecznictwie TK – dążenia do zapewnienia jednolitości interpretacji i stosowania tych przepisów. Trzeba podkreślić, że pozostawienie pełnej swobody decyzyjnej organowi podejmującemu rozstrzygnięcia przewidziane w art. 130a ust. 5 i 6 zd. 1 prawa o ruchu drogowym rodzi też – wskazywane zarówno przez wnioskodawcę, jak i Prokuratora Generalnego – niebezpieczeństwo zaistnienia zjawisk o charakterze korupcyjnym, a co najmniej wzmożenie wśród uczestników rynku świadczonych usług daleko posuniętej nieufności co do rzeczywistych przesłanek, jakimi kierował się starosta, dokonując „wyznaczenia” określonych podmiotów gospodarczych.

Inną okolicznością budzącą wątpliwości z punktu widzenia art. 2 Konstytucji jest niejasność co do charakteru prawnego stosunków pomiędzy starostą a podmiotem wyznaczonym do wykonywania czynności określonych w art. 130a ust. 5 i 6 ustawy oraz między właścicielem pojazdu a tym podmiotem. Taka sytuacja ułatwia „manipulowanie statusem”, co oznacza możliwość rozmaitej kwalifikacji prawnej tych stosunków i przypisanie im diametralnie odmiennych reżimów prawnych.

Możliwość taka ujawniła się już w rozbieżnych stanowiskach uczestników postępowania. Zainteresowani (przedsiębiorcy i właściciele samochodów) nie mają w tych warunkach minimalnej pewności co do procedur i gwarancji chroniących ich prawa i interesy.

4. Stwierdzeniu niezgodności z Konstytucją przepisów zakwestionowanych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich towarzyszyć winno także rozważenie przez Trybunał Konstytucyjny konsekwencji utraty mocy przez zaskarżone unormowania prawa o ruchu drogowym. Trzeba ponownie podkreślić, że zastrzeżenia natury konstytucyjnoprawnej dotyczące tych przepisów związane były z wadliwym pominięciem w ich treści elementów materialnoprawnych, determinujących treść rozstrzygnięć podejmowanych przez starostę. Tym samym nie budzi takich zastrzeżeń sama decyzja ustawodawcy o przyznaniu organowi samorządu terytorialnego kompetencji do wyznaczenia podmiotów gospodarczych uprawnionych do usuwania pojazdów z drogi w sytuacjach opisanych w art. 130a ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym, jak i prowadzenia parkingu strzeżonego, na którym umieszczane są usuwane pojazdy. Rozważając zatem problem właściwego określenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisów zakwestionowanych we wniosku, należy wziąć pod uwagę, że ich natychmiastowa (z dniem ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego) derogacja musiałaby skutkować utratą mocy obowiązującej norm prawnych dających podstawę dla powyższych kompetencji starosty. Taki skutek należałoby jednak uznać za wysoce niepożądany i dysfunkcyjny. Wspominany już „refleksowy” charakter zaskarżonych unormowań w żadnym razie nie pomniejsza ich znaczenia praktycznego. Przepisy kompetencyjne adresowane do starosty są niezbędną gwarancją skuteczności działań podejmowanych przez organy porządkowe, polegających na usuwaniu pojazdów z drogi (art. 130a ust. 1 i 2 prawo o ruchu drogowym), jak i umieszczaniu ich na parkingach strzeżonych (art. 130a ust. 6 zd. 1

prawo o ruchu drogowym). Natychmiastowe uchylene podstaw prawnych do podejmowania przez starostę rozstrzygnięć, o których mowa w art. 130a ust. 5 i ust. 6 zd. 1 prawa o ruchu drogowym, mogłyby więc praktycznie uniemożliwić realizację – koniecznych dla bezpieczeństwa, porządku publicznego i ochrony praw innych użytkowników dróg – zadań organów porządkowych.

Z powyższych względów w pełni uzasadnione jest, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skorzystanie w niniejszym przypadku z możliwości, o której mowa w art. 190 ust. 3 Konstytucji, polegającej na określeniu późniejszego terminu utraty mocy obowiązującej przepisów prawa o ruchu drogowym zaskarżonych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.