

69/5/A/2009

**WYROK**

z dnia 25 maja 2009 r.

**Sygn. akt SK 54/08\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Ewa Łętowska – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński  
Adam Jamróz  
Marek Kotlinowski  
Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 maja 2009 r., skargi konstytucyjnej spółki Przedsiębiorstwo Motoryzacyjne „Polmozbyt Szczecin” sp. z o.o. o zbadanie zgodności:

art. 130a ust. 5c, 5d, 5e, 6, 7 i 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.) z art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 130a ust. 7 i 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym** (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, Nr 109, poz. 925, Nr 175, poz. 1462, Nr 179, poz. 1486 i Nr 180, poz. 1494 i 1497, z 2006 r. Nr 17, poz. 141, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 190, poz. 1400, Nr 191, poz. 1410 i Nr 235, poz. 1701, z 2007 r. Nr 52, poz. 343, Nr 57, poz. 381, Nr 99, poz. 661, Nr 123, poz. 845 i Nr 176, poz. 1238, z 2008 r. Nr 37, poz. 214, Nr 163, poz. 1015, Nr 209, poz. 1320, Nr 220, poz. 1411 i 1426, Nr 223, poz. 1461 i 1462 i Nr 234, poz. 1573 i 1574 oraz z 2009 r. Nr 3, poz. 11 i Nr 18, poz. 97) **jest zgodny z art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 4 czerwca 2009 r. w Dz. U. Nr 84, poz. 713.

1. Przedsiębiorstwo Motoryzacyjne „Polmozbyt Szczecin” sp. z o.o. (dalej: skarżąca, skarżąca spółka) pismem z dnia 5 lutego 2008 r. wystąpiło ze skargą konstytucyjną o stwierdzenie niezgodności art. 130a ust. 5c, 5d, 5e, 6, 7 i 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym) z art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na podstawie następującego stanu faktycznego: Prezydent Miasta Szczecina zarządzeniami nr 465/03 z 26 sierpnia 2003 r. oraz nr 535/05 z 28 września 2005 r. wyznaczył Przedsiębiorstwo Motoryzacyjne „Polmozbyt Szczecin” sp. z o.o. na przechowawcę pojazdów usuwanych z dróg na podstawie przepisów prawa o ruchu drogowym. W okresie od października 2003 r. do listopada 2005 r. na podstawie dyspozycji usunięcia pojazdów wydawanych przez policję, usuwane pojazdy były odholowywane na parking strzeżony prowadzony przez skarżącą. Pismem z 31 października 2006 r. skarżąca wytoczyła powództwo przeciw Skarbowi Państwa – Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Szczecinie i Dyrektorowi Izby Skarbowej w Szczecinie o zapłatę z tytułu umów przechowania usuwanych pojazdów w okresie od października 2003 r. do maja 2006 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie postanowieniem z 30 kwietnia 2007 r. umorzył częściowo postępowanie w sprawie, a w pozostałej części odrzucił pozew. Sąd Apelacyjny w Szczecinie postanowieniem z 12 listopada 2007 r. zmienił wydane orzeczenie w ten sposób, że zasądził pewną kwotę od powódki na rzecz pozwanych tytułem zwrotu kosztów procesu, a w pozostałym zakresie oddalił zażalenie wniesione przez Przedsiębiorstwo Motoryzacyjne „Polmozbyt Szczecin”.

W ocenie skarżącej, zakwestionowane przepisy nie określają, kto i w jaki sposób ma pokryć opłaty za przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg i ewentualnie, w jakim postępowaniu podmiot prowadzący parking powinien wystąpić z roszczeniem o zapłatę tych opłat. Przepisy te nie rozstrzygają, z jakiego rodzaju stosunkami mamy do czynienia pomiędzy podmiotem prowadzącym parking, Skarbem Państwa i właścicielem pojazdu usuniętego z drogi i przekazanego na parking. Z tego względu zakwestionowane przepisy naruszają konstytucyjny wymóg jasności i precyzji regulacji ustawowej.

W ocenie skarżącej, zaskarżone przepisy ograniczają ponad dopuszczalne ramy wolność działalności gospodarczej, a ponadto naruszają prawo do jasności i precyzji przepisów powszechnie obowiązujących oraz prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zgodnie z orzecznictwem sądowym podmiot prowadzący parking, na którym są przechowywane usuwane pojazdy, powinien skierować swoje roszczenia do właścicieli pojazdów. Może to prowadzić do tego, że w sytuacji, gdy właściciel nie jest zainteresowany odebraniem pojazdu, podmiot prowadzący parking nie będzie w stanie uzyskać należności za jego przechowanie.

2. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu pismem z 8 maja 2009 r. Sejm wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, a w wypadku nieuwzględnienia tego wniosku – o stwierdzenie, że art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim nie określa, kto uiszcza opłaty za parkowanie pojazdu usuniętego z drogi i nieodebranego przez osobę uprawnioną, za okres poprzedzający jego przejście na rzecz Skarbu Państwa, jest zgodny z art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

W ocenie Sejmu z akt sprawy nie wynika, czy skarżąca podjęła się dochodzenia roszczeń na drodze postępowania administracyjnego, które według stanowiska sądów byłoby odpowiednią procedurą rozpatrzenia i ewentualnej realizacji jej żądań. Skarżąca miała

możliwość ubiegania się o uzyskanie korzystnego rozstrzygnięcia w toku odpowiednich procedur prawnych. W rozpoznawanej sprawie skarżąca nie wyczerpała drogi prawnej.

Zdaniem Sejmu, postępowanie sądowe w sprawie z pozwu skarżącej spółki dotyczyło wynagrodzenia za przechowanie przez nią w okresie od 2003 r. do 2006 r. pojazdów usuniętych z drogi. Jak przyznaje skarżąca, wyznaczenie jej parkingu jako miejsca przechowania pojazdów nastąpiło na podstawie zarządzeń Prezydenta Miasta Szczecina z 26 sierpnia 2003 r., nr 465/03 oraz z 28 września 2005 r., nr 535/05, opłaty za przechowanie pojazdów kształtowane były pierwotnie zgodnie ze stawkami obowiązującymi u skarżącej, następnie według stawek określonych w uchwale Rady Miasta Szczecina z 27 września 2005 r., nr XLIII 845/05. W tych okolicznościach jest oczywiste, że art. 130a ust. 5c, 5d oraz 5e nie mogły stanowić podstawy, na której to sąd orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącej, albowiem wprowadzone zostały do prawa o ruchu drogowym dopiero mocą ustawy z dnia 22 września 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 190, poz. 1400; dalej: ustawa nowelizująca). Z kolei art. 130a ust. 6 zdanie pierwsze w brzemieniu obowiązującym przed dniem 30 czerwca 2006 r. utracił w tym dniu moc obowiązującą w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04 (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62).

W ocenie Sejmu, postępowanie w zakresie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów mającej wynikać z nieokreślenia, w jaki sposób podmiot prowadzący parking strzeżony może dochodzić należnych mu opłat za przechowanie usuniętego z drogi pojazdu za okres poprzedzający jego przejście na rzecz Skarbu Państwa, winno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, ponieważ chodzi tu o zaniechanie ustawodawcze, które pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Według Sejmu, skarżąca przedstawiła zarzut niewskazania w art.130a prawa o ruchu drogowym podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu usuniętego z drogi i nieodebranego przez uprawnioną osobę do czasu jego przejścia na rzecz Skarbu Państwa. Normą, która mogłaby być dotknięta tym brakiem jest ta, która wskazuje skutki prawne nieodebrania pojazdu w ustawowym terminie. Regulacja, której brak wskazuje skarżąca, powinna znaleźć się w art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym, w pozostałym zakresie trzeba umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Normy wyrażone w art. 130a ust. 6 zdanie drugie oraz ust. 7 dotyczą bowiem nieistotnej – z punktu widzenia problemu konstytucyjnego podniesionego w skardze – fazy poprzedzającej przejście na rzecz Skarbu Państwa usuniętego pojazdu, tj. fazy, w której zobowiązanym do uiszczenia opłaty parkingowej bez wątpienia jest właściciel pojazdu.

Zdaniem Sejmu, art. 7 Konstytucji, statuujący zasadę legalizmu, nie może stanowić podstawy kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej. Art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli, gdyż nie ma zastosowania w wypadku ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Skarżąca domaga się kontroli zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji, ale nie przedstawia żadnych argumentów uzasadniających ten zarzut, zatem postępowanie w tym zakresie należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. W rozpoznawanej sprawie kontrola winna objąć jedynie badanie zgodności art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim nie określa, kto uiszcza opłaty za parkowanie pojazdu usuniętego z drogi i nieodebranego przez osobę uprawnioną, za okres poprzedzający jego przejście na rzecz Skarbu Państwa, z art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji.

3. Pismem z 19 maja 2009 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, który wniósł o uznanie, że art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim nie umożliwia określenia podmiotu obowiązującego do uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu usuniętego z drogi i nieodebranego przez uprawnioną osobę, za okres

poprzedzający jego przejście na rzecz Skarbu Państwa, jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w *petitum* skargi zakwestionowano art. 130a prawa o ruchu drogowym w wersji aktualnie obowiązującej, podczas gdy wskazany przez skarżącą spółkę adres promulgacyjny kwestionowanej ustawy dotyczy tekstu jednolitego sprzed nowelizacji ustawy, która to weszła w życie 19 października 2006 r. na mocy ustawy nowelizującej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzuty i uzasadnienie skargi dotyczą w istocie pierwotnej wersji tekstu jednolitego, który nie zawierał niektórych jednostek redakcyjnych, to jest ust. 5a-5e art. 130a ustawy, w tym zakwestionowanych skargą ust. 5c, 5d i 5e tego przepisu. Żaden z wymienionych w *petitum* skargi przepisów dodanych ustawą nowelizującą nie narusza w jakimkolwiek aspekcie tych praw i wolności, na naruszenie których powołała się skarżąca spółka. Żaden z tych przepisów nie kreował sytuacji prawnej skarżącej, albowiem została ona ukształtowana w warunkach poprzedniego stanu prawnego. Powołane przepisy nie mogły być zatem podstawą wydanych przez sądy obu instancji orzeczeń sądowych w sprawie skarżącej. Z tych względów Prokurator Generalny uznał, że w tym zakresie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania. Ponadto Prokurator uznał, że również w zakresie badania art. 130a ust. 7 prawa o ruchu drogowym postępowanie powinno być umorzone. Jego zdaniem, kontroli powinien być poddany tylko art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym, bo tylko ten przepis dotyczył fazy zakończenia przechowywania pojazdu usuniętego z drogi na wyznaczonym parkingu, a następnie przejścia tego pojazdu na rzecz innego właściciela. Prokurator podkreślił, że w tym przepisie ustawodawca nie wskazał podmiotu, który – w wypadku orzeczenia o przejęciu nieodebranego pojazdu przez Skarb Państwa – powinien ponieść nieuregulowane opłaty za parkowanie.

Przechodząc do oceny *meritum* skargi konstytucyjnej, Prokurator Generalny dokonał oceny zgodności art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym z art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji. Stwierdził, że kontrolowany przepis nie zawiera regulacji przewidujących możliwość wzruszenia unormowanego w nim domniemania prawnego o porzuceniu pojazdu z zamiarem wyzbycia się jego własności. Przepis nie przewiduje możliwości weryfikacji w postępowaniu sądowym zasadności usunięcia pojazdu z drogi i umieszczenia go na parkingu strzeżonym jeszcze przed wydaniem orzeczenia o pozbawieniu własności osoby uprawnionej. Nie nakłada też na podmiot prowadzący parking obowiązku ustalania właściciela pojazdu, ani nie rozstrzyga kwestii pokrycia należności za okres pozostawiania pojazdu na parkingu. Zarzuty skarżącej spółki w istocie dotyczą tego, czego ustawodawca nie uregulował w kwestionowanych przepisach prawa o ruchu drogowym (pominięcie ustawodawcze). Uznając wolność działalności gospodarczej za jeden z filarów zasady społecznej gospodarki rynkowej i samoistne prawo podmiotowe, 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. Za dopuszczalne i zgodne ze standardami konstytucyjnymi ograniczenie wolności działalności gospodarczej z powodu realizacji ważnego interesu publicznego należy niewątpliwie uznać samo wyznaczenie do prowadzenia parkingu pojazdów usuniętych z drogi, mimo że podmiot wyznaczony przez starostę jest zobligowany do świadczenia takich usług bez wpływu na wysokość opłat należnych za te usługi. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można uznać za konstytucyjnie poprawną i dopuszczalną sytuację, gdy ustawodawca – przez nieokreślenie w przepisie bądź niedookreślenie, kto uiszcza opłaty za parkowanie pojazdu usuniętego z drogi i nieodebranego przez uprawnioną osobę – umożliwia wystąpienie po stronie skarżącej ograniczeń w realizacji jej prawa do swobodnej działalności gospodarczej. Pozwala bowiem

na nakaz przechowywania pojazdów usuniętych z drogi w celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, a więc z powodu ważnego interesu publicznego, a jednocześnie ma gwarantować zapłatę za wykonanie tego nakazu. Prokurator uznał, że badany przepis – w aspekcie naruszenia we wskazanym wyżej zakresie wolności działalności gospodarczej – koliduje jednocześnie z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji) przez brak precyzji i niekompletność unormowania.

Odnosząc się do powołanych przez skarżącą pozostałych wzorców kontroli, Prokurator Generalny stwierdził, że art. 7 Konstytucji jest niedopuszczalnym wzorcem, ponieważ nie wynika z niego żadne konkretne prawo lub wolność, które zostały naruszone na skutek zastosowania badanej regulacji. Ponadto skarżąca, powołując się na art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie przytoczyła – poza ogólnikowymi sformułowaniami naruszenia tych przepisów – argumentów, które przemawiałyby za sprzecznością badanej regulacji z tymi wzorcami. W odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji ogólnikowość ta jest tak duża, że przepis ten nie może stać się wzorcem kontroli badanej regulacji i w tym zakresie, zdaniem Prokuratora, zachodzi przesłanka umorzenia postępowania.

## II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie, które następnie uzupełnili w wyniku pytań członków składu orzekającego Trybunału.

Pełnomocnik skarżącej wyjaśnił, że reprezentowana przez niego spółka w postępowaniu sądowym dochodziła wynagrodzenia za przechowywanie pojazdów na prowadzonym przez nią parkingu, za okres przed wejściem w życie kwestionowanych przepisów, które zaczęły obowiązywać 19 października 2006 r. na mocy ustawy nowelizującej. Jednocześnie pełnomocnik przyznał, że obowiązujące od 19 października 2006 r. przepisy nie zawierały unormowań przejściowych, które nakazywałyby sądom stosowanie nowych przepisów do stanów faktycznych sprzed tej daty. Zdaniem skarżącej, w sytuacji braku przepisów przejściowych raczej nie można stosować nowych uregulowań do starych stanów faktycznych.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego sprecyzował, że zasadność uznania niezgodności art. 130a ust. 10 badanej ustawy z art. 22 Konstytucji w zakresie, w jakim nie umożliwia on określenia podmiotu obowiązującego do uiszczenia opłaty za pojazd nieodebrany z parkingu, wynika stąd, że norma ta precyzuje okres 6 miesięcy, po upływie którego przechowywany na parkingu pojazd przechodzi na własność Skarbu Państwa. Wprawdzie, zdaniem Prokuratora Generalnego, inne jednostki redakcyjne art. 130a kontrolowanej ustawy również stanowią o tym okresie, to jednak ust. 10 tego artykułu należy uznać za najbardziej adekwatny do *meritum* badanej sprawy.

Przedstawiciel Sejmu RP sprecyzował zarzut niewyczerpania przez skarżącą spółkę drogi sądowej warunkującej dopuszczalność skargi konstytucyjnej. Przyznając, że sądy cywilne nie odsyłały skarżącej na drogę postępowania administracyjnego, uczestnik postępowania zwrócił uwagę, iż sądy wskazywały jednak na niedopuszczalność roszczeń skarżącej. Jednocześnie przedstawiciel Sejmu przyznał, że sądy – uznając roszczenia skarżącej za niedopuszczalne – wyrażały pogląd, iż roszczenia te powinny być kierowane do konkretnej osoby, a więc właściciela przechowywanego na parkingu pojazdu. To zaś wskazywałoby na właściwość drogi cywilnoprawnej. Zdaniem uczestnika postępowania, sądy cywilne nie wyjaśniły jednak ostatecznie wątpliwości co do właściwej drogi prawnej, na której skarżąca powinna dochodzić swoich praw. W tej sytuacji, zdaniem Sejmu, droga administracyjnoprawna wydawała się właściwsza dla roszczeń skarżącej spółki, która jednak nie miała obowiązku z niej korzystać.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Art. 79 Konstytucji oraz przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) określają precyzyjnie warunki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Wobec podnoszonych wątpliwości co do dopuszczalności wniesionej skargi konstytucyjnej należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy skarga ta spełnia wymogi określone przez prawo.

W myśl przepisów ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że nadanie biegu skardze konstytucyjnej w ramach kontroli wstępnej nie przesądza definitywnie o merytorycznym rozpatrzeniu skargi. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy wniesiona skarga konstytucyjna jest dopuszczalna i czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek udaremniających merytoryczne rozpoznanie sprawy. W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. W myśl art. 79 Konstytucji „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.”. W rozpoznawanej sprawie może pojawić się wątpliwość, czy skarżąca spółka posiada legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej. W świetle wymienionego przepisu konstytucyjnego uprawnionym do wniesienia skargi konstytucyjnej jest „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Termin „każdy” obejmuje osoby fizyczne, a także osoby prawne prawa prywatnego w zakresie praw konstytucyjnych, które przysługują osobom prawnym. Zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego podmioty wykonujące władztwo publiczne nie mają kompetencji do wniesienia skargi konstytucyjnej. Na tym tle może pojawić się wątpliwość, czy skarżąca spółka jest w ogóle uprawniona do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Analiza przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym) prowadzi do wniosku, że ustawodawca powierzył określonym podmiotom prywatnym niektóre czynności pomocnicze związane z zapewnianiem bezpieczeństwa i porządku publicznego na drogach publicznych. Starosta wyznacza jednostki usuwające pojazdy oraz parkingi strzeżone, na których umieszczane są usunięte pojazdy. Powierzone tym podmiotom funkcje pozostają w ścisłym związku z realizacją przez organy władzy publicznej kompetencji władczych wobec jednostki. Do podmiotów prywatnych należy wykonywanie decyzji władczych, podejmowanych przez właściwe organy władzy publicznej, poprzez usuwanie pojazdów z dróg oraz ich przechowywanie do czasu odbioru przez właścicieli. Skarżąca spółka została wyznaczona jako podmiot prowadzący parking, na który usuwane są pojazdy w drodze zarządzeń Prezydenta Miasta Szczecina (zarządzenia nr 465/03 z 26 sierpnia 2003 r. oraz zarządzenia nr 535/05 z 28 września 2005 r.) i wykonywała decyzje w sprawie usuwania pojazdów z dróg publicznych, przyjmując na swoim parkingu usunięte pojazdy.

Należy w związku z tym zauważyć, że sam fakt powierzenia określonemu podmiotowi prywatnemu określonych usług związanych z realizacją zadań publicznych nie oznacza automatycznego pozbawienia tego podmiotu legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej. Skarżąca spółka jest podmiotem prawa prywatnego utworzonym w celu

prowadzenia działalności gospodarczej nastawionej na uzyskiwanie zysku. Nie jest ona jednostką organizacyjną utworzoną przede wszystkim dla realizacji zadań publicznych. Fakt, że spółka ta w ramach prowadzonej działalności gospodarczej świadczy w pewnym okresie określone usługi na rzecz państwa i powiatu, ściśle związane z wykonywaniem decyzji władczych, nie zmienia jej charakteru podmiotu prywatnoprawnego. Czynności te podejmowane są przez jakiś czas w wyniku jej dobrowolnego wniosku w celu czerpania z nich korzyści gospodarczych. Po upływie okresu określonego w decyzji wydanej przez starostę, spółka ta, nie zaprzestając swojej działalności, przestaje świadczyć wyznaczone jej usługi, jakkolwiek może ubiegać się o ponowne powierzenie jej świadczenia wymienionych w ustawie usług na określony czas. Czynności podejmowane przez spółkę mają charakter pomocniczy wobec państwa i powiatu, a jednocześnie nie wyczerpują zakresu jej działalności. Dobrowolne podjęcie realizacji określonych usług na rzecz państwa i powiatu, związanych z realizacją zadań publicznych, nie pozbawia samo przez się zainteresowanej jej praw konstytucyjnych. Skarżąca spółka pozostaje podmiotem praw konstytucyjnych przysługujących spółkom prawa handlowego.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej argumenty, Trybunał Konstytucyjny uznał, że skarżąca spółka posiada legitymację do wniesienia badanej skargi konstytucyjnej.

3. Skarżąca spółka zakwestionowała konstytucyjność art. 130a ust. 5c, 5d, 5e, 6, 7 i 10 prawa o ruchu drogowym. Nie określiła przy tym wyraźnie okresu, do którego odnosi zarzuty niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Tymczasem przepisy te były zmieniane. Badając dopuszczalność skargi konstytucyjnej, należy przypomnieć zwięźle ewolucję zaskarżonych regulacji.

Przepisy dotyczące usuwania pojazdów z dróg zostały wprowadzone ustawą z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 129, poz. 1444, ze zm.) w dniu 1 stycznia 2002 r. Ustawodawca dodał wówczas do nowelizowanej ustawy nowy art. 130a o następującej treści:

„1. 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 stwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu lub stwierdzającego opłacenie składki tego ubezpieczenia,
  - 3) przekroczenia wymiarów, dopuszczalnej masy całkowitej lub nacisku osi określonych w przepisach ruchu drogowego.
2. 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.
3. Pojazd może być przemieszczony lub usunięty z drogi, jeżeli utrudnia prowadzenie akcji ratowniczej.
4. Decyzję o przemieszczeniu lub usunięciu pojazdu z drogi podejmuje:
- 1) policjant – w sytuacjach, o których mowa w ust. 1-3;
  - 2) osoba dowodząca akcją ratowniczą – w sytuacji, o której mowa w ust. 3.

5. W przypadkach określonych w ust. 1 i 2 pojazd jest usuwany z drogi przez jednostkę wyznaczoną przez starostę.
6. Usunięty pojazd umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie. Wysokość opłat ustala rada powiatu.
7. Wydanie pojazdu następuje po okazaniu dowodu uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 6.
8. Pojazd może być unieruchomiony przez zastosowanie urządzenia do blokowania kół w przypadku pozostawienia go w miejscu, gdzie jest to zabronione, lecz nieutrudniającego ruchu lub niezagrażającego bezpieczeństwu.
9. Pojazd unieruchamia Policja lub straż gminna (miejska).
10. Pojazd usunięty w trybie określonym w ust. 1 lub 2 i nieodebrany przez uprawnioną osobę w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia uznaje się za porzucony z zamiarem wyzbycia się. Pojazd ten przechodzi na rzecz Skarbu Państwa z mocy ustawy.
11. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, kierując się zasadą zagwarantowania ochrony prawa własności oraz potrzebą zapewnienia porządku na drogach publicznych i bezpieczeństwa ruchu drogowego, określi, w drodze rozporządzenia:
  - 1) tryb oraz warunki współdziałania z Policją i innymi podmiotami uprawnionymi do podejmowania decyzji o usunięciu pojazdu jednostek usuwających pojazdy lub prowadzących strzeżone parkingi, o których mowa w ust. 6,
  - 2) tryb i warunki wydawania pojazdu z parkingu,
  - 3) tryb postępowania w zakresie przejęcia pojazdu na rzecz Skarbu Państwa”.

Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1190) wprowadziła zmiany do art. 130a ust. 4, upoważniając do przemieszczenia lub usunięcia pojazdu w niektórych sytuacjach również strażnika gminnego (miejskiego).

Przepisy art. 130a ust. 5 i 6 w pierwotnym brzmieniu stanowiły przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04 (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62). Trybunał Konstytucyjny ustalił wówczas, że zaskarżone regulacje stanowiły formę ograniczenia wolności działalności gospodarczej w sferze usług związanych z holowaniem pojazdów mechanicznych i prowadzeniem parkingów strzeżonych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 130a ust. 5 i 6 zdanie pierwsze prawa o ruchu drogowym w brzmieniu wówczas obowiązującym jest niezgodny z art. 2 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na naruszenie wymogu określoności regulacji prawnych.

W rezultacie wyroku Trybunału Konstytucyjnego zaskarżone przepisy utraciły moc obowiązującą 30 czerwca 2006 r., a ustawodawca wprowadził w ich miejsce nowe regulacje ustawą z dnia 22 września 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 190, poz. 1400; dalej: ustawa zmieniająca z 22 września 2006 r.). Wymieniona ustawa nowelizująca dodała do art. 130a nowe ustępy od 5a do 5e w brzmieniu:

- „5a. W przypadkach określonych w ust. 1 i 2 pojazd jest usuwany z drogi przez jednostkę wyznaczoną przez starostę.
- 5b. Starosta, wyznaczając jednostkę do usuwania pojazdów, kieruje się przesłankami zachowania rzetelności oraz zapewnienia najwyższej jakości świadczonych usług, a w szczególności bierze pod uwagę:
- 1) standard wyposażenia i oznakowania pojazdu przeznaczonego do usuwania lub przemieszczania pojazdów;
  - 2) liczbę i rodzaj pojazdów przystosowanych do usuwania lub przemieszczania pojazdów, stosownie do wielkości obszaru świadczonych usług;
  - 3) deklarowany czas przybycia na miejsce zdarzenia;
  - 4) zobowiązanie jednostki do realizacji każdego zlecenia usunięcia pojazdu z drogi;



- 5) opinię właściwego miejscowo komendanta powiatowego Policji w zakresie dotychczasowego przebiegu ewentualnej współpracy jednostki z Policją;
  - 6) konieczność zachowania warunków konkurencji;
  - 7) proponowaną cenę usługi.
- 5c. Pojazd usunięty z drogi, w przypadkach określonych w ust. 1 i 2, umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie.
- 5d. Starosta, wyznaczając jednostkę do prowadzenia parkingu strzeżonego, kieruje się przesłankami rzetelności oraz zapewnienia najwyższej jakości świadczonych usług, a w szczególności bierze pod uwagę:
- 1) standard wyposażenia parkingu strzeżonego, a zwłaszcza rodzaj ogrodzenia, oświetlenie i monitoring;
  - 2) liczbę miejsc do parkowania pojazdów;
  - 3) proponowany rodzaj zabezpieczenia pojazdów;
  - 4) warunki utrzymywania pojazdów, a zwłaszcza pojazdów z uszkodzeniami powypadkowymi;
  - 5) miejsce położenia parkingu;
  - 6) opinię właściwego miejscowo komendanta powiatowego Policji w zakresie dotychczasowego przebiegu ewentualnej współpracy jednostki z Policją;
  - 7) zobowiązanie jednostki do realizacji każdego zlecenia umieszczenia pojazdu na parkingu strzeżonym;
  - 8) konieczność zachowania warunków konkurencji;
  - 9) proponowaną cenę usługi.
- 5e. Wyznaczenie jednostki usuwającej pojazd oraz prowadzącej parking strzeżony, na którym umieszcza się usunięty pojazd, następuje poprzez wybór najkorzystniejszej oferty z uwzględnieniem warunków określonych w ust. 5b i 5d. Wyznaczenie następuje na czas określony, nie dłuższy niż 3 lata. Starosta może wyznaczyć więcej niż jedną jednostkę”.

Ustawodawca zmienił jednocześnie art. 130a ust. 6, który otrzymał brzmienie: „Wysokość opłat, o których mowa w ust. 5c, ustala rada powiatu”.

Zmieniony został także art. 130a ust. 11. Przedstawione zmiany wprowadzone ustawą zmieniającą z 22 września 2006 r. weszły w życie 19 października 2006 r.

Regulacje dotyczące usuwania pojazdów z dróg publicznych stanowiły ponownie przedmiot kontroli w sprawie o sygn. P 4/06 (wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 76). Trybunał Konstytucyjny badał wówczas m.in. konstytucyjność art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym dotyczącego sytuacji, w której pojazd usunięty w trybie określonym w art. 130a ust. 1 lub 2 nie został odebrany przez uprawnioną osobę w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wymieniony przepis w zakresie, w jakim dopuszcza odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu, jest niezgodny z art. 46, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że na gruncie art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym mamy w istocie do czynienia z ustawowym pozbawieniem jednostki własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa potwierdzonym tzw. orzeczeniem organu władzy publicznej. Rozwiązanie takie narusza art. 46 Konstytucji, który stanowi, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko w wypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

W wymienionej sprawie Trybunał Konstytucyjny badał również konstytucyjność art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym upoważniającego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do unormowania w drodze rozporządzenia trybu postępowania w zakresie przejęcia pojazdu na rzecz Skarbu Państwa oraz wydanego na jego podstawie § 8 ust. 1

rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie usuwania pojazdów (Dz. U. Nr 134, poz. 1133, ze zm.). Również te przepisy zostały uznane za niekonstytucyjne.

Trybunał orzekł ponadto, że art. 130a ust. 10 i ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym w zakresie wskazanym w sentencji, traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W rezultacie wymienione przepisy powinny utracić moc obowiązującą z dniem 12 czerwca 2009 r.

4. Jednym z warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest to, aby zakwestionowane przepisy stanowiły podstawę rozstrzygnięcia wydanego wobec podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną. Należy zatem rozważyć, czy zaskarżone przepisy rzeczywiście stanowiły podstawę rozstrzygnięć sądowych dotyczących skarżącej spółki.

Jak stwierdza skarżąca spółka, została ona wyznaczona jako podmiot prowadzący parking, na który usuwane są pojazdy, w drodze zarządzeń Prezydenta Miasta Szczecina – nr 465/03 z 26 sierpnia 2003 r. oraz nr 535/05 z 28 września 2005 r. Opłaty za przechowanie pojazdów określone były pierwotnie zgodnie ze stawkami obowiązującymi u skarżącej, a następnie według stawek określonych w uchwale Rady Miasta Szczecina z 27 września 2005 r., nr XLIII 845/05. Stan faktyczny będący przedmiotem sprawy rozstrzyganej orzeczeniami sądowymi, wskazanymi przez skarżącą jako orzeczenia o jej prawach, obejmuje okres od października 2003 r. do maja 2006 r. Sądy rozpoznawały sprawę na podstawie przepisów obowiązujących w tym okresie.

Jak wspomniano wyżej, art. 130a ust. 5c, 5d i 5e prawa o ruchu drogowym wszedł w życie 19 października 2006 r., a więc w okresie nieobjętym roszczeniami skarżącej spółki, dochodzonymi w postępowaniu cywilnym. Żaden przepis prawa nie nakazywał stosowania wymienionych przepisów do oceny stanów faktycznych sprzed dnia wejścia w życie tych regulacji. Nie podlega dyskusji, że art. 130a ust. 5c, 5d i 5e prawa o ruchu drogowym nie mogły mieć zastosowania do oceny stanu faktycznego będącego podstawą orzeczeń dotyczących skarżącej spółki i nie mogły stanowić podstawy wydanych rozstrzygnięć.

Należy jednak zauważyć, że we wskazanym przez skarżącą spółkę postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 12 listopada 2007 r. sąd powołuje się m.in. na art. 130a ust. 5c prawa o ruchu drogowym. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jest to oczywista pomyłka, która nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia kwestii, czy zaskarżone przepisy stanowiły podstawę orzeczenia o prawach skarżącej. Błędne powołanie w uzasadnieniu postanowienia przepisu, który nie mógł mieć zastosowania w sprawie rozpoznawanej przez sąd, nie nadaje temu przepisowi charakteru podstawy rozstrzygnięcia, o której mowa w art. 79 Konstytucji.

Odrębnego rozważenia wymaga kwestia, czy art. 130a ust. 6 prawa o ruchu drogowym stanowił podstawę rozstrzygnięcia wobec skarżącej. Art. 130a ust. 6 zdanie pierwsze w brzmieniu obowiązującym przed dniem 30 czerwca 2006 r. utracił w tym dniu moc obowiązującą w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Z kolei art. 130a ust. 6 zdanie drugie został zmieniony 19 października 2006 r. i uzyskał nową treść normatywną w kontekście nowo wprowadzonych przepisów art. 130a ust. 5a-5e. Skarżąca nie precyzuje, czy przedmiotem zaskarżenia jest treść art. 130a ust. 6 w brzmieniu obowiązującym przed dniem 30 czerwca 2006 r., czy też w chwili obecnej. Skarżąca nie formułuje wyraźnego żądania kontroli wymienionego przepisu w brzmieniu obowiązującym przed 30 czerwca 2006 r. Z *petitum* skargi można wyprowadzić wniosek, że przedmiotem zaskarżenia jest treść przepisów w brzmieniu obowiązującym, a więc w wypadku art. 130 ust. 6 zdanie drugie treści normatywne wprowadzone 19 października 2006 r., które nie mogły stanowić podstawy rozstrzygnięć wobec skarżącej.

Z przedstawionych względów należy przyjąć, że spośród zaskarżonych przepisów podstawę rozstrzygnięcia wobec skarżącej stanowiły wyłącznie art. 130a ust. 7 i 10 prawa o ruchu drogowym.

5. Kolejny warunek dopuszczalności skargi konstytucyjnej to wyczerpanie drogi prawnej. W ocenie Sejmu, skarżąca spółka nie wyczerpała drogi prawnej i dlatego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno zostać umorzone.

Należy w związku z tym zauważyć, że przedmiotem postępowania sądowego w sprawie skarżącej były roszczenia cywilnoprawne wysuwane przez nią w związku z zawieraniem – jej zdaniem – umowami przechowania pojazdu. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie ma treść postanowień sądowych wydanych wobec skarżącej spółki. Należy podkreślić, że sądy wprawdzie z jednej strony uznały niedopuszczalność drogi cywilnej, z drugiej jednak strony w uzasadnieniach wydanych orzeczeń wypowiedziały wyraźnie pogląd o nieistnieniu roszczeń cywilnoprawnych skarżącej spółki wobec Skarbu Państwa. W ocenie sądów, właściciel parkingu ma natomiast roszczenie cywilnoprawne wobec dotychczasowego właściciela pojazdu, który nie odebrał pojazdu z parkingu.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że na gruncie prawa o ruchu drogowym rozwinęła się jednolita linia orzecznicza sądów powszechnych i sądów cywilnych. Sądy, stosując ustawę, przyjmują, że między jednostką prowadzącą parking strzeżony a Skarbem Państwa nie występuje stosunek cywilnoprawny. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych ustalanie wynagrodzenia za przechowywanie pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa na podstawie art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym następuje na drodze administracyjnej, a do wynagrodzenia za dozór pojazdu stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.). Skarb Państwa musi zwrócić należność za parkowanie usuniętego z drogi pojazdu od dnia, w którym stał się jego właścicielem, do dnia odebrania go z parkingu strzeżonego (tak m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 września 2006 r., sygn. akt I OSK 1185/05, Lex nr 321159 i z 15 maja 2007 r., sygn. akt I OSK 1768/06, Lex nr 347847 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 22 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Gd 427/08, Lex nr 478542). Jednocześnie sądy administracyjne uznają, że prowadzącemu parking nie przysługuje prawo do zwrotu ze strony Skarbu Państwa należności za parkowanie usuniętego z drogi pojazdu za okres od odprowadzenia samochodu na parking do chwili, w której Skarb Państwa stał się właścicielem pojazdu. W rezultacie – w świetle orzecznictwa sądowego – podmiotowi prowadzącemu parking nie przysługuje ani roszczenie cywilnoprawne, ani roszczenie publicznoprawne o zapłatę należności za parkowanie w wymienionym okresie. W tych warunkach żądanie od skarżącej podjęcia próby dochodzenia tych roszczeń na drodze administracyjnoprawnej w celu wyczerpania drogi prawnej nie miałyby sensu.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przy badaniu przesłanki wyczerpania drogi prawnej należy wziąć pod uwagę efektywność możliwych środków prawnych. Jeżeli skarżąca dochodziła swoich roszczeń na drodze cywilnoprawnej i wyczerpała zwykłe środki zaskarżenia, nie można od niej żądać wystąpienia na drogę administracyjną, jeżeli w świetle ustalonego orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego nie istnieje roszczenie, które mogłoby być dochodzone na tej drodze. W rozpoznawanej sprawie za takim stanowiskiem przemawia dodatkowo fakt, że sądy powszechne stwierdziły brak podstaw prawnych dla wysuwania roszczeń do zwrotu ze strony Skarbu Państwa należności za parkowanie usuniętego z drogi pojazdu za okres od odprowadzenia samochodu na parking do chwili, w której Skarb Państwa stał się właścicielem pojazdu.

6. Sejm oraz Prokurator Generalny w przedstawionych stanowiskach wyrazili pogląd o niedopuszczalności badania zaskarżonych przepisów z punktu widzenia ich zgodności z niektórymi wzorcami kontroli wskazanymi w *petitum* skargi. Należy w związku z tym zauważyć, że skarżąca wskazuje jako jeden z wzorców kontroli art. 7 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie wyjaśnia się bliżej, na czym polega naruszenie art. 7 Konstytucji. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej można jednak wyciągnąć wniosek, że skarżąca powołuje ten przepis dla wyprowadzenia z niego zasady określoności regulacji prawnych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta ma swoją podstawę przede wszystkim w art. 2 Konstytucji wyrażającym m.in. zasadę państwa prawnego, a także w art. 31 ust. 3 Konstytucji, o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia. Zasada określoności stanowi jeden z konstytutywnych elementów państwa prawnego. Z tego względu nie ma potrzeby powoływania art. 7 Konstytucji jako podstawy do wyprowadzenia tej zasady. W sytuacji, w której skarżąca spółka nie wiąże z art. 7 Konstytucji innych treści normatywnych, Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę treść norm prawnych powoływanych jako podstawa kontroli, uznał za zbędne powoływanie go w sentencji orzeczenia.

Skarżąca spółka powołuje jako podstawę kontroli również zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W ocenie spółki zaskarżone przepisy naruszają m.in. regułę równego traktowania, ponieważ przewidują wykonywanie za darmo obowiązków przez określone podmioty prywatne wyznaczone przez organy administracji. Skarżąca nie rozważa bliżej, na czym ma polegać naruszenie zasady równości, ani nie przedstawiła innych argumentów uzasadniających zarzut naruszenia tej zasady. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wniesiona skarga konstytucyjna spełnia jednak minimalne wymagania warunkujące merytoryczne rozpoznanie zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji.

7. Należy zwrócić uwagę, że w rozpoznawanej sprawie skarżąca spółka kwestionuje m.in. konstytucyjność art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym. Jak wspomniano wyżej, przepis ten stanowił już przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego i został uznany za niekonstytucyjny w wyroku z 3 czerwca 2008 r. (sygn. P 4/06) w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu. Należy przy tym podkreślić, że wyrok o niekonstytucyjności wymienionego przepisu ma charakter zakresowy. Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się dotąd co do jego konstytucyjności w zakresie nieobjętym sentencją wyroku.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada *ne bis in idem* wykluczająca ponowne prowadzenie postępowania w tej samej sprawie. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału w wypadku, gdy kwestia niekonstytucyjności danego przepisu została ostatecznie rozstrzygnięta, ponowne wydanie orzeczenia w odniesieniu do tego samego przepisu należy uznać za zbędne.

Należy w związku z tym podkreślić, że z uzasadnienia skargi wynika jednoznacznie, iż skarżąca kwestionuje konstytucyjność zaskarżonych przepisów w zakresie, w jakim kształtują sytuację prawną i dotyczą praw podmiotów prowadzących parkingi, na których umieszczone są pojazdy usuwane z dróg. Skarżąca nie kwestionuje natomiast art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim stanowił on już przedmiot kontroli Trybunału. Nie przedstawiła też żadnych argumentów, które przemawiałyby za koniecznością powtórnego poddania wymienionego przepisu kontroli w okresie poprzedzającym utratę przez niego mocy obowiązującej w zakresie, w jakim utracił on moc obowiązującą w wyniku wydania orzeczenia o niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Z przedstawionych względów problem pozbawienia własności pojazdu bez orzeczenia sądu pozostaje poza zakresem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Nie ma natomiast

przeszkód, aby art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym stanowił przedmiot kontroli w zakresie treści normatywnych nieobjętych wyrokiem z 3 czerwca 2008 r.

8. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania m.in. w zakresie art. 130a ust. 7 prawa o ruchu drogowym z powodu niedopuszczalności orzekania. Uzasadniając ten wniosek, Prokurator Generalny zauważył, że skarżąca przedstawiła zarzut pominięcia prawodawczego z powodu wyłączenia możliwości żądania przez podmiot prowadzący parking wynagrodzenia od podmiotu zobowiązanego do ponoszenia opłat za parkowanie. W ocenie Prokuratora Generalnego, zarzut ten nie może być łączony z art. 130a ust. 7 prawa o ruchu drogowym, ponieważ przepis ten dotyczy fazy nieistotnej z punktu widzenia podnoszonej wątpliwości konstytucyjnej.

Należy w związku z tym zauważyć, że zarzut pominięcia prawodawczego rozważony został w części IV uzasadnienia. W tym miejscu należy stwierdzić, że w rozpoznawanej sprawie poprawne powiązanie przedstawionego zarzutu pominięcia prawodawczego z poszczególnymi przepisami ustawy może budzić wątpliwości: poza wypadkami oczywistej bezzasadności skargi konstytucyjnej właściwe powiązanie zarzutu pominięcia z określonymi przepisami ustawy nie jest samo w sobie warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu o konieczności umorzenia postępowania w zakresie art. 130a ust. 7 prawa o ruchu drogowym.

9. Podsumowując tę część rozważań, należy przypomnieć, że w myśl art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. W rozpoznawanej sprawie Trybunał Konstytucyjny może badać zgodność art. 130a ust. 7 i 10 prawa o ruchu drogowym z art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie powołanego przepisu ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

#### IV

1. Podstawowy zarzut sformułowany przez skarżącą to naruszenie zasady określoności regulacji prawnych. W ocenie skarżącej, ustawodawca stworzył ramy prawne do korzystania z wolności działalności gospodarczej w danej dziedzinie, naruszając zasadę określoności regulacji prawnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że z zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału „naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań „(..) «należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela»” (wyrok z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33). Trybunał Konstytucyjny wyrażał również pogląd, że „(..) niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z

nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu” (wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90). Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że „ocena zgodności przepisów prawa z zasadą określoności regulacji prawnych musi uwzględniać specyfikę poszczególnych gałęzi prawa, charakter adresatów ustanowionych norm prawnych, a także wagę praw jednostki i interesów, których dotyczy dana regulacja. Mniejsza precyzja sformułowań może wynikać z konieczności uwzględnienia różnorodności sytuacji w określonej sferze życia społecznego. Szczególna precyzja i jednoznaczność norm prawnych wymagana jest natomiast w dziedzinie prawa karnego. Kwalifikowana niejasność przepisu uzasadniająca stwierdzenie niekonstytucyjności może wynikać m.in. z jego niezrozumiałości, a także z użycia pojęć o szczególnym stopniu nieostrości, stwarzających niebezpieczeństwo arbitralnej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych” (wyrok z 7 listopada 2006 r., sygn. SK 42/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 148).

Rozwijając dotychczasowe orzecznictwo, należy dodać, że jasność i zrozumiałość regulacji prawnych musi być oceniana m.in. z punktu widzenia ich adresata. Inne wymagania stawia się przepisom adresowanym do ogółu obywateli, a inne przepisom adresowanym do wąskiego kręgu podmiotów zawodowo zajmujących się określoną działalnością. Przepisy adresowane do wszystkich obywateli, które dotyczą bezpośrednio realizacji ich podstawowych praw konstytucyjnych, muszą być zrozumiałe dla przeciętnego adresata bez konieczności zapoznawania się z praktyką lub orzecznictwem i bez potrzeby zasięgnięcia porad u przedstawicieli zawodów prawniczych.

Zasada określoności regulacji prawnych dotyczy w szczególności regulacji dotyczących podstawowych praw jednostki zagwarantowanych w Konstytucji. Zasada ta pozostaje w ścisłym związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ustanawia wymóg, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności były ustanawiane w ustawie. Ustawa dotycząca praw i wolności konstytucyjnych musi jasno i precyzyjnie ustanawiać ograniczenia tych praw, tak aby adresat na podstawie samej tylko ustawy mógł zorientować się co do treści wszystkich istotnych ograniczeń swojego konstytucyjnego prawa lub wolności. W zakresie regulacji dotyczących konstytucyjności praw i wolności ogólna zasada określoności regulacji prawnych zbiega się z wymogiem określoności ustaw ustanawiających ograniczenia w zakresie korzystania z tych praw i wolności.

2. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na wątpliwości interpretacyjne dotyczące art. 130a ust. 5 i 6 prawa o ruchu drogowym w brzmieniu obowiązującym przed 30 czerwca 2006 r. W cytowanym wyżej wyroku TK z 7 czerwca 2005 r. (sygn. K 23/04) Trybunał stwierdził, że „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” (jw., pkt I 2 uzasadnienia).

Należy podkreślić, że w świetle uzasadnienia skargi zasadniczy problem polega na tym, że – zdaniem skarżącej – ustawodawca całkowicie zrezygnował z unormowania określonych zagadnień dotyczących opłat za parkowanie, pozostawiając wypełnienie luki prawnej praktyce i orzecznictwu. W ocenie skarżącej, ustawodawca nie określił jednoznacznie charakteru stosunków prawnych łączących Skarb Państwa, powiat, właściciela usuniętego pojazdu oraz jednostkę prowadzącą parking strzeżony wskazany przez starostę, ani nie rozstrzygnął kwestii, kto ponosi koszty przechowania pojazdu na parkingu strzeżonym w okresie od odprowadzenia samochodu na parking do chwili, w której Skarb Państwa stał się właścicielem pojazdu w sytuacji, w której właściciel parkingu zrezygnował z jego odebrania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzut pominięcia prawodawczego należy powiązać z art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego poglądu, ponieważ ten ostatni przepis reguluje wyłącznie kwestię własności pojazdu nieodebranego w terminie.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiony przez skarżącą zarzut ewentualnego pominięcia – na gruncie obowiązujących regulacji – można byłoby wiązać z przepisami, które ustanawiają opłaty uiszczane w razie usunięcia pojazdu, a mianowicie z art. 130a ust. 5c i 5e prawa o ruchu drogowym, a więc z przepisami, które nie stanowiły podstawy rozstrzygnięcia wobec skarżącej. Z kolei zarzut pominięcia w zakresie wcześniejszych unormowań można wiązać z art. 130a ust. 5 i 6 w brzmieniu obowiązującym przed 30 czerwca 2006 r., a więc z przepisami, które utraciły moc obowiązującą w tym dniu w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a w wypadku art. 130a ust. 6 zdanie drugie – przepisu, którego treść została zmieniona 19 października 2006 r. w wyniku nowelizacji ustawą zmieniającą z 22 września 2006 r.

Natomiast przepisy podlegające kontroli w rozpoznawanej sprawie, tj. art. 130a ust. 7 i 10 zostały zredagowane z wystarczającą precyzją i nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. Nie ma zatem podstaw do stwierdzenia ich niezgodności z art. 2 Konstytucji.

3. Jako konstytucyjne prawo podmiotowe naruszone przez zakwestionowane przepisy, skarżąca wskazuje wolność działalności gospodarczej zagwarantowaną w art. 22 Konstytucji. W myśl tego przepisu, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Trybunał Konstytucyjny przypominał w swoim orzecznictwie, że art. 22 Konstytucji wyraża nie tylko zasadę ustrojową, lecz stanowi także gwarancję praw podmiotowych przysługujących jednostce i innym podmiotom prywatnym (tak m.in. wyrok z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33 oraz z 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny stwierdzał również, że „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości” (wyrok z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29, podobnie m.in. wyrok z 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03).

W świetle przepisów Konstytucji państwo powinno zagwarantować równą wolność działalności gospodarczej podmiotom prywatnym, bez nieuzasadnionych przywilejów i

dyskryminacji, a wszelkie regulacje prawne wyznaczające ramy korzystania z tej wolności powinny spełniać wymóg określoności regulacji prawnych.

W ocenie Sejmu, art. 31 ust. 3 Konstytucji wyznaczający ogólne granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych nie znajduje zastosowania w odniesieniu do wolności gospodarczej zagwarantowanej w art. 22 Konstytucji. Sejm powołuje się przy tym na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02. Należy w związku z tym zwrócić uwagę, że w powołanym orzeczeniu Trybunał podkreślił, iż art. 22 Konstytucji stanowi *lex specialis* w zakresie przesłanek uzasadniających ingerencję w sferę wolności gospodarczej. Trybunał nie twierdził natomiast, że pozostałe zasady wyznaczające granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych, nie mogą mieć zastosowania w wypadku wolności gospodarczej. Ograniczenia w zakresie korzystania z wolności gospodarczej powinny być ustanawiane tylko w ustawie przy poszanowaniu zasady proporcjonalności oraz zakazu naruszania istoty tej wolności. Z tego względu nie można uznać, że w rozpoznawanej sprawie art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem konstytucyjnym.

Należy przypomnieć raz jeszcze: art. 130a ust. 7 prawa o ruchu drogowym stanowi, że wydanie pojazdu następuje po okazaniu dowodu uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 130a ust. 6. Z kolei art. 130a ust. 10 stanowi, że pojazd usunięty w trybie określonym w art. 130a ust. 1 lub 2 i nieodebrany przez uprawnioną osobę w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia uznaje się za porzucony z zamiarem wyzbycia się. Pojazd ten przechodzi na rzecz Skarbu Państwa z mocy ustawy. Wymienione przepisy nie dotyczą bezpośrednio statusu podmiotów prowadzących parkingi, na które usuwane są pojazdy i nie ograniczają w żaden sposób wolności gospodarczej tych podmiotów. Nie ma podstaw do uznania, że badane przepisy naruszają konstytucyjną wolność działalności gospodarczej.

4. Jak wspomniano wyżej, skarżąca spółka przedstawiła zarzut naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przypomina po raz kolejny, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem z zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza on odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

- 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.



Skarżąca spółka nie wskazała żadnej wspólnej cechy istotnej uzasadniającej równe traktowanie, nie określiła także, na czym miałyby polegać różnicowanie podmiotów podobnych wyróżnionych w oparciu o tę cechę.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że kontrola konstytucyjności ustaw przebiega na podstawie domniemania, że badane normy są zgodne z Konstytucją. Ciężar argumentacji i dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją, który powinien przedstawić odpowiednie argumenty i dowody na poparcie swoich zarzutów. Dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych ani dowodów na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał uznawać musi kontrolowane przepisy za konstytucyjne. Z tego powodu w rozpoznawanej sprawie nie ma podstaw do stwierdzenia naruszenia zasady równości.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.