



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 24/05/2017

**Adam Bodnar**

**V.511.266.2015.TS**

**Trybunał Konstytucyjny**

Al. Jana Christiana Szucha 12a  
00-918 WARSZAWA

**Wnioskodawca:**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**Uczestnicy postępowania:**

**Sejm RP**

ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 WARSZAWA

**Prokurator Generalny**

ul. Rakowiecka 26/30  
02-528 WARSZAWA

**Wniosek**

**Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958),

wnoszę

o stwierdzenie niezgodności art. 130a ust. 5c i ust. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137, z późn. zm.) w zakresie, w jakim powołane przepisy przewidują przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu

usuniętego z drogi do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie oraz uzależniają wydanie pojazdu umieszczonego na parkingu od okazania dowodu uiszczenia wspomnianej opłaty, z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

## Uzasadnienie

### I.

Problematyka usuwania pojazdów z dróg publicznych jest w sposób kompleksowy uregulowana w ustawie - Prawie o ruchu drogowym. Zgodnie z art. 130a ust. 1 tej ustawy, pojazd jest obligatoryjnie usuwany z drogi na koszt właściciela w przypadku:

- 1) pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu,
- 2) nieokazania przez kierującego dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu lub dowodu opłacenia składki za to ubezpieczenie, jeżeli pojazd ten jest zarejestrowany w państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu,
- 3) przekroczenia wymiarów, dopuszczalnej masy całkowitej lub nacisku osi określonych w przepisach ruchu drogowego, chyba że istnieje możliwość skierowania pojazdu na pobliska drogę, na której dopuszczalny jest ruch takiego pojazdu,
- 4) pozostawienia pojazdu nieoznakowanego kartą parkingową, w miejscu przeznaczonym dla pojazdu kierowanego przez osobę niepełnosprawną legitymującą się kartą parkingową lub przewożącego taką osobę niepełnosprawną,
- 5) pozostawienia pojazdu w miejscu obowiązywania znaku wskazującego, że zaparkowany pojazd zostanie usunięty na koszt właściciela,
- 6) kierowania nim przez osobę nieposiadającą uprawnienia do kierowania pojazdami albo której zatrzymano prawo jazdy i nie ma możliwości zabezpieczenia pojazdu poprzez przekazanie go osobie znajdującej się w nim i posiadającej uprawnienie do kierowania tym pojazdem, chyba że otrzymała ona pokwitowanie zatrzymania prawa jazdy.

Ustawa - Prawo o ruchu drogowym określa także przypadki, gdy usunięcie pojazdu z drogi ma charakter fakultatywny. W myśl art. 130a ust. 2 powołanej ustawy, pojazd może zostać

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.

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

Usunięcie pojazdu następuje na podstawie dyspozycji wydanej przez funkcjonariusza policji lub straży miejskiej albo osoby dowodzącej akcją ratowniczą. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie usuwania pojazdów, których używanie może zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu drogowego albo utrudniających prowadzenie akcji ratowniczej (Dz.U. Nr 143, poz. 846, z późn.zm.), podmiot, który wydał dyspozycję, ma obowiązek powiadomić niezwłocznie o usunięciu pojazdu jego właściciela lub osobę, która dysponowała pojazdem na podstawie innego niż własność tytułu prawnego w chwili usunięcia. Powiadomienie powinno mieć formę pisemną i zostać doręczone zgodnie z przepisami Działu I, Rozdziału 8, Kodeksu postępowania administracyjnego.

**Pojazd, który został usunięty z drogi, jest umieszczany na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie (art. 130a ust. 5c ustawy).** Wysokość opłat za usunięcie pojazdu z drogi oraz za przechowywanie go na parkingu strzeżonym ustala corocznie rada powiatu w drodze uchwały. Dla przykładu wskazać można, że stawka opłaty za odholowanie pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 ton w większych aglomeracjach miejskich wynosi 476 zł. Opłaty te stanowią dochód własny powiatu. **Stosownie do postanowień art. 130a ust. 7 Prawa o ruchu drogowym, wydanie pojazdu umieszczonego na parkingu strzeżonym następuje po okazaniu dowodu uiszczenia opłat, o których mowa w art. 130a ust. 5c ustawy.**

Podstawą do odbioru usuniętego pojazdu jest zezwolenie wystawione przez podmiot, który wydał dyspozycję usunięcia pojazdu (§ 4 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia). Przedmiotowe zezwolenie wydaje się osobie, po okazaniu przez nią dokumentu tożsamości i dokumentu upoważniającego do używania pojazdu. Osobą upoważnioną do odbioru

pojazdu z parkingu jest osoba wskazana w zezwoleniu lub właściciel (posiadacz) wskazany w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) pojazdu.

Z powyższych regulacji wynika, że jednym z warunków wydania właścicielowi (posiadaczowi) pojazdu usuniętego z drogi i przechowywanego na parkingu jest uprzednie uiszczenie opłat wymienionych w art. 130a ust. 5c ustawy. Przedmiotową tezę potwierdza doktryna prawa (por. „Prawo o ruchu drogowym. Komentarz” R. A. Stefański, wyd. III, LEX, teza 26 do art. 130a Prawa o ruchu drogowym), jak również ustawodawca (por. stanowisko Sejmu RP przedstawione w sprawie zawisłej przez Trybunałem Konstytucyjnym o sygnaturze akt P 54/14, str. 11 uzasadnienia). Dopóki właściciel pojazdu samochodowego nie uiszczy tych opłat, nie może odebrać pojazdu z parkingu, a zatem jest ograniczony w wykonywaniu prawa własności. W ocenie Rzecznika, przedmiotowe ograniczenie prawa własności nie spełnia standardów konstytucyjnych wynikających z zasady ochrony prawa własności oraz zasady proporcjonalności.

## II.

Prawo własności stanowi najszerszą formę korzystania z rzeczy, w tym znaczeniu, że spośród wszystkich praw, które polegają na korzystaniu z rzeczy, forma ta zapewnia uprawnienia najdalej idące. Zasadniczy trzon prawa własności stanowią uprawnienie do korzystania z rzeczy oraz uprawnienie do rozporządzania rzeczą. Na uprawnienie do korzystania z rzeczy składa się możliwość posiadania rzeczy, korzystania z niej oraz pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy. Natomiast rozporządzanie rzeczą obejmuje możliwość obciążenia rzeczy oraz wyzbycia się jej własności.

Aczkolwiek prawo własności traktowane jest w naszym systemie prawnym, jako prawo podmiotowe o najszerszej treści oraz jako prawo najsilniejsze w stosunku do rzeczy, w porównaniu z innymi prawami (por. orzeczenie TK z dnia 20 kwietnia 1993 r., sygn. akt P 6/92), to jednak nie jest prawem absolutnym (*ius infinitum*) i może podlegać pewnym ograniczeniom. Dopuszczalność i zakres tych ograniczeń określają postanowienia Konstytucji RP.

**Stosownie do postanowień art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.** Powołany przepis stanowi konstytucyjną podstawę do wprowadzania ograniczeń prawa własności, a ponadto wskazuje przesłanki formalne tych ograniczeń (wymóg ustawy) oraz wyznacza maksymalny zakres ingerencji w prawo własności (zakaz naruszania istoty prawa własności). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 64 ust. 3 Konstytucji należy traktować przede wszystkim, jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń tego prawa (por.

wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt SK 25/09). Jednocześnie, przepis ten limituje ograniczenia prawa własności, gdyż ustanawia dla tych ograniczeń pewne bariery.

W odróżnieniu od pozostałych jednostek redakcyjnych art. 64 Konstytucji, ust. 3 odnosi się wyłącznie do własności, pomijając inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia. Okoliczność powyższą należy interpretować nie jako szczególne dozwoleństwo na uszczuplenie prawa własności w porównaniu z innymi prawami majątkowymi, lecz jako dodatkową gwarancję konstytucyjną ochrony tego prawa (por. wyrok TK z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt P 15/12).

Z art. 64 ust. 3 wynika, że ograniczenie własności jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy. W konsekwencji, za niezgodne z prawem należy uznać ustanowienie jakiegokolwiek ograniczenia prawa własności bez podstawy ustawowej, czyli w drodze samoistnego unormowania o charakterze podustawowym. Ponadto, podstawa ustawowa do ograniczenia własności powinna czynić zadość wymogom dostatecznej określoności, co oznacza, że taka regulacja prawna musi być wystarczająco rozwinięta. Okoliczność, że sfera ograniczeń prawa własności należy do tzw. materii ustawowej, nie wyklucza możliwości upoważnienia organów władzy wykonawczej do uregulowania szczegółowych kwestii ograniczenia w drodze przepisów podustawowych. Jednak wszystkie podstawowe elementy ograniczenia prawa własności muszą wynikać z ustawy, która wyznacza kompletny zakres tego ograniczenia (por. L. Garlicki, „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003).

W art. 64 ust. 3 Konstytucji wprowadzone zostało także zastrzeżenie, że ograniczenie własności nie może naruszać istoty tego prawa. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie prezentował pogląd, że określenie „istoty” prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, które ukształtowały się w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności i pobieranie pożytków. Możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom, które są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść („istota”) prawa własności, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne (por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Trybunał Konstytucyjny zwracał także uwagę, że dla ustalenia, czy zachowana została istota prawa własności, konieczna jest analiza sumy wszystkich ustanowionych prawem ograniczeń. Naruszenie istoty prawa własności może być bowiem także spowodowane nadmiernym skumulowaniem wprowadzonych przez ustawodawcę ograniczeń (por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98).

**W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.** Powołany przepis formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są nimi ustawowa forma ograniczenia, istnienie konieczności jego wprowadzenia w demokratycznym państwie prawnym oraz funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją takich wartości jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i prawa innych osób. Ponadto, istotną przesłanką jest zakaz naruszania istoty danego prawa i wolności.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi podstawę dla wprowadzania przez ustawodawcę regulacji ograniczających wolności i prawa jednostki, a jednocześnie wyznacza ramy, poza które ustawodawca nie może wykroczyć ustanawiając te ograniczenia. Z uwagi na to, że art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej dotyczy ograniczania wolności praw, to trzeba go traktować jako przepis wyjątkowy, gdyż zawęża zakres korzystania z wolności i praw konstytucyjnie gwarantowanych. Tym samym przepis ten musi być interpretowany zgodnie z zasadami wykładni wyjątków, co oznacza przede wszystkim zakaz rozszerzającej interpretacji jego postanowień (por. „Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności” L. Garlicki, „Państwo i Prawo” 2001, z.10).

Unormowania zawarte w art. 31 ust. 1 Konstytucji dotyczą wszystkich praw i wolności, które zostały zagwarantowane w Konstytucji RP, chyba, że szczegółowa regulacja odnosząca się do konkretnej wolności bądź prawa wyłącza zastosowanie tego przepisu w całości lub w części. Wspomniane unormowania nie znajdują natomiast zastosowania do wolności i praw, które samoistnie, czyli bez odniesienia konstytucyjnego, zostały sformułowane na poziomie ustaw. Wymagania przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie dotyczą zatem praw, których jednym źródłem jest ustawa (por. wyrok TK z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99 i wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99).

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wprowadza wymóg, aby ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych były ustanawiane aktami, które mają przynajmniej moc ustawy. Jest to wymóg o charakterze formalnym, nie wynikają bowiem z niego żadne warunki, co do treści ustawy nakładającej ograniczenia w sferze praw i wolności jednostki.

Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia wyłącznie w ustawie jest nie tylko potwierdzeniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, ale także wiąże się z wymogiem odpowiedniej

szczególności unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie, to kryje się za 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 tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej i organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń (por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji zezwala na ustanawianie ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności pod warunkiem, że jest to konieczne dla realizacji jednej z sześciu wartości w nim wymienionych. Wartości te wyrażają koncepcję interesu publicznego, jako ogólnego wyznacznika granic praw i wolności jednostki (por. „Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności” L. Garlicki, „Państwo i Prawo” 2001, z.10).

Katalog materialnoprawnych przesłanek ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności ma charakter zamknięty. Jeżeli zatem ograniczenie danej wolności lub prawa nie ma uzasadnienia w żadnej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, to ograniczenie takie nie może być ustanowione, chyba że szczególny przepis konstytucyjny na to pozwala.

Przesłanka bezpieczeństwa państwa oznacza stan, w którym brak jest zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa jako całości oraz dla jego demokratycznego rozwoju. Ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności ze względu na to uwarunkowanie mogą znajdować uzasadnienie nie tylko w zagrożeniach zewnętrznych (wynikających z działań lub zamierzeń innych państw), ale także w zagrożeniach wewnętrznych, pod warunkiem, że osiągną taki rozmiar, że dotkną podstaw bytu państwa, integralności jego terytorium, losu jego mieszkańców lub istoty systemu rządów. Natomiast zagrożenia o mniejszej wadze należy odnosić do przesłanki porządku publicznego, rozumianej jako postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej (por. wyrok TK z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. akt P 12/09). Ingerencja ustawodawcy w prawa i wolności przysługujące jednostce, z powołaniem się na przesłankę porządku publicznego, jest zatem uprawniona, gdy wykaże on niezbędną ingerencję dla zapewnienia ładu i spokoju społecznego, umożliwiającego harmonijne istnienie i rozwój zbiorowości w warunkach wolnych od wewnętrznych niepokojów.

Kolejną, materialną przesłanką uprawniającą ustawodawcę do wprowadzenia ograniczeń w prawach i wolnościach jednostki jest ochrona środowiska. W doktrynie podnosi się, że ochrona środowiska na gruncie Konstytucji RP powinna być rozumiana

bardzo szeroko i powinna obejmować wszelkiego rodzaju działania nakierowane na zapewnienie ludności mieszkającej na terytorium Polski nieskażonego powietrza, dostępu do zdrowej wody pitnej czy terenów zielonych, a także ochronę krajobrazu, ukształtowania terenu, sieci wodnej i zalesienia (por. P. Sarnecki, „Komentarz do art. 5 Konstytucji RP, [w] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007). Natomiast Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do ustawy z dnia 27 kwietnia 2011 r. – Prawo ochrony środowiska, przyjął, że ochrona środowiska to ogół działań albo zaniechań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, w szczególności polegających na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz na przywracaniu elementów przyrodniczych do właściwego stanu (por. wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt Kp 2/09). Ograniczenie praw i wolności jednostki może zatem nastąpić, gdy jest ono niezbędne do zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa ekologicznego.

Swobody obywatelskie mogą także doznać ograniczenia z uwagi na wartości konstytucyjne, jakimi są ochrona zdrowia i moralności publicznej. Ochrona zdrowia to wszelkie działania ukierunkowane na zwalczanie i zapobieganiem chorobom, urazom i niepełnosprawności. Celem ochrony zdrowia jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania całego organizmu ludzkiego. Jeżeli zatem zdrowie ludzkie jest zagrożone i trzeba je ratować lub istnieje konieczność przywrócenia lub zachowania właściwych parametrów zdrowotnych, to ustawodawca uprawniony jest do wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności obywatelskich. Z kolei moralność publiczną można ująć, jako zobiektywizowane reguły i zasady postępowania oraz standardy ocenne, na tyle utrwalone i akceptowane przez większość społeczeństwa, że można je uznać za charakterystyczne (por. „Klauzula moralności (publicznej) w prawie polskim i europejskim jako przykład regulacyjnej, oraz ochronnej funkcji prawa”, A. Kalisz, PRINCIPIA, t. LVII-LVIII, Kraków 2013). Moralność publiczna stanowi klauzulę generalną służącą ochronie wartości, które powinny być powszechnie uznawane z uwagi na to, że ceni je zarówno społeczeństwo, jaki i prawodawca. Powszechnie aprobowane zasady zachowania, które składają się na pojęcie moralności publicznej, mogą zatem uzasadniać wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z praw konstytucyjnych.

Ostatnią z materialnych przesłanek usprawiedliwiających władczą ingerencję ustawodawcy w prawa i wolności jednostki są wolności i prawa innych osób. W doktrynie podnosi się, że termin „wolności i prawa” użyty w art. 31 ust. 3 Konstytucji ma szerszy zakres niż termin „konstytucyjne wolności i prawa” (por. „Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i godności” M. Piechowiak, Przegląd Sejmowy 2/2009). Nie chodzi tu zatem wyłącznie o prawa i wolności wymienione w rozdziale II Konstytucji. Wydaje się jednak, że powodem ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki może być tylko konieczność zagwarantowania realizacji praw innych osób fizycznych oraz osób



prawnych prawa prywatnego. Publicznym osobom prawnym, w tym jednostkom samorządu terytorialnego, przysługują wprawdzie różnego rodzaju prawa podmiotowe, jednak są one odmienne rodzajowo od praw i wolności człowieka i obywatela, gdyż wiążą się z wykonywaniem władztwa publicznego w zakresie powierzonych tym osobom prawnym zadań publicznych. Publiczne osoby prawne korzystają zatem ze swoich praw w celu realizacji zadań publicznych, natomiast prawa i wolności przysługujące osobom fizycznym pełnią funkcję ochronną, czyli mają zapobiegać nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej w sytuację prawną jednostki. To zróżnicowanie pozycji prawnej osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego oraz statusu jednostek samorządu terytorialnego, jako publicznych osób prawnych, przemawia za tym, że uprawnienia podmiotów publicznych nie mogą stanowić ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności.

Z treści art. 31 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji jednoznacznie wynika, że wprowadzane ograniczenia nie mogą naruszać istoty praw i wolności, których dotyczą. Zakres tych ograniczeń nie może zatem powodować zniweczenia podstawowych składników prawa podmiotowego, powodując „wydrążenie” go z rzeczywistej treści i prowadząc do przekształcenia w pozór prawa. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do niedopuszczalnego na gruncie Konstytucji naruszenia podstawowej treści – istoty tego prawa (por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

Wskazać w tym miejscu należy, że z normy wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyprowadzono trzy przesłanki ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności: przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności *sensu stricto*. W orzecznictwie i piśmiennictwie przyjęto, że wspomniane przesłanki zawierają się w pojęciu „konieczności ograniczeń praw i wolności”.

Zgodnie z wymogiem przydatności, prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które uzasadnione są racjonalną potrzebą ingerencji w danym stanie prawnym i faktycznym oraz służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Wymóg przydatności polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Warunku tego nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celu lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (por. wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. akt P 56/11).

Z kolei przesłanka niezbędności stawia przed ustawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Niezbędność rozstrzyga zatem o tym, że ochrony bezpieczeństwa lub porządku prawnego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób nie da się w konkretnym przypadku osiągnąć bez

wprowadzenia określonych ograniczeń praw i wolności. Kryterium niezbędności zastosowania ograniczenia oznacza też, że ustawodawca obowiązany jest do wyboru najmniej uciążliwego środka. Innymi słowy, jeżeli ten sam cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego, wykracza poza to, co jest niezbędne.

Natomiast zasada proporcjonalności *sensu stricto* wymaga zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy pozytywnym efektem, jaki niesie ze sobą dana regulacja prawna, a ciężarami nakładanymi na jednostkę. Wymóg proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu zakłada więc konieczność ważenia dwóch wartości, których nie można zrealizować jednocześnie w pełnym zakresie i nakazuje zachowanie odpowiedniej relacji pomiędzy ograniczeniem danej wolności lub prawa konstytucyjnego a zamierzonym celem regulacji prawnej.

### III.

Stosowanie przez organy władzy publicznej instytucji usunięcia pojazdu z drogi publicznej powoduje, że jego właściciel zostaje ograniczony w wykonywaniu prawa własności, a ponadto musi pokryć koszty związane z odholowaniem pojazdu oraz przechowywaniem go na parkingu strzeżonym. Okres, w którym właściciel nie może korzystać z pojazdu przechowywanego na parkingu strzeżonym, jak również wysokość wspomnianych kosztów, jest uzależniona m.in. od tego, kiedy pojazd może zostać wydany jego właścicielowi. Warunkiem odbioru pojazdu z parkingu strzeżonego jest uprzednie uiszczenie opłaty za odholowanie i opłaty za przechowywanie pojazdu na parkingu strzeżonym oraz przedstawienie dowodu uiszczenia tych opłat. W ocenie Rzecznika, uzależnienie wydania właścicielowi pojazdu od wniesienia opłat za jego odholowanie i przechowywanie na parkingu stanowi zbyt daleko idącą ingerencję ustawodawcy w prawo własności, bowiem z jednej strony nie jest to niezbędne do osiągnięcia skutku w postaci pobrania opłaty za wykonane usługi odholowania i przechowywania pojazdu, a z drugiej strony znacznie ogranicza właściciela w wykonywaniu prawa własności, gdyż pozbawia go możliwości korzystania z rzeczy i pobierania pożytków. Unormowania określające zasady (tryb) wydawania właścicielowi pojazdu usuniętego z drogi budzą wątpliwości co do ich konstytucyjności, z uwagi na niezgodne z zasadą proporcjonalności wprowadzenie ograniczenia prawa własności pojazdu samochodowego. Zaskarżonym przepisom ustawy - Prawo o ruchu drogowym należy zatem postawić zarzut niedopuszczalnej ingerencji w majątkowe prawo jednostki, jakim jest własność pojazdu.

#### IV.

Instytucja usunięcia pojazdu z drogi ma charakter prewencyjny i służy zapewnieniu szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym. Niektóre zachowania lub zaniechania kierowców prowadzą bowiem do takiego naruszenia reguł określających korzystanie z dróg, że jedyną możliwością zapobiegnięcia negatywnym skutkom tych naruszeń, a tym samym wyeliminowania zagrożeń dla uczestników ruchu drogowego i przywrócenia porządku na drogach, jest usunięcie pojazdu z drogi i odholowanie go na parking strzeżony.

Nie ulega wątpliwości, że usunięcie z drogi pojazdu, który został pozostawiony w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch, czy też pojazdu kierowanego przez osobę nieposiadającą uprawnień do kierowania pojazdami, jest uzasadnione względami bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym, a tym samym dopuszczalne z punktu widzenia materialnych przesłanek ograniczenia prawa własności, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przyjąć także należy, że tego rodzaju ingerencja w prawo własności kierowcy nie tylko pozwala doprowadzić do przywrócenia porządku i zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego, ale jest wręcz niezbędna do osiągnięcia wspomnianych celów. Unormowania przewidujące odholowanie pojazdu na parking strzeżony w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 Prawa o ruchu drogowym trzeba zatem ocenić pozytywnie z punktu widzenia dopuszczalności i niezbędności ograniczeń prawa własności.

Inaczej rzecz ma się z regulacjami, które stanowią, że pojazd usunięty z drogi jest przechowywany na parkingu strzeżonym, aż do momentu uiszczenia opłat za usunięcie i parkowanie pojazdu, a wydanie takiego pojazdu właścicielowi następuje dopiero po okazaniu dowodu uiszczenia tych opłat. Przechowywanie wspomnianego pojazdu na parkingu strzeżonym, dopóki jego właściciel nie uiszczy należności publiczno-prawnych, o których mowa w art. 130a ust. 5c Prawa o ruchu drogowym, nie jest konieczne dla bezpośredniego zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku w ruchu drogowym. Gwarancją zachowania tych wartości są - co do zasady - unormowania nakazujące odholować pojazd samochodowy w przypadkach wymienionych w art. 130a ust. 1 Prawa o ruchu drogowym. Natomiast przepisy będące przedmiotem zaskarżenia ze strony Rzecznika mają na celu mobilizowanie kierowców do niezwłocznego uiszczenia należności publiczno-prawnych, jakimi są: opłata za usunięcie pojazdu z drogi i opłata za przechowywanie pojazdu na parkingu strzeżonym. Służą one zatem zapewnieniu faktycznych wpływów z tytułu opłat publicznych do budżetów powiatów.

Zgodnie z art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym, ustalając wysokość opłat za usuwanie pojazdów z drogi rada powiatu powinna brać pod uwagę m.in. konieczność zapewnienia sprawnej realizacji zadań publicznych w zakresie odholowania pojazdów z dróg publicznych. Wysokość opłat za usuwanie pojazdów z dróg, jak również ściągalność

tych opłat od kierowców, może być czynnikiem mającym wpływ na efektywne pozbywanie się z dróg pojazdów, których kierowcy dopuścili się naruszenia zasad ruchu drogowego. Kwestia uiszczenia opłat za odholowanie pojazdu może zatem w jakimś stopniu rzutować na zapewnienie przez służby publiczne ładu i bezpieczeństwa na drogach.

W świetle powyższego, wydaje się, że istnieje związek funkcjonalny pomiędzy pobieraniem opłat z tytułu odholowania pojazdów a skutecznym wykonywaniem zadań publicznych w zakresie usuwania pojazdów z dróg, które ma gwarantować porządek i bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Dopuszczalne jest zatem ograniczenie konstytucyjnych praw kierowców, którzy ponoszą koszty usunięcia pojazdu z drogi, z uwagi na istnienie przesłanki porządku publicznego.

Aczkolwiek regulacje określające tryb poboru opłat za usunięcie pojazdu mogą ingerować w prawo własności podmiotów obowiązanych do ich uiszczenia, to jednak ingerencja taka nie może być nadmierna, to znaczy sprzeczna z zasadą proporcjonalności. Wprawdzie art. 64 ust. 3 Konstytucji reguluje problematykę przesłanek ograniczania własności, jednak nie wyłącza to stosowania generalnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że art. 64 ust. 3 Konstytucji nie jest przepisem szczególnym w stosunku do jej art. 31 ust. 3, co powoduje, że przy badaniu dopuszczalności ograniczeń prawa własności normy wyrażone w tych dwóch przepisach stosuje się kumulatywnie (por. wyrok TK z dnia 8 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08 oraz wyrok TK z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13). Kontrola konstytucyjności ograniczenia prawa własności wprowadzonego na mocy ustawy zwykłej musi zatem uwzględniać zarówno wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07).

Analiza klauzuli generalnej ograniczenia praw i wolności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz klauzuli określonej w art. 64 ust. 3 Konstytucji, wskazuje, że w wypadku ograniczenia prawa własności, to art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej powinien spełniać rolę podstawową, zaś art. 64 ust. 3 traktować należy przede wszystkim, jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń tego prawa (por. wyrok TK z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98 i wyrok TK z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt SK 25/09).

Dokonując oceny przepisów art. 130a ust. 5c i ust. 7 Prawa o ruchu drogowym, z punktu widzenia przesłanki konieczności ograniczeń praw i wolności zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, stwierdzić należy, że unormowania te nie spełniają wymogu niezbędności dla ochrony interesu publicznego, jak również wymogu zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy korzyściami, jakie wynikają z wprowadzenia tych unormowań, a stopniem

ograniczeń, których doznaje właściciel pojazdu. Nie istnieje bowiem rzeczywista potrzeba ustanowienia regulacji warunkujących wydanie właścicielowi pojazdu przechowywanego na parkingu od uprzedniego uiszczenia opłat za odholowanie pojazdu, w celu zapewnienia powiatowi dochodów z tytułu przedmiotowych opłat. Cel ten jest bowiem możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innych środków prawnych powodujących mniejsze ograniczenia praw po stronie właścicieli odholowanych pojazdów. Przepisy prawa mogą bowiem nakładać na właściciela pojazdu obowiązek zapłaty należności za usunięcie pojazdu z drogi w określonym terminie, po upływie którego będą one dochodzone w drodze egzekucji administracyjnej. Tego rodzaju regulacja, z uwagi na możliwość zastosowania środków przymusu państwowego, zabezpiecza wpływy do budżetu powiatu, a jednocześnie nie ogranicza nadmiernie właściciela pojazdu w wykonywaniu jego prawa.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, niezbędność ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności oznacza skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których ograniczenia te dotyczą (por. wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07). Zastosowanie przez ustawodawcę środka nakładającego większe ograniczenia na prawa i wolności jednostki, niż jest to konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu, stanowi zatem naruszenie Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13).

Należy w tym miejscu zauważyć, że w przypadku obowiązywania mniej dolegliwych dla obywateli unormowań, pojazd umieszczony na parkingu strzeżonym mógłby być wydawany jego właścicielowi na postawie zezwolenia wystawionego przez podmiot, który wydał dyspozycje usunięcia pojazdu z drogi, w oparciu o dowód rejestracyjny pojazdu, bez konieczności uprzedniego uiszczenia opłat. W obecnym stanie prawnym, choć w interesie właściciela pojazdu leży niezwłoczna zapłata należności z tytułu odholowania i przechowywania pojazdu, nie zawsze jest on w stanie natychmiast wnieść przedmiotowe opłaty. Jeżeli bowiem np. w weekend kierowca uda się do innego miasta i nie ma przy sobie znacznej ilości gotówki, jak również nie dysponuje elektronicznymi instrumentami płatniczymi, to nie ma możliwości szybkiego uregulowania należności za odholowanie pojazdu samochodowego, a tym samym nie może korzystać z pojazdu.

Ingerencja w sferę praw jednostki musi także pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celu, którego ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Ustawodawca nie może więc ustanawiać ograniczeń zakłócających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W ocenie Rzecznika, ograniczenie prawa własności pojazdu samochodowego, które jest skutkiem funkcjonowania art. 130a ust. 5c i ust. 7 Prawa o ruchu drogowym w porządku prawnym, nie spełnia wymogu proporcjonalności *sensu stricto*. Niemożność odbioru pojazdu z parkingu, a tym samym użytkowania pojazdu przez

właściciela, do czasu uregulowania opłat za odholowanie pojazdu i przechowywanie go na parkingu strzeżonym, stanowi nadmierną i nieadekwatną ingerencję w prawo własności. Właściciel pojazdu zostaje bowiem czasowo pozbawiony istotnych elementów swojego prawa tj. korzystania z przedmiotu własności i pobierania pożytków, w celu swoistego przymuszenia go do niezwłocznego uiszczenia opłat publicznych, służących co do zasady finansowaniu zadań nałożonych przez ustawodawcę na powiat. Mając na uwadze, że ustawodawca nie wskazał, że dochody z opłat za odholowanie pojazdów mają być przeznaczone na realizację tego rodzaju zadań publicznych, a także okoliczność, że powiat dysponuje innymi źródłami dochodów, z których może finansować te zadania, nie jest konieczne, aby pobór opłat z tytułu usuwania pojazdów z dróg następował niezwłocznie i pod rygorem wyłączenia możliwości użytkowania pojazdu przez osobę obowiązana do uiszczenia tych opłat.

Skoro zatem ograniczenie prawa własności wynikające ze stosowania art. 130a ust. 5c i ust. 7 Prawa o ruchu drogowym jest nieadekwatne do wagi chronionego interesu publicznego, bowiem zaburza proporcje pomiędzy skutkiem naruszenia uprawnień właściciela pojazdu a wartością, jaką stanowi szybki pobór opłat za odholowanie pojazdu w kontekście sprawnej realizacji zadań usuwania pojazdów z dróg publicznych, to stwierdzić należy, że zaskarżone regulacje naruszają konstytucyjne standardy ochrony prawa własności, a tym samym są niezgodne z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

Załącznik 2 odpisy wniosku