

Michał Przychodzki¹ Rafał Świergiel²

**Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2018 r.
sygn. akt K 6/17, wydany w składzie pięcioosobowym³**

I. Stan faktyczny

Rzecznik Praw Obywatelskich (zwany dalej wnioskodawcą) 24 maja 2017 r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności art. 130a ust. 5c i 7 Ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 2012, poz. 1137 ze zm., dalej: Ustawa) w zakresie, w jakim przewiduje przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie oraz uzależnia wydanie pojazdu umieszczonego na parkingu od okazania dowodu uiszczenia wspomnianej opłaty, z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja).

Zdaniem wnioskodawcy, przechowywanie usuniętego z drogi pojazdu na parkingu strzeżonym, dopóki jego właściciel nie uiszcza należności publicznonprawnych, o których mowa w art. 130a ust. 5c Ustawy, nie ma konieczne-

¹ ORCID ID: 0000-0002-2217-3346, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. E-mail: m_przychodzki@wp.pl.

² ORCID ID: 0000-0002-7519-6955, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. E-mail: rafalswiergiel@gmail.com.

³ Sentencja została ogłoszona 12 grudnia 2018 r., Dz.U. poz. 2322, zob. OTKZUA/2019, poz. 1. Sędziowie TK: Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący, Piotr Tuleja – sprawozdawca, Piotr Pszczółkowski, Stanisław Rymar, Andrzej Zielonacki.

go charakteru dla bezpośredniego zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku w ruchu drogowym. Wystarczającą gwarancją zachowania tych wartości są, co do zasady, unormowania nakazujące usunąć pojazd mechaniczny w wypadkach wymienionych enumeratywnie w art. 130a ust. 1 Ustawy. Natomiast przepis będący przedmiotem zaskarżenia ma na celu mobilizowanie kierowców do niezwłocznego uiszczenia należności publicznoprawnych, jakimi są opłaty za usunięcie pojazdu z drogi i przechowywanie pojazdu na parkingu.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że taka ingerencja w sferę praw jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celu, którego ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. W jego ocenie, ograniczenie prawa własności pojazdu samochodowego, które jest skutkiem obowiązywania art. 130a ust. 5c i 7 Ustawy, nie spełnia wymogu proporcjonalności sensu *stricto*. Brak możliwości odbioru pojazdu z parkingu, a zatem jego użytkowania pojazdu przez właściciela do momentu uregulowania opłaty za odholowanie pojazdu i następnie przechowywanie go na parkingu strzeżonym, stanowi nadmierną i nieadekwatną ingerencję w prawo własności.

Marszałek Sejmu w piśmie z 15 grudnia 2017 r. zajął stanowisko w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; wniósł o stwierdzenie, że art. 130a ust. 5c i 7 Ustawy w zakresie, w jakim stanowi, że wydanie pojazdu następuje po okazaniu dowodu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sejm nie podzielił zarzutu Rzecznika, że ingerencja ustawodawcy jest nadmierna i nieproporcjonalna, czy też – tym bardziej – że narusza istotę prawa własności. Uznał, że tzw. *quasi-zastaw* na pojeździe jest skuteczną formą zabezpieczenia należności publicznych z tytułu jego usunięcia i przechowywania. Jest to forma uproszczona, która nie wymaga wydawania decyzji administracyjnej lub innych rozstrzygnięć w sprawie i przeprowadzania postępowania administracyjnego. Przez zaskarżony przepis przemawia pragmatyzm ustawodawcy; *quasi-zastaw* zasadniczo podnosi efektywność ściągania należności publicznych i nie wymaga większego zaangażowania organizacyjnego urzędu. Jest to instrument tani, szybki i skuteczny.

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

art. 130a ust. 5c Ustawy w zakresie, w jakim przewiduje przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżo-

nym do czasu uiszczenia opłaty za usunięcie i parkowanie tego pojazdu, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji; art. 130a ust. 7 Ustawy, w zakresie, w jakim uzależnia wydanie pojazdu od okazania dowodu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

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

W ocenie Prokuratora Generalnego, przyjęte rozwiązanie stanowi, oprócz samej dolegliwości finansowej związanej z obowiązkiem uiszczenia opłat, dodatkowy czynnik oddziałujący dyscyplinująco i motywujący kierowców do przestrzegania przepisów ruchu drogowego, ma zatem także charakter prewencyjny.

II. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu sprawy z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich (wnioskodawcy), a także Sejmu i Prokuratura Generalnego orzekł 5 grudnia 2018 r., że art. 130a ust. 5c Ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 2018, poz. 1990) w zakresie, w jakim przewiduje, że pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 Ustawy pozostaje na parkingu strzeżonym wyznaczonym przez starostę do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie oraz art. 130a ust. 7 pkt 1 tejże Ustawy są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy wymienione powyżej tracą moc obowiązującą z upływem dziewięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

III. Komentarz

Wobec wskazanej argumentacji przez Trybunał Konstytucyjny zasadnym jest przybliżenie dwóch aspektów – braku szerszego oparcia uzasadnienia o kon-

cepcję istoty oraz dokonania pogłębionej interpretacji porządku publicznego i warunku konieczności kwestionowanych regulacji.

Koncepcja istoty (z niem. *Wesensgehalt*) wywodzi się z niemieckiej tradycji konstytucyjnej⁴. Zakłada ona, iż każde konkretne prawo lub wolność składa się z dwóch elementów – elementu podstawowego (zwanego jądrem lub rdzeniem) oraz składników dodatkowych (tzw. otoczki). Modyfikowanie danego prawa w sposób niszczący jego tożsamość stanowi naruszenie jego istoty. Obecnie koncepcja ta znalazła swój wyraz w art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji: *Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw*. Co więcej, jej szczególny charakter podkreśla fakt, że do 1997 r., mimo braku właściwego przepisu stanowiącego o niej w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (oraz nowelizacjach) przejawiała się ona w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego, jako ważna przesłanka legalności ustanawianych ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności⁵.

Koncepcja istoty znalazła swe rozwinięcie w ujęciu praktycznym; zarysował się spór o to, w jakim sensie rozumieć istotę danego prawa: subiektywnym, obiektywnym czy też kompromisowym. Wydaje się, idąc z myślą M. Szydło, że optymalnym będzie wybór rozwiązania obiektywnego, stanowiącego: uśrednienie w definiowaniu istoty danego konstytucyjnego prawa lub wolności, odrzucające skrajne oceny [...]. Pozwala to uzyskać wynik, który odpowiada ogólnospołecznym oczekiwaniom [...]⁶. Również w przypadku głosowanego wyroku autorzy przyjmują koncepcję obiektywną.

Nie sposób wreszcie nie przytoczyć argumentów przemawiających za zasadnością stosowania koncepcji istoty. Należy wspomnieć o m.in. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., w którym to wskazano na fakt, że nawiązanie do koncepcji w tekście Konstytucji RP (poprzez art. 31 ust. 3 zd. 2) nadało jej bezpośrednią podstawę konstytucyjną, przez co należy ją traktować jako istotny punkt odniesienia przy kontroli konstytucyjności ustaw⁷. Z kolei w wyroku z 12 stycznia 1999 r. sąd konstytucyjny skupił

⁴ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 122–123.

⁵ Zob. szerzej M. Szydło, art. 31, Nb 138–154 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I. Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 807.

⁶ *Ibidem*, s. 809.

⁷ Zob. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P11/98, OTK ZU 1/2000, poz. 3. Zob. także: *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*,

się na problematyce koncepcji istoty a prawie własności, wskazując na to, iż naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby zastosowane ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień, przez co skutkowałoby to niemożliwością realizacji prawa własności i jego funkcji, założenie których wskazano w art. 21 Konstytucji⁸.

Prawo własności jest naczelnym prawem rzeczowym. Uzasadnia to nie tylko literatura⁹, lecz także orzecznictwo¹⁰. Warto podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny wskazywał na fakt, iż gwarancje wynikające z art. 64 Konstytucji należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju RP, w szczególności na tle art. 20 i 21¹¹. Przesądza to o znaczeniu prawa własności jako jednej z podstawowych zasad ustrojowych, co też wynika m.in. z zamieszczenia jej w rozdziale pierwszym Konstytucji. Co więcej, Trybunał orzekł, że zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa¹². Z uwagi na szczególne znaczenie prawa własności, w pełni zasadnym byłoby dokonanie oceny (poprzez analizę koncepcji istoty) przez Trybunał Konstytucyjny w glosowanym orzeczeniu czy art. 130a ust. 5c Ustawy w zakresie, w jakim przewiduje, że pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 Ustawy pozostaje na parkingu strzeżonym wyznaczonym przez starostę do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie oraz art. 130a ust. 7 pkt 1 tejże Ustawy rzeczywiście naruszałyby istotę danego prawa.

Prawo własności składa się z trzech kluczowych elementów (tzw. triada uprawnień), odpowiednio jest to: posiadanie (*ius possidendi*), użytkowanie (*ius utendi*) czyli również pobieranie pożytków i możliwość rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*). W analizowanym przypadku, brak możliwości wydania auta wobec braku uiszczonej opłaty stanowi, jak słusznie wskazał TK

red. M. Zubik, Warszawa 2011, s. 185.

⁸ Zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P2/98, OTK ZU 1/1999, poz. 2.

⁹ E. Gniewek podaje: „[...] jest ono naczelnym prawem rzeczowym (o charakterze bezwzględnym), mającym za przedmiot rzecz w rozumieniu art. 45 KC, obejmującym najszerszy zakres uprawnień, aczkolwiek mieszczących się w określonych granicach”, zob. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2016, s. 61.

¹⁰ Wyrok TK z 18 września 2008 r. stanowi, że jest ono zaliczane do ekonomicznych praw podstawowych, sygn. K 7/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 123.

¹¹ *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych...*, s. 366.

¹² Wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. K23/98, OTK ZU 2/1999, poz. 25.

brak możliwości dysponowania swą rzeczą, a w konsekwencji braku możliwości pobierania pożytków. Skoro prawo własności tworzy wspomniana wcześniej triada to uzasadnionym jest stwierdzenie, że elementy te tworzą owe jądro, wyrażające istotę prawa własności. Ograniczenie możliwości dysponowania pojazdem (*ius disponendi*), a w konsekwencji pobierania z niego pożytków niszczy tożsamość tego prawa i stanowi w konsekwencji ingerencję w jego rdzeń, tworzony przezeń wspomniane wcześniej trzy elementy. Dostrzegalna zatem jest pewna konkluzja, szersza analiza koncepcji istoty (*Wesensgehalt*) byłaby jedynie rozszerzeniem testu proporcjonalności, nie zmieniając jednak jego wyniku. Jest to jednak kluczowe, ponieważ zbadanie czy dane przepisy naruszają jego istotę, jest istotną podstawą konstytucyjną, choć jak wskazał TK pełni pomocniczą funkcję¹³. Jednakże nie zmienia to faktu, że z uwagi na szczególną rangę prawa własności (jak już zostało wcześniej wspomniane, naczelnego prawa rzeczowego), szersza analiza koncepcji istoty, z uwagi na nadrzędny charakter *proprietas* powinna być uwzględniona w głosowanym wyroku właśnie jako rozwinięcie testu proporcjonalności.

Podsumowując koncepcję istoty, raz jeszcze należy przypomnieć, że poprzez uregulowanie jej w art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji nadano jej konstytucyjną rangę, przez co stała się ona istotnym elementem oceny czy dane unormowania wynikające z poszczególnych aktów normatywnych są zgodne z przepisami ustawy zasadniczej. Choć przy ocenie zasadności ograniczeń praw i wolności wiodącą rolę nadal odgrywa test proporcjonalności¹⁴, to nie można jednak przesadzać o braku konieczności analizy koncepcji istoty w szczególnych przypadkach, zwłaszcza takich, jak dotyczących m.in. prawa własności, będącego przedmiotem głosowanego orzeczenia¹⁵.

Autorzy poza koncepcją istoty chcą poruszyć również zagadnienie związane z ujęciem konieczności ograniczania praw i wolności oraz odwołać się do wypracowanej przez orzecznictwo definicji porządku publicznego, na który powoływali się uczestnicy postępowania.

¹³ Zob. wyrok TK z 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU 9A/2007, poz. 102.

¹⁴ Zob. zwłaszcza wyrok TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK ZU 1995, poz. 12.

¹⁵ Warto także odnieść się do kontekstów międzynarodowych, art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych wskazuje o konieczności poszanowania istoty praw i wolności, zob. Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE 2010/C 083/02).

Trybunał Konstytucyjny słusznie wskazał, iż kwestionowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja nie spełnia postulatu konieczności. Argumentując, iż: [...] wskazanie przydatności ograniczenia przez powołanie się na konstytucyjną zasadę (np. dobra wspólnego albo sprawiedliwości społecznej) nie znaczy, że został spełniony warunek ograniczenia praw z uwagi na ochronę porządku publicznego lub ochronę wolności innych osób. Warto w tym aspekcie szerzej odnieść się do samej ochrony porządku publicznego, gdyż uczestnicy postępowania właśnie to zagadnienie wskazywali jako przesłankę konstytucyjności zakwestionowanej przez wnioskodawcę regulacji. Trybunał Konstytucyjny w jednym z wyroków wskazał, iż: W tym kontekście można odwołać się do przesłanki zapewnienia porządku publicznego rozumianego jako stan obejmujący ochronę zarówno interesów jednostek, jak i interesu ogólnego, umożliwiający normalne funkcjonowanie państwa (instytucji publicznych) i społeczeństwa, w tym przewidujący pewne minimum funkcjonowania instytucji państwowych¹⁶. Ponadto prof. Bogusław Banaszak wskazywał, że: „W nauce prawa ugruntowało się rozumienie porządku publicznego jako stanu stosunków społecznych zapewniającego niezakłócone funkcjonowanie państwa i społeczeństwa oraz ochronę interesów jednostki”¹⁷. Tak rozumiany porządek publiczny mający zapewnić równowagę między interesem jednostki a interesem ogólnym, w pełniejszy sposób przedstawia brak konieczności obowiązku uiszczenia opłaty za usunięcie i przechowywanie pojazdu, jako warunku jego wydania. Kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązek uiszczenia opłaty jako warunku wydania pojazdu z pewnością nie mieści się w granicach tak rozumianego porządku publicznego, gdyż nie spełnia wymogu ochrony interesów jednostki w relacjach z państwem.

Poszerzonej argumentacji wymaga również kwestia zagadnienia związanego z ujęciem konieczności w demokratycznym państwie, które wprost wyraża regulacja zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Aspekt ten nierozzerwalnie wiąże się ze wcześniej poruszonym problemem istoty, gdyż jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „Konieczność w demokratycznym państwie” – jako jeden z warunków ograniczenia wolności lub prawa – wynikająca z im-

¹⁶ Wyrok TK z 12 lipca 2016 r., sygn. K 28/15, OTK ZU A/2016 poz. 55.

¹⁷ Zob. szerzej K. Wojtyczek, *Granice*, s. 188–190, [w:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 220.

peratywu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, z potrzeby ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz z niezbędności ochrony wolności i praw innych osób, jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, z tej zaś wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu z uwzględnieniem postulatu adekwatności, przy jednoczesnym bezwzględny zakazie wkraczania w istotę gwarantowanego prawa¹⁸. Omówiony powyżej charakter porządku publicznego, jest jedną z przesłanek dopuszczalności ograniczenia praw i wolności. Katalog wymieniony w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który powinien być każdorazowo badany z uwagi na konieczność wdrożenia danej regulacji, zdaniem TK: ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco¹⁹.

Podsumowując drugi aspekt głosowanego wyroku, należy niewątpliwie zgodzić się ze zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, iż dokonana przez ustawodawcę ingerencja w interes jednostki jest niedopuszczalna. Wynika to przede wszystkim z błędnie zinterpretowanej ochrony interesu publicznego oraz niespełnienia warunku konieczności, jako przesłanki ograniczenia wolności lub prawa. Poszerzona argumentacja tychże dwóch aspektów, zdaniem autorów w sposób pełniejszy wskazuje na słuszność uznania przez Trybunał Konstytucyjny zaskarżonej regulacji jako niezgodnej z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Literatura

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018.

Szydło M., *art. 31, Nb 138–154*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I. Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Wojtyczek K., *Granice*, [w:] Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.

Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów, red. M. Zubik, Warszawa 2011.

¹⁸ Wyrok TK z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU 8A/2010, poz. 79.

¹⁹ Wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. K23/98, OTK ZU 2/1999, poz. 25.