



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt P 54/14

BAS-WPTK-2579/14

Warszawa, dnia 25 września 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	25. 09. 2015
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego Szczecin – Prawobrzeże i Zachód w Szczecinie I Wydział Cywilny z 25 marca 2014 r. (sygn. akt P 54/14), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Reżim prawny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Jednakże w myśl art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. Ze względu na niepodzielność postępowania, tj. konieczność oparcia go na jednolitym reżimie prawnym, należy przyjąć, że przepis ten znajduje zastosowanie zarówno wtedy, gdy umorzeniu podlega postępowanie w całości, jak i wówczas, gdy przesłanki umorzenia odnoszą się tylko do części zakresu zaskarżenia.

Niniejsza sprawa została zainicjowana pytaniem prawnym, z jakim wystąpił Sąd Rejonowy Szczecin – Prawobrzeże i Zachód w Szczecinie I Wydział Cywilny (dalej: sąd pytający) postanowieniem z 25 marca 2014 r., o czym Sejm został poinformowany w piśmie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 27 października 2014 r. Na dzień wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r. sprawa była zatem wszczęta, ale niezakończona. Ponieważ w sprawie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania (zob. *petitum* oraz pkt III niniejszego stanowiska), Sejm uznaje, że w postępowaniu tym powinny być stosowane przepisy dotychczasowe, tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r.

II. Przedmiot kontroli i zarzuty pytającego sądu

1. W postanowieniu z 25 marca 2014 r. (sygn. akt) sąd pytający jako przedmiot kontroli wskazał art. 130a ust. 2a zdanie 2, art. 130a ust. 5 oraz art. 130a ust. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, odnosząc się do stanu prawnego na dzień września 2010 r., a więc wspomnianej

ustawy w brzmieniu obowiązującym od 4 września 2010 r. do 30 listopada 2010 r. (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.; dalej: p.r.d. albo prawo o ruchu drogowym; wszystkie przepisy ustawy zostały w stanowisku przytoczone w brzmieniu obowiązującym od 4 września do 30 listopada 2010 r.). Artykuł 130a p.r.d. reguluje kwestię usuwania z drogi i umieszczania pojazdów na parkingu strzeżonym, na koszt ich właścicieli.

Zgodnie z art. 130a ust. 2a zdanie 2 p.r.d.: „Jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu w przypadkach, o których mowa w ust. 1 lub 2, spowodowało powstanie kosztów, do ich pokrycia jest obowiązany właściciel pojazdu”.

W myśl art. 130a ust. 5 p.r.d.: „W przypadkach określonych w ust. 1 i 2 pojazd jest usuwany z drogi przez jednostkę wyznaczoną przez starostę”. Już w tym miejscu zasygnalizować trzeba, że przepis ten utracił moc obowiązującą 30 czerwca 2006 r., gdyż wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 7 czerwca 2005 r. (sygn. akt K 23/04, Dz. U. Nr 109, poz. 925) został uznany za niezgodny z art. 2 i art. 22 Konstytucji.

Ostatni z zakwestionowanych przepisów (art. 130a ust. 7 p.r.d.) stanowi: „Wydanie pojazdu następuje po okazaniu dowodu uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 6”.

Sąd pytający zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie czy te przepisy prawa o ruchu drogowym są zgodne z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 Konstytucji.

2. Zakres postawionego pytania prawnego ogranicza się do zdania drugiego art. 130a ust. 2a oraz art. 130a ust. 5 i ust. 7 p.r.d. Jednakże w świetle uzasadnienia wątpliwości sądu pytającego co do zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów, dla oceny spełnienia wszystkich przesłanek dopuszczalności przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego niezbędne jest – z różnych przyczyn, o których poniżej w pkt III stanowiska – uwzględnienie także treści całego art. 130a ust. 2a, jak też treści art. 130a ust. 5c oraz art. 130a ust. 10h p.r.d.

Zgodnie 130a ust. 2a p.r.d.: „Od usunięcia pojazdu odstępuje się, jeżeli przed wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu lub w trakcie usuwania ustaną przyczyny jego usunięcia. Jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu w przypadkach, o których mowa w ust. 1 lub 2, spowodowało powstanie kosztów, do ich pokrycia jest obowiązany właściciel pojazdu. Przepis ust. 10i stosuje się odpowiednio”.

Artykuł 130a ust. 5c p.r.d. stanowi: „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”.

W myśl art. 130a ust. 10h p.r.d.: „Koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania ponosi osoba będąca właścicielem tego pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu, z zastrzeżeniem ust. 10d i 10i. Decyzję o zapłacie tych kosztów wydaje starosta”.

3. Pytanie prawne zostało wniesione w sprawie o zapłatę, w której powód T P wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Morskiego Oddziału Straży Granicznej w G kwoty zł tytułem zwrotu opłaty za przechowanie jego pojazdu, usuniętego i umieszczonego na strzeżonym parkingu września 2010 r. Funkcjonariusz Straży Granicznej wydał dyspozycję usunięcia pojazdu z drogi, gdyż uznał, że sprowadzony do Polski samochód jest odpadem, na którego wwóz do kraju powód nie miał zezwolenia. Wszczęte przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska postępowanie w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadem zostało jednak umorzone, wobec niemożności jednoznacznego zakwalifikowania pojazdu jako odpadu. Przed odebraniem pojazdu z parkinga strzeżonego, powód musiał uiścić opłatę za jego przechowanie przez dni. O zwrot tej właśnie opłaty T P wystąpił w pozwie, wskazując, że postępowanie funkcjonariusza Straży Granicznej nie zasługuje na ochronę, gdyż dyspozycja usunięcia pojazdu była bezprawna, zaś sytuacja, w której obywatel ponosi bez swojej winy koszty działania organów administracji publicznej, jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Zdaniem pytającego sądu, zakwestionowane przepisy przewidują, że jeśli właściciel usuniętego z drogi pojazdu chce odebrać go z parkinga strzeżonego, zawsze jest zobowiązany do pokrycia kosztów przechowania tego pojazdu, niezależnie od zasadności i celowości samego usunięcia pojazdu z drogi. Jednocześnie dyspozycja usunięcia pojazdu wydana na podstawie art. 130a p.r.d. ust. 1-3 p.r.d. nie jest decyzją administracyjną, a właściciel pojazdu nie ma możliwości jej kwestionowania.

W ocenie sądu pytającego, regulacja przesądzająca brak możliwości kwestionowania przez właściciela pojazdu dyspozycji usunięcia pojazdu z drogi oraz brak możliwości uniknięcia przez właściciela pojazdu kosztów wynikłych wskutek wydania takiej dyspozycji „[...] narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, a przez to, że jest nieracjonalna i niesprawiedliwa – także zasadę prawidłowej legislacji”, a więc narusza art. 2 Konstytucji.

Niezgodności poddanych kontroli przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji sąd pytający dopatruje się w tym, że uniemożliwiają one kwestionowanie na drodze sądowej konieczności poniesienia kosztów związanych z parkowaniem pojazdu, a bez ich uiszczenia właściciel pojazdu pozbawiony jest środków prawnych pozwalających na odzyskanie swojej własności.

Odnosnie do ostatniego wskazanego w pytaniu prawnym wzorca konstytucyjnego, tj. art. 77 Konstytucji, zdaniem sądu pytającego, „[...] ustawa zamyka również właścicielowi pojazdu drogę do dochodzenia odszkodowania za wyrządzoną szkodę wobec Skarbu Państwa. Stosownie do art. 77 ust. 1 Konstytucji bowiem odszkodowanie przysługuje za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Natomiast w niniejszej sprawie organy władzy publicznej działały zgodnie z prawem, w zakresie swoich kompetencji, a mimo to powstała niewątpliwie szkoda, która nie może zostać naprawiona”.

Uzasadniając potrzebę wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego, sąd pytający wskazał, że wobec treści art. 130a ust. 2a zdanie 2 oraz art. 130a ust. 7 p.r.d. działanie w niniejszej sprawie „funkcjonariuszy Skarbu Państwa” nie może być uznane za niezgodne z prawem (co jest warunkiem zasądzenia odszkodowania na rzecz powoda) „[d]ziałanie uzależniające wydanie pojazdu od uiszczenia należności za jego parkowanie było bowiem zgodne z regulacją art. 130a ust. 5c ustawy”.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji: „Každy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Unormowanie to zostało powtórzone w art. 3 uprzednio obowiązującej ustawy o TK z 1997 r. (w ustawie o TK z 2015 r. wprowadzie takie unormowanie się nie znalazło,

niemniej jednak jej art. 3 ust. 3 wprost odsyła do art. 193 Konstytucji stanowiąc, że: „Trybunał orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą aktu normatywnego kwestionowanego w pytaniu prawnym, o którym mowa w art. 193 Konstytucji”).

W pełni aktualne pozostaje zatem dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazujące, że dopuszczalność zadania pytania prawnego warunkowana jest trzema przesłankami, które muszą być spełnione łącznie: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną (zob. np. postanowienia TK z: 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06; 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 17/09; 19 lutego 2014 r., sygn. akt P 25/11). Przesłanka podmiotowa wymaga, aby pytanie prawne postawił jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ wymiaru sprawiedliwości. Przesłanka przedmiotowa oznacza, że przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Przesłanka funkcjonalna wyraża się zaś w tym, że wystąpienie z pytaniem prawnym jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy od odpowiedzi zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Dlatego też przedmiotem pytania prawnego powinien być przepis, który znajdzie zastosowanie w stanie faktycznym sprawy zawisłej przed sądem pytającym, a przy tym którego ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na rozstrzygnięcie tej sprawy (zob. np.: wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06; postanowienie TK z 20 listopada 2008 r., sygn. akt P 18/08).

2. W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości spełnienie przesłanki podmiotowej i przedmiotowej. Pytanie prawne zostało wniesione przez Sąd Rejonowy Szczecin – Prawobrzeże i Zachód w Szczecinie I Wydział Cywilny w ramach toczącego się przed tym sądem procesu w sprawie o sygn. akt W pytaniu prawnym określono zaskarżone przepisy prawa o ruchu drogowym oraz wskazano wzorce kontroli. Natomiast w opinii Sejmu istnieją wątpliwości co do tego, czy pytanie prawne spełnia przesłankę funkcjonalną, jak też czy odpowiada wymaganiom formalnym dotyczącym należytego uzasadnienia postawionego zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów ze wskazanym wzorcem kontroli.

3. Przed rozważeniem, czy pytanie prawne spełnia przesłankę funkcjonalną, należy zwrócić uwagę na trzy kwestie o charakterze porządkującym. Po pierwsze, zakwestionowane przepisy nie zostały ujęte przez sąd pytający we wzajemnym związku, lecz odrębnie. Uzasadnienie pytania prawnego pozwala jednak przyjąć, że przedmiotem kontroli są normy, które wynikają łącznie ze wszystkich trzech wskazanych w *petitum* pytania ustępów art. 130a p.r.d.

Po drugie, określając przedmiot kontroli, sąd pytający wskazał w *petitum* pytania prawnego art. 130a ust. 5 p.r.d. Tymczasem, jak wspomniano wcześniej, przepis ten został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją i utracił moc 30 czerwca 2006 r. (zob. wyrok TK z 7 czerwca 2005 r., sygn. akt K 23/04; Dz. U. Nr 109, poz. 925). Tym samym w *petitum* pytania prawnego zakwestionowano konstytucyjność przepisu, który nie obowiązuje od prawie 10 lat. Treść uzasadnienia pytania prawnego wskazuje jednak, że rzeczywistą intencją sądu było uczynienie przedmiotem kontroli art. 130a ust. 5c p.r.d. Świadczy o tym zarówno przytoczenie przez sąd pytający treści tego przepisu (uzasadnienie pytania prawnego, s. 2), jak i odwoływanie się do tej jednostki redakcyjnej w toku wyводу: „Nie uiszczenie opłaty uniemożliwiłoby powodowi odebranie pojazdu zgodnie z art. 130a ust. 2a zd. 2 ustawy, art. 130 ust. 5c oraz w myśl art. 130a ust. 7 ustawy Prawo o ruchu drogowym” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 2) oraz „Działanie uzależniające wydanie pojazdu od uiszczenia należności za jego parkowanie było bowiem zgodne z regulacją art. 130a ust. 5c ustawy” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 4). Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim orzecznictwie, że decydujące znaczenie podczas rozpatrywania sprawy ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* (zob. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03; 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09). Stąd też „[z]asada ta ma zastosowanie m.in. w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, co powoduje, że kontroli konstytucyjności poddawane są wszystkie unormowania, które w treści pytania prawnego wiążą się ściśle z zarzutem stawianym przez pytający sąd” (zob. wyrok TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt P 29/13). W konsekwencji, w niniejszym postępowaniu przedmiotem kontroli powinien być art. 130a ust. 5c p.r.d., ponieważ ten przepis stanowi podstawę prawną umieszczenia na parkingu strzeżonym usuniętego z drogi pojazdu, do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie. Sejm przyjmuje zatem, że przedmiotem kontroli wskazanym

w pytaniu prawnym jest art. 130a ust. 5c, a nie art. 130a ust. 5 p.r.d., i dalsze rozważania oraz wnioski końcowe opierają się na tym właśnie założeniu.

Po trzecie, jak zauważył pytający sąd, również art. 130a ust. 7 p.r.d. był już przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W wyroku z 25 maja 2009 r. (sygn. akt SK 54/08) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 130 ust. 7 i ust. 10 p.r.d. jest zgodny z art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Natomiast w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 130a ust. 5c, ust. 5d, ust. 5e i ust. 6 p.r.d. postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 130a ust. 7 i ust. 10 p.r.d. zostały zredagowane z wystarczającą precyzją i nie budzą wątpliwości interpretacyjnych, przez co nie ma podstaw do stwierdzenia ich niezgodności z art. 2 Konstytucji, gdyż nie naruszają zasady określoności regulacji prawnych. Sąd pytający trafnie dostrzegł, że postępowanie w sprawie SK 54/08 dotyczyło badania zgodności z Konstytucją art. 130a ust. 7 p.r.d. w kontekście uprawnień i obowiązków podmiotów prowadzących strzeżone parkingi, na których umieszczane są usuwane pojazdy, a nie w kontekście uprawnień i obowiązków właścicieli usuwanych pojazdów. Stąd też w niniejszej sprawie nie wystąpiła podstawa umorzenia postępowania *ne bis in idem*, która – w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego – przesądzałaby o zbędności wydania wyroku.

4. Przechodząc do rozważenia dopuszczalności przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego – w kontekście spełnienia przesłanki funkcjonalnej – w pierwszej kolejności należy odnieść się do art. 130a ust. 2a zdanie 2 p.r.d., do czego niezbędne jest jednak uwzględnienie pełnej treści art. 130a ust. 2a p.r.d. Przepis ten został dodany przez art. 1 pkt 10 lit. b ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018) z dniem 4 września 2010 r. Artykuł 130a ust. 2a p.r.d. reguluje szczególny przypadek odstąpienia od usunięcia pojazdu z powodu ustania przyczyny usunięcia. Chodzi zatem o takie sytuacje, gdy wprawdzie początkowo zaistniała, lecz następnie ustała przyczyna usunięcia pojazdu określona w art. 130a ust. 1 lub ust. 2 p.r.d., zanim doszło do umieszczenia pojazdu na parkingu strzeżonym. Jak wyjaśniono w doktrynie, „[d]odanie art. 130a ust. 2a p.r.d. eliminuje przypadki, w których po wydaniu dyspozycji usunięcia pojazdu przez uprawnione służby, a przed przyjazdem jednostki usuwającej pojazd na miejsce zdarzenia dotarł

właściciel pojazdu, a mimo to pojazd był usuwany na parking strzeżony. Dotychczasowe brzmienie przepisów było często interpretowane w ten sposób, że skoro pojazd był pozostawiony w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu, to podlega on usunięciu także wówczas, gdy w czasie oczekiwania na jednostkę usuwającą pojazd na miejscu zjawiał się właściciel auta. Należy podkreślić, że przepis art. 130a p.r.d. z założenia nie ma charakteru karnego, mimo że w praktyce dla właściciela pojazdu jest dolegliwy. Zatem nie ma potrzeby, co zresztą ustawowo jednoznacznie potwierdzono, usuwania pojazdu w sytuacji, gdy może to skutecznie uczynić jego właściciel” (zob. W. Kotowski, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2011, komentarz do art. 130a, s. 1244).

Już samo wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu może jednak wywołać pewne koszty, nawet pomimo późniejszego odstąpienia od usunięcia pojazdu. W praktyce najczęściej są to sytuacje, w których przyczyna usunięcia pojazdu ustala już po wezwaniu przez funkcjonariusza wydającego taką dyspozycję, a nawet po przybyciu, pojazdu holującego. Kwestię, kto jest obowiązany w takim przypadku pokryć powstałe koszty, reguluje zakwestionowany przez sąd pytający art. 130a ust. 2a zdanie 2 p.r.d. Innymi słowy, art. 130a ust. 2a zdanie 2 p.r.d. znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy ostatecznie nie doszło do usunięcia pojazdu z drogi – z uwagi na ustanie przyczyny usunięcia – lecz samo wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu wywołało już pewne koszty.

W stanie faktycznym, który legł u podstaw pytania prawnego, sytuacja przewidziana w art. 130a ust. 2a p.r.d. nie miała miejsca. Pojazd powoda został usunięty z drogi i umieszczony na parkingu strzeżonym, gdzie następnie był przechowywany przez dni. Nie doszło więc do odstąpienia od usunięcia pojazdu powoda przez funkcjonariusza wydającego dyspozycję, więc podstawą obciążenia powoda kosztami usunięcia i parkowania pojazdu z pewnością nie mógł być art. 130a ust. 2a zdanie 2 p.r.d. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że przepis ten nie znajduje zastosowania w sprawie zawisłej przed sądem pytającym, a jego ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego nie wpłynie w żaden sposób na rozstrzygnięcie tej sprawy.

Z tej przyczyny, co do zarzutu niezgodności art. 130a ust. 2a zdanie 2 p.r.d. z Konstytucją pytanie prawne nie spełniło przesłanki funkcjonalnej i postępowanie w tym zakresie powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy

o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. W ocenie Sejmu, pytanie prawne nie spełniło przesłanki funkcjonalnej także w zakresie badania konstytucyjności art. 130a ust. 5c oraz art. 130a ust. 7 p.r.d.

Pytający sąd dopatruje się zależności pomiędzy rozstrzygnięciem zawisłej przed nim sprawy a odpowiedzią na swoje wystąpienie do Trybunału w tym, że warunkiem zasądzenia na rzecz powoda odszkodowania jest uznanie za niezgodne z prawem działań podjętych przez „funkcjonariuszy Skarbu Państwa”, co jednak nie jest możliwe, gdyż zgodnie z art. 130a ust. 7 p.r.d. „powód obowiązany jest te koszty pokryć”, a działanie uzależniające wydanie pojazdu od uiszczenia należności za jego parkowanie było zgodne z art. 130a ust. 5c p.r.d. Ze stanu faktycznego sprawy oraz uzasadnienia pytania prawnego wynika zatem, że podstawą rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem pytającym powinien być art. 417 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.; dalej: k.c.), zgodnie z którym: „Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”. Natomiast, zdaniem pytającego sądu, zastosowanie art. 417 § 1 k.c. nie jest możliwe, gdyż zachowanie „funkcjonariuszy Skarbu Państwa” było zgodne z art. 130a ust. 5c i art. 130a ust. 7 p.r.d.

Takie ujęcie problemu mającego być przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny nie jest prawidłowe. Wprawdzie należy zgodzić się z sądem pytającym, że dyspozycja usunięcia pojazdu nie jest decyzją administracyjną, a sama czynność usunięcia pojazdu nie mieści się także w katalogu aktów lub czynności objętych kognicją sądów administracyjnych, gdyż nie stanowi „innej czynności” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.). Jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), w razie stwierdzenia przez właściwe służby zaistnienia przesłanki określonej w art. 130a ust. 1 p.r.d., usunięcie pojazdu jest obowiązkiem organu, z którego nie wynika jednak jakiegokolwiek uprawnienie czy obowiązek dla właściciela pojazdu. Dlatego też w takim przypadku organ nie podejmuje czynności ani aktów z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków właściciela pojazdu

(zob. postanowienie NSA z 3 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1799/10). Nie jest więc możliwe kwestionowanie zasadności wydania dyspozycji usunięcia pojazdu na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego oraz przed sądami administracyjnymi. Nie oznacza to jednak, że właściciel usuniętego pojazdu w ogóle nie ma środków prawnych aby podważyć tę dyspozycję, a w konsekwencji uniknąć wynikłych stąd kosztów, jak uważa sąd pytający.

Przepisy art. 130a ust. 5c i ust. 7 p.r.d. przewidują, że parkowanie usuniętego pojazdu trwa do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, a wydanie pojazdu następuje po okazaniu dowodu uiszczenia opłaty. Aby więc odebrać z parkingu usunięty pojazd, konieczne jest uprzednie uiszczenie opłaty. O ile jednak art. 130a p.r.d. nie przewiduje specjalnej procedury weryfikacji zasadności wydania dyspozycji usunięcia pojazdu na koszt właściciela, tj. wystąpienia jednej z sytuacji, o których mowa w art. 130a ust. 1 i ust. 2 p.r.d., o tyle nie ma żadnych formalnych przeszkód, aby to sąd pytający samodzielnie zbadał okoliczność, czy wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu przez funkcjonariusza Straży Granicznej było uzasadnione w realiach rozpoznawanej sprawy. Zwłaszcza, że choć funkcjonariusz Straży Granicznej formalnie był uprawniony do wydania dyspozycji usunięcia pojazdu, to zaistnienie przyczyny uzasadniającej usunięcie pojazdu (uznanie pojazdu za odpad) ostatecznie nie zostało potwierdzone w toku postępowania wszczętego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadem. Ustalenie w toku procesu, czy wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu było w realiach sprawy uzasadnione, będzie zaś skutkowało uzyskaniem odpowiedzi na pytanie, czy zgodne z prawem było obciążanie właściciela kosztami usunięcia i parkowania jego pojazdu przez dni. Na marginesie w tym miejscu zauważyć trzeba, że sąd pytający nie wskazał w pytaniu dokładnej podstawy prawnej i faktycznej wydania dyspozycji usunięcia pojazdu powoda, przez co można jedynie domyślać się, że wobec uznania przez funkcjonariusza Straży Granicznej pojazdu za odpad, pojazd został usunięty z drogi, gdyż jego stan techniczny miał zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego lub naruszać wymagania ochrony środowiska (art. 130a ust. 2 pkt 2 p.r.d.).

Dlatego też podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy, na kanwie której postawiono pytanie prawne, powinien być art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 130a ust. 1 lub ust. 2 p.r.d. (w zależności od tego, jaka była podstawa prawna wydania dyspozycji o usunięciu pojazdu), a nie art. 130a ust. 5c i ust. 7 p.r.d.

Zakwestionowane przepisy nie mogą znaleźć zastosowania w stanie faktycznym sprawy zawisłej przed sądem pytającym, ponieważ nie dotyczą one przyczyny usunięcia i przechowywania pojazdu, a to właśnie ta przyczyna spowodowała koszty, których zwrotu domaga się teraz właściciel pojazdu. Innymi słowy, źródłem powstałej szkody nie była konieczność uiszczenia opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu – jest to okoliczność następcza w stosunku do pierwotnej przyczyny usunięcia i przechowywania pojazdu, którą była dyspozycja usunięcia pojazdu wydana przez funkcjonariusza Straży Granicznej. Dlatego też ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego art. 130a ust. 5c i ust. 7 p.r.d. nie mogłoby wyrzucić żadnego wpływu na rozstrzygnięcie tej sprawy, w której postawiono pytanie prawne, skoro przepisy te nie wyłączają ani nie ograniczają odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. A w każdym razie sąd pytający nie wyjaśnił w dostateczny sposób, dlaczego zakwestionowane przepisy *a priori* mają wyłączać odpowiedzialność Skarbu Państwa za działanie funkcjonariusza, który wydał dyspozycję usunięcia pojazdu z drogi, jak też zaniechał rozważenia w pytaniu prawnym przesłanek tej odpowiedzialności i odniesienia ich do stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy.

W tym miejscu dodatkowo należy zwrócić uwagę, że wydanie pojazdu przez podmiot prowadzący parking nie jest wykonywaniem władzy publicznej, a osoby działające w imieniu tego podmiotu nie są „funkcjonariuszami Skarbu Państwa”. Tymczasem do takiego utożsamienia sprowadza się twierdzenie sądu pytającego, że: „[...] regulacja art. 130a ust. 2a zd. 2 oraz art. 130a ust. 7 ustawy [...] uniemożliwia uznanie, że funkcjonariusze Skarbu Państwa działali w tej sprawie niezgodnie z prawem, co jest warunkiem zasądzenia odszkodowania na rzecz powoda. Działanie uzależniające wydanie pojazdu od uiszczenia należności za jego parkowanie było bowiem zgodne z regulacją art. 130a ust. 5c ustawy”.

Wymaga również podniesienia, że – jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych – w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu, jeśli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu spowodowało koszty, obciążanie właściciela pojazdu tymi kosztami następuje w drodze decyzji wydanej przez starostę na podstawie art. 130a ust. 10h p.r.d. Decyzja ta może zaś być przedmiotem kontroli poprzez złożenie najpierw odwołania na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), a następnie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (zob. np.: wyrok

WSA w Szczecinie z 8 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 1255/12; wyroki WSA w Warszawie z: 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 207/14; 30 października 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 1004/14). Tym samym decyzja starosty o zapłacie kosztów spowodowanych wydaniem dyspozycji o usunięciu pojazdu, jeśli następnie od tej dyspozycji odstąpiono, może podlegać weryfikacji w toku postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, także w zakresie spełnienia przesłanki wydania takiej dyspozycji. Artykuł 130a p.r.d. nie przewiduje natomiast, aby opłata za usunięcie i przechowanie pojazdu, o której mowa w art. 130a ust. 5c p.r.d. również była ustalana w drodze decyzji starosty. Zgodnie z art. 130a ust. 6 p.r.d., wysokość opłat, o których mowa w ust. 5c, ustala rada powiatu. Takie odmienne uregulowanie może budzić wątpliwości, lecz jest podyktowane względami praktycznymi. Jeśli właściciel odbiera z parkingu usunięty pojazd, to ustalenie opłaty nie może nastąpić w drodze decyzji starosty, skoro wysokość tej opłaty zależy od tego, jak długo pojazd był przechowywany na parkingu, a więc od tego, kiedy właściciel zgłosił się po odbiór. W przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu, sytuacja jest zupełnie inna – pojazd nie zostaje usunięty, wobec czego wysokość powstałych kosztów może być ustalona już po cofnięciu dyspozycji usunięcia pojazdu, w drodze decyzji starosty. Nie ma to jednak znaczenia dla sprawy zawisłej przed sądem pytającym, jako że nie wystąpiła w niej sytuacja, o której mowa w art. 130a ust. 2a p.r.d. Ponadto brak decyzji starosty w przedmiocie określenia opłaty, o której mowa w art. 130a ust. 5c p.r.d., nie pozbawia właściciela pojazdu prawa do dochodzenia ewentualnego odszkodowania w postępowaniu cywilnym, jeśli w konkretnej sprawie nie doszło do ziszczenia przesłanki uzasadniającej wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu.

Reasumując, kwestia ewentualnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną usunięciem i przechowaniem pojazdu w sprawie zawisłej przed sądem pytającym nie jest w żadnym zakresie zależna od funkcjonowania w porządku prawnym art. 130a ust. 5c oraz art. 130a ust. 7 p.r.d. Z tej przyczyny również co do zarzutu niezgodności tych przepisów z Konstytucją pytanie prawne nie spełniło przesłanki funkcjonalnej, wobec czego postępowanie w tym zakresie powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Niezależnie od kwestii przesłanek dopuszczalności przedstawienia pytania prawnego, należy zwrócić uwagę na wątpliwości co do spełnienia przez sąd pytający wymagań formalnych dotyczących uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r.; art. 63 ust. 2 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.), zwłaszcza co do uzasadnienia naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 2 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Po pierwsze, choć jako wzorzec konstytucyjny sąd pytający wskazał art. 77 Konstytucji, to w uzasadnieniu pytania prawnego brak jakiegokolwiek odniesienia norm objętych kontrolą do treści art. 77 ust. 2 Konstytucji. Z uzasadnienia pytania prawnego nie wynika w żaden sposób, gdzie i z jakich powodów pytający sąd upatruje naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji. Argumentacja sądu pytającego sprowadza się wyłącznie do przytoczenia treści tego przepisu.

Po drugie, uzasadnienie wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji ogranicza się tylko do stwierdzenia, że „[...] zaskarżona regulacja narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, a przez to, że jest nieracjonalna i niesprawiedliwa – także zasadę prawidłowej legislacji”. Pytający sąd nie wyjaśnił zatem, jak rozumie przywołaną jako wzorzec konstytucyjny zasadę prawidłowej legislacji, jakie elementy składają się na tę zasadę i w jakim zakresie zakwestionowane przepisy tę zasadę naruszają. W pytaniu prawnym brak więc jakichkolwiek argumentów o charakterze konstytucyjnym, które miałyby uzasadnić wątpliwości pytającego sądu co do zgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji.

Tymczasem Trybunał Konstytucyjny podkreśla w swoim orzecznictwie, że uzasadnienie wniosku albo pytania prawnego „[...] musi spełniać określone wymagania, w tym przede wszystkim precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem określonych wzorców kontroli. Nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11). Stąd też zawarte w pytaniu prawny zarzuty niekonstytucyjności muszą być na tyle szczegółowo uzasadnione, aby możliwa była ich weryfikacja w toku konstytucyjnej kontroli przez Trybunał Konstytucyjny. W ocenie Sejmu, uzasadnienie przedstawionego pytania prawnego tych wymogów nie spełnia.

7. Mając na uwadze przedstawione argumenty, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w niniejszej sprawie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK

z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Małgorzata Kidawa-Błońska', written in a cursive style.

Małgorzata Kidawa-Błońska