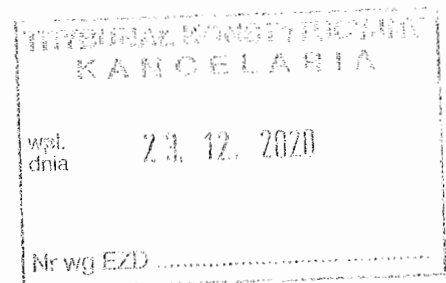




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 22/19
BAS-WAK-204/19

Warszawa, 23 grudnia 2020 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rady Powiatu Grodziskiego z 10 października 2019 r. (sygn. akt K 22/19), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018 ze zm.) w zakresie, w jakim zobowiązuje powiat do ponoszenia kosztów przechowywania pojazdów, których własność przeszła na rzecz Skarbu Państwa w trybie art. 130a ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 3 września 2010 r., jest **zgodny** z art. 2, art. 7 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Wnioskiem z 10 października 2019 r. Rada Powiatu Grodzkiego (dalej: wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018 ze zm.; dalej ustawa zmieniająca) z art. 2, art. 7 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Kwestionowany przez wnioskodawcę art. 13 ustawy zmieniającej ma następujące brzmienie:

„Skarb Państwa ponosi koszty przechowywania pojazdów, które powstały po upływie terminu, o którym mowa w art. 130a ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, wobec pojazdów, których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął w okresie od dnia 11 czerwca 2009 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Zgodnie z *petitum* wniosku kwestionowany przepis został zaskarżony „w części, w jakiej nie przewiduje ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów przechowywania pojazdów za cały okres przechowywania w przypadku pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa zgodnie z decyzjami Naczelników Urzędów Skarbowych, nie wskazuje właściwej do ponoszenia tych kosztów *statio fisci* Skarbu Państwa oraz nie wskazuje organu właściwego do orzekania o tych kosztach”.

2. Artykuł 13 ustawy zmieniającej ma charakter przepisu intertemporalnego, określającego zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów przechowywania na parkingu strzeżonym pojazdów usuniętych z drogi, przy czym chodzi o koszty powstałe przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, a więc w okresie do 3 września 2010 r. włącznie. Artykuł 13 ustawy zmieniającej pozostaje w bezpośrednim związku z art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym), który reguluje zasady usuwania pojazdów z drogi i tryb postępowania z pojazdami usuniętymi. Przybliżając treść art. 130a prawa o ruchu drogowym należy wskazać, że ust. 1 i 2 tego artykułu precyzują sytuacje, w których następuje usunięcie pojazdu z drogi. Mogą mieć one charakter obligatoryjny (w razie ich wystąpienia funkcjonariusz Policji

albo Straży Miejskiej jest zobowiązany do wydania dyspozycji usunięcia pojazdu z drogi), bądź fakultatywny (funkcjonariusz wydaje dyspozycję, gdy brak jest możliwości zabezpieczenia pojazdu w inny sposób). Do sytuacji obligatoryjnych zalicza się m.in. pozostawienie pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i gdzie utrudnia to ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu, przekroczenie przez pojazd dopuszczalnych wymiarów, dopuszczalnej masy całkowitej lub dopuszczalnego nacisku na oś, kierowanie pojazdem przez osobą nieposiadającą uprawnień, nieokazanie dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy odpowiedzialności cywilnej (zob. art. 130a ust. 1 prawa o ruchu drogowym). Z kolei fakultatywnie usunięcie pojazdu z drogi może nastąpić w przypadkach, gdy pojazdem kierowała osoba znajdująca się w stanie nietrzeźwości lub nieposiadająca dokumentów uprawniających do kierowania (zob. art. 130a ust. 2 prawa o ruchu drogowym). Dalsze ustępy art. 130a prawa o ruchu drogowym określają tryb postępowania z pojazdami usuniętymi z drogi. W tym kontekście uregulowano m.in. kwestie związane z umieszczeniem pojazdu usuniętego z drogi na parkingu strzeżonym, sposób ustalenia właściciela pojazdu, obowiązek zawiadomienia właściciela pojazdu o możliwości odebrania usuniętego pojazdu, zasady ustalania opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu, zasady rozliczania opłat, zasady przepadku własności pojazdu nieodebranego przez właściciela w terminie określonym w ustawie, tryb postępowania z pojazdami przejętymi na własność przez powiaty.

Ustawa zmieniająca wprowadziła istotne zmiany w modelu postępowania w odniesieniu do pojazdów usuniętych z drogi. Najważniejsza z perspektywy przepisu kwestionowanego w niniejszym postępowaniu zmiana wyrażała się w przeniesieniu z administracji rządowej na samorząd powiatowy zadań z zakresu usuwania pojazdów z dróg, prowadzenia parkingów strzeżonych, na których przechowywane są pojazdy usunięte, jak również postępowania z pojazdami, które nie zostały odebrane z parkingu przez właścicieli. W ostatniej z wymienionych kwestii należy uzupełnić, że do 10 czerwca 2009 r. obowiązywała zasada, zgodnie z którą pojazd niedobrany z parkingu strzeżonego przez osobę uprawnioną w ciągu 6 miesięcy od dnia usunięcia z drogi przechodził z mocy ustawy na własność Skarbu Państwa (zob. art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym w brzmieniu obowiązującym do 10 czerwca 2009 r.). Przepis ten utracił moc prawną z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 2008 r. (sygn. akt

P 4/06), tj. 11 czerwca 2009 r. W celu usunięcia powstałej luki prawnej została uchwalona ustawa zmieniająca. Obowiązująca dotychczas procedura przejścia własności pojazdu z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa została zastąpiona sądową drogą orzekania o przepadku pojazdu, przy czym przepadek następował na rzecz powiatu.

Do momentu odebrania pojazdu z parkingu przez właściciela bądź do momentu utylizacji (zniszczenia) pojazd jest przechowywany na parkingu strzeżonym, prowadzonym przez przedsiębiorcę wskazanego przez powiat. Przechowywanie pojazdu jest odpłatne, przy czym należność naliczana jest według stawki określonej dla poszczególnych rodzajów pojazdów za każdą dobę przechowania (zob. art. 130a ust. 6-6a prawa o ruchu drogowym). Do zapłaty tych kosztów na rzecz podmiotu prowadzącego parking zobowiązany jest właściciel pojazdu, który odbiera pojazd z parkingu (zob. art. 130a ust 5c prawa o ruchu drogowym). Jeżeli pojazd nie został odebrany, a postępowanie egzekucyjne prowadzone przeciwko właścicielowi okazało się nieskuteczne (np. gdy właściciel nie posiadał majątku, z którego mogłaby zostać przeprowadzona egzekucja bądź też zmarł), wówczas koszty te obciążają powiat jako podmiot realizujący zadania z zakresu usuwania pojazdów z dróg i ich przechowywania (zob. art. 130a ust 5f prawa o ruchu drogowym). Trzeba przy tym zauważyć, że w większości przypadków koszty przechowywania pojazdów wielokrotnie przekraczały (i przekraczają) rzeczywistą wartość tych pojazdów. Kwestionowany art. 13 ustawy zmieniającej określa, które z kosztów przechowywania powstałych przed 4 września 2010 r. mają zostać pokryte przez Skarb Państwa, a które obciążają samorząd powiatowy jako podmiot wykonujący zadania z zakresu usuwania pojazdów z drogi.

II. Zarzuty wnioskodawcy

Wątpliwości wnioskodawcy dotyczą przyjętych w art. 13 ustawy zmieniającej zasad ponoszenia przez powiaty kosztów powstałych w związku z usuwaniem pojazdów z drogi i ich przechowywaniem na parkingu strzeżonym. Chodzi przy tym o pojazdy, które zostały usunięte z drogi i przeszły na własność Skarbu Państwa w trybie art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym, w brzmieniu obowiązującym do 3 września 2010 r. Zgodnie z art. 13 ustawy zmieniającej koszty przechowywania tych pojazdów – za okres następujący po upływie 6 miesięcy od dnia usunięcia z drogi

– ponosi Skarb Państwa. Powyższa regulacja przewiduje tym samym obciążenie powiatów kosztami przechowywania pojazdów za okres pierwszych sześciu miesięcy następujących po usunięciu pojazdu z drogi.

W ocenie wnioskodawcy powyższe rozwiązanie jest wadliwe, skoro do 3 września 2010 r. zadania związane z usuwaniem pojazdów z dróg należały do zakresu działania administracji rządowej, a nie do powiatów. Stąd koszty te powinny w całości obciążać administrację rządową. Rada Powiatu Grodziskiego zwróciła ponadto uwagę, że art. 13 ustawy zmieniającej nakłada na powiaty obowiązek zwrotu kosztów przechowywania pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa przed 11 czerwca 2009 r., które – co najmniej w części przypadków – zostały poddane utylizacji.

Zdaniem Rady Powiatu Grodziskiego ustawodawca zobowiązany był do wprowadzenia regulacji odmiennej od przyjętej w art. 13 ustawy zmieniającej. Mianowicie jako podmiot właściwy do zwrotu kosztów przechowywania powinien zostać wskazany Skarb Państwa, w imieniu którego decyzje w wymienionej sprawie wydawałby naczelnik właściwego urzędu skarbowego. Brak zawarcia powyższej regulacji stanowi pominięcie legislacyjne. Uzasadniając powyższy zarzut wskazano, że: „niekonstytucyjność [...] polega na pominięciu regulacji przewidującej ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów przechowywania pojazdów za cały okres przechowywania w przypadku pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa zgodnie z decyzjami Naczelników Urzędów Skarbowych, nie wskazaniu właściwej do ponoszenia tych kosztów *statio fisci* Skarbu Państwa oraz nie wskazaniu organu właściwego do orzekania o tych kosztach” (wniosek, s. 11, pisownia oryginalna).

Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał art. 2, art. 7 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Niezgodność art. 13 ustawy zmieniającej z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) została powiązana z naruszeniem obowiązku lojalności państwa względem obywateli, jak również z zasadami nieretroakcji i proporcjonalności. Niezgodność z zasadą nieretroakcji wynika z nałożenia na starostę obowiązku rozstrzygnięcia w sprawie kosztów przechowywania pojazdów, których własność nabył Skarb Państwa, przy czym koszty te powstały przed kilkunastoma laty. Pojazdy te zostały zutylizowane przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, w konsekwencji wydawanie rozstrzygnięć w sprawach tych pojazdów przez starostów prowadzi do sytuacji, w której obecne regulacje znajdują zastosowanie do zdarzeń zakończonych przed wejściem w życie tej ustawy

(wniosek, s. 13). Nielojalność państwa względem powiatów wyraża się z kolei w przetruceniu na powiaty konsekwencji finansowych wynikających z opóźnień i zaniechań naczelników urzędów skarbowych w wydawaniu decyzji dotyczących zwrotu kosztów przechowywania pojazdów (wniosek, s. 13). Naruszenie zasady proporcjonalności zostało powiązane z nierównomiernym rozłożeniem obciążeń wynikających ze zmiany prawa pomiędzy Skarb Państwa a powiaty w zakresie ponoszenia kosztów za przechowywanie pojazdów (wniosek, s. 14).

Niezgodność z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) wynika – zdaniem wnioskodawcy – stąd, że wydawanie przez starostę rozstrzygnięć dotyczących kosztów przechowywania pojazdów przejętych przez Skarb Państwa, a więc w sprawach sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej, następuje bez podstawy prawnej. Obowiązujące przepisy nie przyznają bowiem staroście takiej kompetencji. Wnioskodawca wskazał w szczególności, że przedmiotowa kompetencja nie może zostać wywiedziona z art. 130a ust. 10 i 10f prawa o ruchu drogowym. Ostatni z wymienionych przepisów powierza staroście funkcję organu egzekucyjnego wykonującego orzeczenia sądu o przepadku pojazdu na rzecz powiatu. Jednak, w ocenie wnioskodawcy, status organu egzekucyjnego przysługuje staroście jedynie względem pojazdów przejętych na własność powiatu, a nie tych pojazdów, których własność przeszła na Skarb Państwa.

Naruszenie art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rada Powiatu Grodzkiego powiązała z brakiem zapewnienia powiatom środków, z których byłby finansowany zwrot kosztów przechowywania pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa przed wejściem ustawy zmieniającej. Sytuacja ta prowadzi do znacznego obciążenia budżetu powiatu, utrudniając realizowanie wydatków mających na celu zaspokojenie dotychczasowych potrzeb, jak i pokrycie nowych przedsięwzięć (wniosek, s. 19). Wnioskodawca wskazał, że rekompensaty finansowej kosztów wynikających z art. 13 ustawy zmieniającej nie stanowią przypadające powiatowi opłaty za przechowywanie pojazdów. Te ostatnie służą pokryciu kosztów przechowywania pojazdów, co do których nastąpił przepadek na rzecz powiatu, nie zaś kosztów powstałych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Jednocześnie uzyskiwane z tytułu opłat za przechowywanie wpływy nie wystarczają nawet na pokrycie kosztów przechowywania pojazdów przejętych na własność powiatu. Nieskuteczne jest również postępowanie egzekucyjne mające na celu ściąganie tych należności

– w 2018 r. egzekucja obejmowała należności w kwocie 121 402,97 zł, z czego wyegzekwowana została kwota jedynie 4 909,23 zł.

Odnosząc się do skutków finansowych kwestionowanej regulacji Rada Powiatu Grodzkiego wskazała, że przedsiębiorca prowadzący parking strzeżony na terenie powiatu grodzkiego złożył do Starosty Grodzkiego 182 wnioski o przyznanie kosztów przechowywania i wynagrodzenia za dozór pojazdów, których własność nabył Skarb Państwa, na łączną kwotę 1 604 628,30 zł. Pojazdy te zostały usunięte z drogi przed 11 grudnia 2008 r. i jednocześnie nastąpiło ich przejęcie na rzecz Skarbu Państwa przed 4 września 2010 r., a następnie zostały one zutylizowane w stacji demontażu pojazdów. Naczelnik urzędu skarbowego pokrył koszty przechowywania tych pojazdów do czasu ich utylizacji wyłącznie za okres wskazany w art. 13 ustawy zmieniającej, tj. za okres następujący po upływie 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi. Przy czym w stanie faktycznym przywołanym przez wnioskodawcę Skarb Państwa opłacił koszt przechowywania w odniesieniu do jeszcze krótszego okresu, liczonego od dnia otrzymania dokumentów danego pojazdu przez Urząd Skarbowy (wniosek, s. 12-13). W pozostałym zakresie koszty te obciążają powiat.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z *petitum* wniosku Rada Powiatu Grodzkiego wniosła o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 13 ustawy zmieniającej „w części, w jakiej przepis ten nie przewiduje ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów przechowywania pojazdów za cały okres przechowywania w przypadku pojazdów przejętych na własności Skarbu Państwa zgodnie z decyzjami Naczelników Urzędów Skarbowych, nie wskazuje właściwej do ponoszenia tych kosztów *statio fisci* Skarbu Państwa oraz nie wskazuje organu właściwego do orzekania o tych kosztach”.

Odnosząc się do tak sformułowanego zakresu zaskarżenia trzeba zwrócić uwagę, że wbrew stanowisku wnioskodawcy kwestia określenia organu właściwego do orzekania o kosztach przechowywania pojazdów na parkingu strzeżonym stanowi pośrednio przedmiot regulacji prawnej, przy czym relewantny w tym względzie pozostaje art. 130a ust. 5f prawa o ruchu drogowym. Zgodnie z powołanym przepisem zadania związane z usuwaniem pojazdów z dróg oraz z prowadzeniem parkingu strzeżonego zaliczają się do zadań własnych powiatu. Artykuł 130a ust. 5f

prawa o ruchu drogowym doprecyzowuje jednocześnie, że zadania te są realizowane przez starostę przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych bądź też starosta powierza ich wykonywanie podmiotom zewnętrznym (przedsiębiorcom) w trybie zamówienia publicznego. Uwzględniając powyższy przepis nie może zatem budzić wątpliwości, że to na staroście ciąży obowiązek dokonania rozliczeń z przedsiębiorcą świadczącym na zlecenie powiatu usługi z zakresu usuwania pojazdów z dróg i ich przechowywania. Brak jednoznacznego przepisu nakładającego na starostę obowiązek zwrotu kosztów przechowywania nie zwalnia zatem tego organu – w stanie prawnym ukształtowanym przez ustawę zmieniającą – z obowiązku podejmowania wszelkich rozstrzygnięć związanych z usuwaniem pojazdów z dróg i ich przechowywaniem, co obejmuje także pojazdy usunięte z drogi przed 4 września 2010 r. oraz pojazdy, które przed tą datą przeszły na własność Skarbu Państwa. W związku z tym jako bezpodstawny należy uznać zarzut sformułowany przez Radę Powiatu Grodzkiego, zgodnie z którym art. 13 ustawy zmieniającej ma podlegać kontroli konstytucyjności w zakresie, w jakim nie wskazuje organu właściwego do orzekania o kosztach usuwania i przechowywania pojazdów.

Uwzględniając treść zarzutów podniesionych we wniosku, podstawowy problem konstytucyjny w niniejszym postępowaniu stanowi natomiast kwestia dopuszczalności nałożenia na powiat obowiązku pokrywania należności wynikających z przechowywania pojazdów, które powstały przed 4 września 2010 r. To właśnie powyższy aspekt powinien znaleźć odzwierciedlenie przy wyznaczeniu zakresu kontroli art. 13 ustawy zmieniającej. Stąd też Sejm uznaje, że w niniejszym postępowaniu art. 13 ustawy zmieniającej podlega kontroli co do zgodności z powołanymi w *petitum* wzorcami w zakresie, w jakim zobowiązuje powiat do ponoszenia kosztów przechowywania pojazdów, których własność przeszła na rzecz Skarbu Państwa w trybie art. 130a ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu obowiązującym do 3 września 2010 r.

Odnosząc się do sposobu ujęcia zakresu niekonstytucyjności w *petitum* wniosku warto ponadto zauważyć, że wnioskodawca zakwestionował art. 13 ustawy zmieniającej wyłącznie w odniesieniu do kosztów przechowywania tych pojazdów, które przed wejściem w życie ustawy zmieniającej przeszły na własność Skarbu Państwa. Trybunał Konstytucyjny pozostaje związany tak wyznaczonym zakresem zaskarżenia. Należy jednak zauważyć, że również w przypadku pojazdów usuniętych z drogi przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, choćby przeszły one na

własność powiatu, a nie Skarbu Państwa, wątpliwości konstytucyjnoprawne mogłyby potencjalnie powstać w związku z obciążeniem powiatów kosztami ich przechowywania, które powstały do 3 września 2010 r. Trzeba bowiem zaakcentować, że przejście własności pojazdu na rzecz powiatu nie ma faktycznie większego znaczenia w sensie ekonomicznym, bowiem nie rekompensuje powiatowi dotychczasowych kosztów przechowywania pojazdu. Przykładowo dla okresu 90 dni koszty te wynoszą – przyjmując maksymalną stawkę przewidzianą ustawą – 2 970 zł dla przechowywania pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5t. Są to zatem koszty w zasadniczej części przypadków przekraczające realną wartość pojazdów przechowywanych na parkingach strzeżonych. Przejęcie własności przez powiat ma w praktyce wyłącznie takie znaczenie, że warunkuje podjęcie przez powiat czynności zmierzających do utylizacji pojazdu. Rzeczywiste wątpliwości konstytucyjnoprawne względem art. 13 ustawy zmieniającej dotyczą zatem tego, że przepis ten obciąża powiaty kosztami przechowywania pojazdów powstałymi przed 4 września 2010 r. Nie ma natomiast znaczenia, czy własność pojazdu, którego dotyczą te koszty, przeszła na rzecz Skarbu Państwa, czy też samorządu szczebla powiatowego.

2. Zgodnie z *petitum* wniosku, wzorcami kontroli wskazanymi przez Radę Powiatu Grodzkiego są m.in. zasada lojalności państwa względem obywateli oraz zasada proporcjonalności, wywodzone z art. 2 Konstytucji.

Naruszenie zasady lojalności państwa w stosunku do powiatów wnioskodawca powiązał z przerzuceniem na powiaty negatywnych skutków finansowych „wynikających z opóźnień i zaniechań naczelników urzędów skarbowych w wydawaniu decyzji dotyczących zwrotu kosztów przechowywania pojazdów” (wniosek, s. 13). Odnosząc się do powyższego zarzutu należy podnieść następujące wątpliwości. Po pierwsze, dotyczy on sfery stosowania prawa, a nie stanowienia prawa. Wystąpienie opóźnień i zaniechań w wydawaniu decyzji nie wynikało bowiem z regulacji prawnej, a stanowiło jedynie przejaw niewłaściwej praktyki stosowania prawa. Tego rodzaju wadliwość nie podlega ocenie w procedurze hierarchicznej kontroli norm. Po drugie, wnioskodawca nie przedstawił dowodów potwierdzających wystąpienie opóźnień i zaniechań. Po trzecie, zarzut ten logicznie może być powiązany przede wszystkim z obowiązkiem zapewnienia odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych. Zaniechania w wydawaniu decyzji o przejściu własności spowodowały bowiem wzrost kosztów

przechowania pojazdów na parkingu, a te – w następstwie art. 13 ustawy zmieniającej – zostały przerzucone na powiat. Brak rekompensaty tych kosztów przez Skarb Państwa stawia pod znakiem pytania zgodność powyższej regulacji właśnie z zasadą odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych. Trudno natomiast wskazać, w czym wyraża się w tym przypadku naruszenie zasady lojalności. Wnioskodawca także nie wyjaśnił bliżej tej zależności. Powyższe prowadzi do uznania wzorca obejmującego zasadę lojalności za nieadekwatny. Po czwarte, przywołane uzasadnienie jest lakoniczne w stopniu stanowiącym podstawę do uznania, że nie został spełniony obowiązek wynikający z art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK). Powołany przepis nakazuje, aby w uzasadnieniu wniosku inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm zostały wskazane argumenty lub dowody na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Wniosek Rady Powiatu Grodziskiego, w odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady lojalności państwa nie spełnia powyższego wymogu. Przedstawione okoliczności powodują, że brak jest podstaw do przeprowadzenia oceny zgodności art. 13 ustawy zmieniającej z zasadą lojalności państwa w stosunku do samorządu terytorialnego.

Brak spełnienia obowiązku odpowiedniego uzasadnienia jest – zdaniem Sejmu – aktualny również w odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności. Uzasadnienie pozostaje w tym względzie niezwykle pobieżne („nieproporcjonalne rozłożenie obciążeń wynikających ze zmiany prawa pomiędzy Skarb Państwa i powiaty w zakresie ponoszenia kosztów za przechowywanie pojazdów” – wniosek, s. 14). Jednocześnie zarzut ten w istocie zawiera się w podniesionych przez wnioskodawcę wątpliwościach dotyczących zgodności art. 13 ustawy zmieniającej z zasadą odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji).

Uwzględniając powyższe Sejm wnosi o uznanie, że postępowanie w zakresie obejmującym zarzut naruszenia zasady lojalności państwa względem obywateli oraz zasady proporcjonalności podlega **umorzeniu**, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

IV. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji (retroaktywność przepisów)

1. Wzorzec konstytucyjny

Pierwszym z wzorców kontroli powołanym przez wnioskodawcę jest zasada *lex retro non agit*, wywodzona z art. 2 Konstytucji.

Treść zasady *lex retro non agit* ma ugruntowane rozumienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. w szczególności wyroki TK z: 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08; 16 marca 2017 r., sygn. akt Kp 1/17; 22 lipca 2020 r., sygn. akt K 4/19). Sąd konstytucyjny stwierdził, że z zasady tej wynika zakaz stanowienia norm prawnych, które przewidywałyby stosowanie nowo ustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych (teza wyrażona po raz pierwszy w orzeczeniu TK z 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86). W późniejszym orzecznictwie Trybunał wskazał, że: „Ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca” (orzeczenie TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K 15/91); „nie należy stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych i zakończonych przed ich wejściem w życie” (wyrok TK z 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07). Zakaz ten dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego (zob. orzeczenie TK z 30 listopada 1993 r., sygn. akt K 18/92).

Ze względu na powiązanie pomiędzy zasadą niedziałania prawa wstecz, zasadą bezpieczeństwa prawnego i pewnością obrotu prawnego oraz poszanowania praw nabytych, odstępstwo od zasady retroaktywności jest dopuszczalne tylko wyjątkowo. Trybunał wskazał ponadto obszary, w których retroaktywność prawa jest bezwzględnie wyłączona, zaliczając do nich m.in. przepisy określające odpowiedzialność karną.

Sąd konstytucyjny akcentował konieczność odróżnienia zakazu retroakcji od problemu retrospektywności stanowiącej pozorną retroaktywność. Retrospektywność dotyczy stosunków zaistniałych przed dniem wejścia w życie ustawy i nadal trwających. W takich wypadkach nowe prawo stosuje się bezpośrednio do trwających stosunków prawnych. Trybunał uznaje możliwość korzystania z zasady

bezpośredniego działania prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki (zob. orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95). Retrospektywność polegająca na nakazie zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych (stosunków procesowych), które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków, nie jest objęta wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem wstecznego działania prawa.

2. Ocena konstytucyjności

2.1. Na podstawie ustawy zmieniającej na samorząd terytorialny szczebla powiatowego zostały nałożone zadania obejmujące: 1) usuwanie pojazdów z drogi w sytuacjach określonych w art. 130a ust. 1-2 prawa o ruchu drogowym; 2) prowadzenie parkingu strzeżonego (parkingów strzeżonych), na którym przechowywane są pojazdy usunięte z drogi; 3) występowanie z wnioskiem do sądu o orzeczenie przepadku pojazdów na rzecz powiatu; 4) podejmowanie czynności związanych z utylizacją pojazdów; 5) wydawanie decyzji o zapłacie kosztów związanych z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdów. Zadania te, należące dotąd do zakresu działania administracji rządowej, zostały przejęte przez powiaty z dniem 21 sierpnia 2011 r. (data wejścia w życie przepisów ustawy zmieniającej, na podstawie których powiaty przejęły zadania związane z usuwaniem pojazdów – zob. art. 16 pkt 1 ustawy zmieniającej). W charakterze uzupełnienia trzeba zauważyć, że przepisy prawa także przed 21 sierpnia 2011 r. ustanawiały właściwość organów powiatu w niektórych sprawach związanych z usuwaniem pojazdów z dróg (np. ustalanie stawek opłat za usunięcie pojazdu i jego przechowywanie, określenie podmiotu usuwającego pojazdy z drogi oraz podmiotu prowadzącego parking, na którym przechowywane są pojazdy usunięte z drogi).

Skutkiem wejścia w życie ustawy zmieniającej było nie tylko przejęcie przez powiaty zadań związanych z usuwaniem pojazdów z dróg. Ustawodawca wprowadził równoległe zmiany dotyczące postępowania w sprawie usuwania pojazdów z dróg. Obejmowały one:

- 1) tryb, w jakim następowała utrata własności pojazdów umieszczonych na parkingach strzeżonych, które nie zostały odebrane przez właścicieli.

W stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej pojazd nieodebrany z parkingu przez uprawnioną osobę w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia z drogi był traktowany jako porzucony w celu wyzbycia się własności, czego skutkiem było przejście własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa. Tryb przejścia własności pojazdu na Skarb Państwa został jednak uznany za niezgodny z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny – w wyroku z 3 czerwca 2008 r. (sygn. akt P 4/06) podkreślono, że odjęcie własności pojazdu może nastąpić wyłącznie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Stąd ustawa zmieniająca wprowadziła sądowy tryb orzekania przypadku pojazdu;

- 2) skróceniu terminu, po upływie którego właściwe organy mogą podjąć czynności zmierzające do likwidacji pojazdu. Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej działania takie mogły nastąpić dopiero po przejęciu przez Skarb Państwa własności pojazdów, które nie zostały odebrane z parkingu, a więc z upływem 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi. Szczegółowy tryb przejścia własności określały przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 października 2007 r. w sprawie usuwania pojazdów (Dz. U. Nr 191, poz. 1377) – § 8 ust. 1 tego rozporządzenia przewidywał, że o przejściu na rzecz Skarbu Państwa orzeka naczelnik właściwego miejscowo urzędu skarbowego. Zgodnie z przepisami obowiązującymi od 4 września 2010 r., utrata własności pojazdu może nastąpić – na podstawie orzeczenia sądu – po upływie 3 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi, o ile właściciel pojazdu został właściwie zawiadomiony (4 miesiące w przypadku, gdy nie udało się ustalić właściciela). Skrócenie terminu miało na celu zmniejszenie kosztów związanych z przechowywaniem pojazdów, które nie zostały odebrane przez właścicieli. Koszty te często znacząco przewyższały, w skrajnych sytuacjach nawet kilkadziesiątkrotnie, wartość pojazdu. Wobec nieskuteczności – w wielu przypadkach – postępowań egzekucyjnych, koszty usuwania i przechowywania pojazdów finalnie ponosiły organy właściwe w sprawach usuwania pojazdów z dróg;
- 3) zmianę podmiotu, na rzecz którego następuje przypadek przejazdu usuniętego z drogi w trybie art. 130a ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym – do 11 czerwca 2009 r. przejście własności pojazdu następowało na rzecz

Skarbu Państwa (przepis ten utracił moc prawną w następstwie wejścia w życie wyroku TK z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06). Począwszy od wejścia w życie ustawy zmieniającej, przepadek pojazdu następuje na rzecz powiatu (zob. art. 130a ust. 10 ustawy prawo o ruchu drogowym);

- 4) zmianę zasad ustalania opłat za usuwanie pojazdów z drogi i ich przechowywanie.

W późniejszym okresie następowały także inne zmiany dotyczące zasad i trybu usuwania pojazdów z dróg (np. odstępianie od zasady, że warunkiem wydania pojazdu z parkingu jest uiszczenie przez właściciela pojazdu należnych opłat – regulacja ta została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczną z Konstytucją w wyroku z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17). Nie są one jednak relewantne w kontekście problemu konstytucyjnego stanowiącego przedmiot niniejszego postępowania, stąd nie zostały uwzględnione w dalszej analizie.

Wymaga wyjaśnienia, że zmiana zasad związanych z postępowaniem z pojazdami usuniętymi z drogi następowała etapowo. Wprowadzenie sądowego trybu rozstrzygania o przepadku pojazdu, przyznanie staroście uprawnienia do występowania do sądu o orzeczenie przepadku, jak również określenie powiatu jako podmiotu na rzecz którego następował przepadek pojazdów nastąpiło wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej, tj. 4 września 2010 r. Natomiast nałożenie na rzecz powiatu zadań dotyczących postępowania z pojazdami usuniętymi z drogi, przyznanie radzie powiatu uprawnienia do ustalania opłat, jak również wprowadzeniu zasady, że opłaty te przypadają na rzecz powiatu nastąpiło dopiero po upływie roku od dnia wejścia w życie ustawy, tj. 21 sierpnia 2011 r.

2.2. Zarzut naruszenia zakazu działania prawa wstecz Rada Powiatu Grodziskiego powiązała z nałożeniem na starostę obowiązku rozstrzygania w sprawie kosztów przechowywania pojazdów, których własność nabył Skarb Państwa, a pojazdy te zostały następnie zlikwidowane przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Wydawanie rozstrzygnięć w sprawach tych pojazdów przez starostów prowadzi – jak stwierdził wnioskodawca – do sytuacji, w której obecne regulacje znajdują zastosowanie do zdarzeń zakończonych przed ich wejściem w życie. Tak sformułowany zarzut nie zasługuje, w ocenie Sejmu, na uwzględnienie.

Należy zaakcentować, że zgodnie z regulacją przyjętą w ustawie zmieniającej z chwilą przejścia przez samorząd powiatowy zadań z zakresu

usuwania pojazdów z dróg, ich przechowywania oraz postępowania z pojazdami nieodebranymi przez właścicieli, ustała całkowicie właściwość organów administracji rządowej w tych sprawach. Organy powiatu przejęły z dniem 21 sierpnia 2011 r. wszelkie sprawy związane z usuwaniem pojazdów z dróg, ich przechowywaniem oraz postępowaniem z pojazdami nieodebranymi przez właścicieli, choćby dotyczyło to stanów faktycznych, które wystąpiły przed tą datą (zob. art. 9 ust. 2 i art. 10-13 ustawy zmieniającej). Skoro w wymienionej dacie powiat przejął zadania z zakresu przechowywania pojazdów, to zarazem od 21 sierpnia 2011 r. jego właściwością objęte jest podejmowanie wszelkich rozstrzygnięć w tych sprawach, w tym również dotyczących zwrotu kosztów przechowywania pojazdów na parkingach strzeżonych.

Konstrukcja zastosowana przez ustawodawcę nie stanowi przejawu retroaktywności prawa. O retroaktywności przepisów można mówić w sytuacji, gdy prawodawca wprowadzi zmianę kwalifikacji prawnej określonych zdarzeń, które nastąpiły w przeszłości. W następstwie późniejszej zmiany prawa zdarzenia te wywołują zatem odmienne konsekwencje, niż skutki przewidziane przez prawo w chwili ich zaistnienia. Kwestionowany przez wnioskodawcę przepis nie prowadzi do zmiany zasad odnoszących się do sytuacji prawnych ukształtowanych w przeszłości, ale skutkuje jedynie przesunięciem kompetencji w sprawach dotyczących usuwania pojazdów z drogi i ich przechowywania. Sprawy te nie zostały zakończone przed wejściem w życie ustawy zmieniającej – do tego czasu nie została bowiem wydana decyzja o zwrocie kosztów przechowywania pojazdów, jak i uprawniony podmiot nie wystąpił o zwrot kosztów przechowywania. Bez znaczenia pozostaje natomiast okoliczność, że wnioski dotyczące zwrotu kosztów przechowywania mogą dotyczyć stanów faktycznych powstałych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Hipotetycznie o retroaktywności można by mówić w sytuacji, jeżeli powiat zostałby zobowiązany do rozstrzygania wniosków, które zostały złożone do urzędu skarbowego przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Nawet wówczas jednak retroaktywność w tym względzie nie prowadzi do niezgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego. W tym kontekście należy przypomnieć, że ustawodawca dopuszcza stanowienie przepisów retroaktywnych, o ile nie stoi to w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (zob. art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). W sprawach obejmujących określenie właściwości organów władzy publicznej co do

zasady trudno mówić o naruszeniu względem nich zakazu retroaktywności. Zasada przewidująca zakaz retroaktywności dotyczy przede wszystkim jednostki i podmiotów podobnych i sprzeciwia się pogarszaniu – z mocą wsteczną – ich sytuacji prawnej (zob. przesłanki dopuszczające wprowadzenie przepisów z mocą wsteczną, sformułowane w wyroku TK z 16 marca 2017 r., sygn. akt Kp 1/17).

Uwzględniając powyższe Sejm wnosi o uznanie, że art. 13 ustawy zmieniającej jest **zgodny** z zasadą *lex retro non agit*, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

V. Zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu)

1. Wzorzec kontroli

Drugim z wzorców kontroli przywołanym przez Radę Powiatu Grodzkiego jest zasada legalizmu, wyrażona w art. 7 Konstytucji („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”). Zasada legalizmu, w tożsamej treści, jest uznawana także za element składowy klauzuli demokratycznego państwa prawnego (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 76).

Treścią zasady legalizmu jest związanie działalności organów władzy publicznej prawem. Nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa obejmuje wszelkie przejawy działalności tychże władz. Z powyższego nakazu wynikają dwie zasadnicze konsekwencje. Po pierwsze, organ władzy publicznej podejmuje czynności tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w przepisach prawnych. Jednocześnie organ władzy publicznej zobowiązany jest podjąć aktywność w każdym przypadku, gdy obowiązek taki wynika z przepisów prawnych. Po drugie, działania organu władzy publicznej muszą się mieścić w granicach upoważnień kompetencyjnych. Wykroczenie poza te granice musi być kwalifikowane jako działanie bez podstawy prawnej, a więc niedopuszczalne z punktu widzenia zasady legalizmu.

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego (zob. m.in. wyrok TK z 10 czerwca 2020 r., sygn. akt K 11/18) podkreśla się, że z zasady legalizmu wynika w szczególności nakaz wydawania przez organy administracji publicznej rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi i proceduralnymi.

Naruszenie obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności. Zasada legalizmu uzasadnia w szczególności te rozwiązania prawne, których celem jest eliminowanie z obrotu niezgodnych z prawem ostatecznych rozstrzygnięć, w tym zwłaszcza decyzji administracyjnych i wyroków sądowych.

2. Ocena konstytucyjności

Zarzut naruszenia zasady legalizmu Rada Powiatu Grodzkiego powiązała z pominięciem określenia w ustawie zmieniającej organu właściwego do wydawania rozstrzygnięć w przedmiocie zwrotu kosztów przechowywania pojazdów, które na podstawie art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym, w brzmieniu obowiązującym do 3 września 2010 r., przeszły na własność Skarbu Państwa. Sejm nie podziela wątpliwości wnioskodawcy w powyższym zakresie.

Wprawdzie, zgodzić się należy ze stanowiskiem, że przepisy prawne nie zawierają jednoznacznej normy kompetencyjnej ustanawiającej właściwość określonego organu (np. starosty, naczelnika urzędu skarbowego) w zakresie wydawania rozstrzygnięć w sprawie zwrotu kosztów przechowywania. Ta sytuacja, zarówno przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, jak i po tej dacie, nie była jednak traktowana jako uniemożliwiająca wydawanie takich rozstrzygnięć. Nie wywoływała ona także – co do zasady – sporów dotyczących właściwości organów w tym względzie. I tak, do wejścia w życie ustawy zmieniającej organem właściwym w sprawie zwrotu kosztów był naczelnik właściwego miejscowo urzędu skarbowego. Jako podstawę do podejmowania tych rozstrzygnięć uznawano § 3 pkt 1, § 4 ust. 1 pkt 3 i § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 50, poz. 449; rozporządzenie to utraciło moc z dniem 3 marca 2011 r.). Jak już wskazano, wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej powiaty przejęły wszelkie zadania związane z usuwaniem pojazdów z dróg i ich przechowywaniem, co obejmuje także wydawanie rozstrzygnięć w sprawie zwrotu kosztów przechowywania. Podstawę kompetencyjną do wydawania takich rozstrzygnięć przez starostę stanowi aktualnie art. 130a ust. 5f prawa o ruchu drogowym, zgodnie z którym do właściwości powiatu należy prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych w przypadkach, o których mowa w art. 130a

ust. 1–2 tej ustawy. Kompetencja do prowadzenia parkingu obejmuje także – w sposób niebudzący wątpliwości – podejmowanie rozstrzygnięć w sprawie zwrotu kosztów wynikających z przechowywania pojazdów. Powołany przepis nie wskazuje natomiast *expressis verbis* starosty jako podmiotu właściwego do podejmowania tego typu rozstrzygnięć. W takim przypadku zastosowanie znajduje art. 38 ustawy z dnia 5 maja 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920), zgodnie z którym w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta.

Powstaje pytanie, czy właściwość starosty obejmuje także podejmowanie rozstrzygnięć w sprawie zwrotu kosztów przechowywania pojazdów, które powstały przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. W tym względzie możliwe jest przyjęcie dwóch interpretacji. Zastosowana przez wnioskodawcę wykładnia funkcjonalna przemawia za uznaniem, że po wejściu w życie ustawy zmieniającej zachowana zostaje właściwość naczelników urzędów skarbowych w odniesieniu do kosztów powstałych przed 4 września 2010 r., których obowiązek zwrotu ciąży na Skarbie Państwa. Alternatywna wobec powyższej wykładnia zakłada, że wszelkie rozstrzygnięcia podejmowane w sprawie kosztów po 4 września 2010 r. należą do właściwości starostów. Przy tym w odniesieniu do kosztów wymienionych w art. 13 ustawy zmieniającej rozstrzygnięcie w tym względzie także należy do starosty, choć jako podmiot zobowiązany do zapłaty winien zostać wskazany naczelnik urzędu skarbowego.

Dруга z przedstawionych interpretacji została przyjęta w orzecznictwie sądowym. Uznano, że starosta jest właściwy do rozstrzygnięcia we wszystkich sprawach dotyczących kosztów przechowywania, jeżeli wniosek w tej sprawie został złożony przez przedsiębiorcę prowadzącego parking strzeżony po wejściu w życie ustawy zmieniającej (por. m.in. postanowienia NSA z 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OW 73/11; 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OW 96/11 i sygn. akt I OW 100/11; 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OW 158/11; 3 lutego 2012 r., sygn. akt I OW 177/11; 9 listopada 2012 r., sygn. akt I OW 139/12; 17 czerwca 2015 r., sygn. akt I OW 46/15; 26 marca 2018 r., sygn. akt I OW 320/17; 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OW 351/17). W powołanych orzeczeniach przyjęto, że art. 13 ustawy zmieniającej wskazuje jedynie źródło finansowania kosztów parkowania, nie określa natomiast trybu przyznawania wynagrodzenia. Kwestia ta została obecnie uregulowana, jak wskazywały sądy, w art. 130a ust. 10h prawo o ruchu drogowym. Przepis ten, jako

lex specialis, wyklucza stosowanie ogólnych zasad wynikających z art. 102 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1427).

Zdaniem wnioskodawcy, interpretacja ukształtowana w orzecznictwie jest niedopuszczalna w odniesieniu do rozstrzygnięć dotyczących kosztów przechowywania tych pojazdów, które zostały przejęte na własność Skarbu Państwa. Przesądzający w tym względzie ma być art. 130a ust. 10f prawa o ruchu drogowym, zgodnie z którym starosta jest organem egzekucyjnym, wykonującym orzeczenie sądu o przepadku pojazdu na rzecz powiatu. Status starosty jako organu egzekucyjnego ma, zdaniem wnioskodawcy, dotyczyć wyłącznie pojazdów przejętych na własność powiatu, a nie Skarbu Państwa, co stanowi przeszkodę do podejmowania jakichkolwiek rozstrzygnięć w odniesieniu do pojazdów, których własność przeszła na Skarb Państwa. Zdaniem Sejmu, przedstawiona we wniosku interpretacja nie zasługuje na uwzględnienie. Właściwość starostów w omawianym zakresie wynika z ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 130a ust. 5f prawa o ruchu drogowym. Przejęcie przez powiat zadań związanych z usuwaniem pojazdów z dróg i ich przechowywaniem oznacza zarazem właściwość do podejmowania wszelkich rozstrzygnięć w tych sprawach, w tym również w odniesieniu do stanów faktycznych (i wynikających stąd kosztów) powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Wyjątek w tym zakresie musiałby znajdować wyraźną podstawę w przepisach rangi ustawowej. Artykuł 13 ustawy zmieniającej nie ustanawia takiego wyjątku, jeżeli chodzi o określenie podmiotu właściwego do podejmowania rozstrzygnięć. Starosta zachowuje w tym względzie właściwość niezależnie od tego, czy pojazd przed wejściem w życie ustawy zmieniającej przeszedł na własność Skarbu Państwa, czy też nie.

Wypada zauważyć, że niespójne z powołanymi przepisami pozostaje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 powołanego rozporządzenia starosta jest organem egzekucyjnym w sprawie likwidacji ruchomości, które zostały przejęte na rzecz powiatu na podstawie przepisów prawa o ruchu drogowym. Brzmienie przytoczonego przepisu nie daje zatem podstaw, na co zwraca uwagę wnioskodawca, do traktowania starosty jako organu egzekucyjnego w sprawie likwidacji ruchomości, które zostały przejęte na rzecz Skarbu Państwa. Oznaczać to ma także, że starosta

nie jest właściwy do podejmowania rozstrzygnięć o zwrocie kosztów przechowywania pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa. Sejm zwraca jednak wagę, że cytowany przepis dotyczy prowadzenia postępowania egzekucyjnego w stosunku do byłego już właściciela pojazdu, nie odnosi się natomiast do kwestii zwrotu kosztów postępowania. Właściwość organów powiatu w tym zakresie wynika natomiast wprost z art. 130a ust. 5f prawa o ruchu drogowym. Stąd przytoczony przepis rozporządzenia nie przesądza na rzecz zasadności interpretacji zaproponowanej we wniosku.

Uwzględniając przedstawioną argumentację należy przyjąć, że przepisy prawa o ruchu drogowym dają podstawę do jednoznacznego rozdziału kompetencji w sprawach podejmowania rozstrzygnięć dotyczących zwrotu kosztów przechowywania pojazdów. W zakresie kwestionowanym przez wnioskodawcę, a więc kosztów przechowywania pojazdów, które przed 4 września 2010 r. przeszły na własność Skarbu Państwa, ustawodawca przewidział właściwość starostów. W związku z powyższym Sejm wnosi o uznanie, że art. 13 ustawy zmieniającej w kontekście zarzutu braku unormowania w przepisach prawa organu właściwego do rozstrzygania o zwrocie kosztów przechowywania pojazdów, które przeszły na własność Skarbu Państwa, jest **zgodny** z art. 7 Konstytucji.

Należy podkreślić, że ocena zgodności art. 13 ustawy zmieniającej z art. 7 Konstytucji dotyczy wyłącznie kwestii wskazania organu właściwego do podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie zwrotu kosztów, Zagadnienie, czy powiat może zostać zobowiązany do pokrycia kosztów przechowywania powstałych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej podlega odrębnej ocenie z punktu widzenia zgodności z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

VI. Zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji (brak zapewnienia powiatowi odpowiednich środków finansowych)

1. Wzorzec kontroli

Artykuł 167 Konstytucji reguluje podstawowe zagadnienia dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Ustrojodawca wyznaczył w nim w sposób generalny zakres, w jakim jednostki samorządu partycypują w dochodach publicznych (zasada odpowiedniości udziału jednostek samorządu w dochodach

publicznych, określana także jako zasada adekwatności – ust. 1, obowiązek powiązania zmian w zakresie zadań jednostek samorządu z odpowiednimi zmianami w systemie dochodów – ust. 4), sprecyzował rodzaje źródeł dochodów samorządu (ust. 2), jak również wprowadził obowiązek ustawowego określenia źródeł tych dochodów (ust. 3).

Normy zawarte w art. 167 Konstytucji stanowią emanację zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie finansowym. Jej istotą jest zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych zadań publicznych, przy pozostawieniu im względnej – w zakresie wyznaczonym ustawowo – swobody w kształtowaniu wydatków (por. m.in. wyroki TK z 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97 i 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 2/00; wyczerpującą analizę powyższej zasady przedstawiła E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013). Trzeba zauważyć, że ustrojodawca nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek realizacji istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Warunkiem realizacji przez samorząd przekazanych zadań jest zapewnienie przez ustawodawcę źródeł ich finansowania. Może to nastąpić w drodze wprowadzenia określonych podatków i opłat stanowiących dochód samorządu, jak również poprzez przekazanie na rzecz jednostek samorządu części dochodów budżetu państwa, w formie subwencji bądź dotacji (zob. źródła dochodów samorządu wymienione w art. 167 ust. 2 Konstytucji).

Wskazane przez wnioskodawcę w charakterze wzorców kontroli art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji mają następujące brzmienie:

- „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań” (ust. 1);
- „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych” (ust. 4).

Wymienione przepisy statuują wskazaną już powyżej zasadę odpowiedniości dochodów jednostek samorządu terytorialnego do realizowanych przez nie zadań. Wynikają z niej dwie istotne wytyczne co do kształtowania przez ustawodawcę poziomu dochodów samorządu. Z jednej strony poziom tych dochodów musi zapewniać możliwość realizacji całokształtu zadań, które ustawy nakładają na poszczególne szczeble samorządu. Z drugiej strony, poziom dochodów samorządu

terytorialnego nie ma charakteru statycznego – nałożenie na samorząd nowych zadań powinno zostać skorelowane z odpowiednimi zmianami w poziomie dochodów samorządu, a więc ich zwiększeniem. Stąd nie powinno nastąpić zwiększenie zakresu zadań samorządu, jeżeli nie zostały równocześnie zapewnione środki finansowe na ich realizację.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wiele uwagi poświęcono sprecyzowaniu wymogu „odpowiedniości” udziału samorządu w dochodach publicznych. Wypowiedzi sądu konstytucyjnego dotyczyły zarówno sytuacji, w której zmiany ustawodawcze skutkowały zmniejszeniem realnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przy pozostawieniu tego samego zakresu zadań (por. np. wyroki TK z: 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00; 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01; 30 czerwca 2003 r., sygn. akt K 8/02), jak i nałożenia nowych zadań, przy pozostawieniu poziomu dochodów na dotychczasowym poziomie (por. np. wyroki TK z 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04 i 28 lutego 2008 r., sygn. akt K 43/07).

Odnosząc się do dopuszczalnych ram ograniczeń samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, Trybunał wskazywał na konieczność spełnienia przez regulację skutkującą ingerencją w tej sferze wymogów formalnych i materialnych. Zgodnie z nimi ograniczenia dotyczące zasady samodzielności finansowej mogą być wprowadzone wyłącznie w drodze przepisów rangi ustawowej (wymóg formalny) oraz muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, którym w danym przypadku należy przyznać pierwszeństwo względem zasady samodzielności finansowej (wymóg materialny). Powyższy pogląd został sformułowany po raz pierwszy w wyroku TK z 15 grudnia 1997 r. (sygn. akt K 13/97). W wyroku z 24 listopada 1998 r. (sygn. akt K 22/98) Trybunał stwierdził ponadto, że wymogiem materialnym limitującym swobodę ustawodawcy jest zakaz nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

2. Ocena konstytucyjności

2.1. W dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej na parkingach strzeżonych znajdowały się pojazdy, które zostały usunięte z drogi przed tą datą. W tym stanie koniecznym stało się określenie podmiotu, na którym – po wejściu w życie ustawy zmieniającej – spoczywa obowiązek refundacji kosztów wynikających

z przechowywania pojazdu na parkingu strzeżonym. Powyższą kwestię rozstrzygnął art. 13 ustawy zmieniającej poprzez wskazanie, które z należności obciążają Skarb Państwa, a które samorząd powiatowy. Rekonstrukcja normy zawartej w powołanym przepisie prowadzi do uznania, że Skarb Państwa ponosi jedynie część z tych kosztów, tj. należności wynikające z przechowywania pojazdów usuniętych z drogi pomiędzy 11 grudnia 2008 r. a 4 marca 2010 r., przy czym obejmuje to wyłącznie koszty powstałe po upływie 6 miesięcy od usunięcia pojazdu z drogi, nie później jednak niż do dnia 3 września 2010 r. Pozostałe koszty wynikające z usunięcia pojazdów z dróg, ich przechowywania oraz utylizacji spoczywają na samorządzie powiatowym. Oznacza to, że na powiatach spoczywa obowiązek pokrycia kosztów:

- przechowywania pojazdów usuniętych z drogi przed 11 grudnia 2008 r., jak również pojazdów usuniętych z drogi od 4 marca 2010 r.;
- przechowywania pojazdów usuniętych z drogi pomiędzy 11 grudnia 2008 r. a 3 marca 2010 r., za okres obejmujący pierwszych sześć miesięcy przechowywania;
- usunięcia z drogi pojazdów, które w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej były przechowywane na parkingu strzeżonym niezależnie od daty, w której to nastąpiło.

Problem konstytucyjny podniesiony przez wnioskodawcę sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy nakładając na samorząd powiatowy zadania związane z usuwaniem pojazdów z dróg i ich przechowywaniem, co w praktyce wyraża się w pierwszym rzędzie w obowiązku refundacji kosztów przechowywania pojazdów należnych podmiotom prowadzącym parkingi strzeżone, ustawodawca zrealizował obowiązki wynikające z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w *petitum* wniosku Rada Powiatu Grodziskiego wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 13 ustawy zmieniającej z Konstytucją w zakresie, w jakim przepis ten nakłada na powiaty obowiązek finansowania kosztów przechowywania powstałych przed 4 września 2010 r. W konsekwencji przedstawiona w stanowisku analiza konstytucyjności odnosi się wyłącznie do tak wyznaczonego okresu, pomija natomiast koszty powstałe po tej dacie.

2.2. W ocenie Rady Powiatu Grodziskiego o niezgodności art. 13 ustawy zmieniającej z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji przesądza w pierwszej kolejności okoliczność, że nakładając na samorząd powiatowy obowiązek wykonywania zadań

z zakresu usuwania pojazdów z dróg nie został zwiększony poziom dochodów samorządu. Należy stwierdzić, że stanowisko to nie zasługuje na uwzględnienie.

Jako instrument stanowiący dla powiatów rekompensatę kosztów przechowywania powstałych przed 4 września 2010 r. ustawodawca przewidział możliwość ubiegania się przez poszczególne powiaty o dotacje z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Powyższe uprawnienie zostało ustanowione w art. 401c ust. 9 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1219), wprowadzonym na podstawie art. 7 pkt 2 ustawy zmieniającej. Dotacja została przyznana w związku z ponoszonymi przez powiaty kosztami zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, nabytymi w drodze przepadku w trybie art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym. Precyzując zasady przyznawania dotacji w projekcie ustawy zmieniającej stwierdzono, że: „Powiat otrzyma kwotę dotacji proporcjonalną do liczby pojazdów, które w dniu przejścia na własność powiatu w drodze przepadku stanowiły wraki (odpady), przekazanych do stacji demontażu i wskazanych we wniosku o udzielenie dofinansowania” (druk sejmowy nr 2816/VI kadencja, uzasadnienie s. 13). Wysokość dotacji była określana przez NFOŚiGW – w latach 2014-2015 wysokość dofinansowania została ustalona w kwocie 4 000 zł za pojazd (zob. *Dofinansowanie zbierania i demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji*, http://www.nfosigw.gov.pl/gfx/nfosigw/userfiles/files/recykling_pojazdow/5.2_zadania_wskazane_przez_ustawodawce_czesc_2._14.02.pdf). Przyjęta konstrukcja przesądza, że ustawodawca nadał omawianej dotacji charakter ryczałtowy – jej beneficjentowi przysługiwała z góry określona kwota, ustalona według liczby pojazdów, niezależnie od rzeczywistych kosztów przechowywania pojazdów. Ryczałtowość dotacji przyznawanych w trybie art. 401c ust. 9 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska powodowała, że kwota przypadająca na dany pojazd nie musiała odzwierciedlać rzeczywistych kosztów przechowania. Mogła być ona wyższa od rzeczywiście poniesionych kosztów. Z drugiej strony kwota ta – w razie gdy przechowywanie pojazdu wykraczało poza okres kilku miesięcy – mogła być niewystarczająca do pokrycia wszystkich kosztów poniesionych przez powiat z tytułu przechowywania danego pojazdu.

Wnioskodawca nie wskazał, czy Powiat Grodziski wystąpił o dofinansowanie z powyższego tytułu oraz – jeżeli taki wniosek został złożony – w jakiej wysokości otrzymał dofinansowanie oraz w jakim stopniu środki te pozwoliły pokryć należności

wynikające z przechowywania pojazdów powstałe przed dniem wejścia ustawy w życie. Należy zwrócić uwagę, że jeżeli Powiat Grodziski nie wystąpił o dotację z NFOŚiGW i w konsekwencji nie otrzymał środków z tego tytułu, to sytuacja ta nie może być kwalifikowana jako brak zapewnienia odpowiednich środków na realizację zadań nałożonych na samorząd. Ustawodawca przewidział bowiem dodatkowe źródła dochodów, z których mogły być realizowane te zadania, tyle że jednostka samorządu nie skorzystała z nich, mimo że przysługiwała jej taka możliwość. Jeżeli natomiast Powiat Grodziski otrzymał dotację z NFOŚiGW, to niezgodnym ze stanem faktycznym pozostaje sformułowany przezeń zarzut, że nałożenie nowych zadań dokonało się przy niezmienionym poziomie finansowania samorządu. W tym stanie Sejm stwierdza, że ustawodawca nakładając w formie zadania własnego obowiązek finansowania przez powiat zadań równocześnie przewidział środki finansowe, które służyły co najmniej częściowemu pokryciu tych kosztów. Z uwagi na brak przedstawienia przez wnioskodawcę odpowiednich danych nie można stwierdzić, w jakim stopniu środki te zapewniły pokrycie należności wynikających z wykonywania nowego zadania.

Uwzględniając incydentalny charakter nałożenia na samorząd powiatu obowiązku ponoszenia kosztów przechowywania pojazdów usuniętych z dróg przez organy administracji rządowej (po dniu wejścia w życie ustawy koszty te nie podlegały zwiększeniu; po pozyskaniu odpowiednich informacji od naczelników urzędów skarbowych oraz podmiotów prowadzących parkingi strzeżone starostwo powiatowe były w stanie określić wysokość tych kosztów) ustawodawca zniósł w 2015 r. możliwość ubiegania się o dotację. Nie zmienia to faktu, że samorząd powiatowy miał możliwość ubiegania się w 2014 r. o zwrot kosztów wynikających z przechowywania pojazdów.

Rozpatrując zarzut dotyczący braku zapewnienia samorządowi powiatowemu środków finansowych na pokrycie należności z tytułu przechowywania pojazdów za okres przed 4 września 2010 r. należy stwierdzić, że za źródło dochodów w tym względzie nie mogą natomiast – co do zasady – zostać uznane wpływy z opłat za usunięcie pojazdu oraz opłat za przechowanie pojazdu, wnoszone przez właścicieli pojazdów odbierających usunięte pojazdy. Wprawdzie taki charakter wymienionym opłatom został przypisany przez ustawodawcę – jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej: „Nowe zadanie nałożone na powiaty zostanie sfinansowane z opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu, stanowiących dochód

własny powiatu” (druk sejmowy nr 2816/VI kadencja, uzasadnienie s. 19). Założenie przyjęte przez projektodawcę nie znajduje jednak odzwierciedlenia w rzeczywistości. Wpływy z tytułu opłat, stanowiące od 21 sierpnia 2011 r. dochód samorządu powiatowego, są przeznaczane na pokrycie powstałych po tej dacie kosztów usunięcia i przechowywania pojazdów, nie zaś kosztów sprzed 4 września 2010 r. Przy tym jedynie niewielka część pojazdów usuniętych z drogi jest odbierana przez właścicieli i tylko w takiej sytuacji to właściciele ponoszą realnie koszty z tytułu usunięcia i przechowywania pojazdów. W zdecydowanej większości przypadków pojazdy są faktycznie porzucane przez właścicieli, którzy nie odbierają ich z parkingu ze względu na niewielką wartość samego pojazdu i bardzo wysokie koszty jego przechowywania. Wobec nikłej ściągalności wymienionych opłat, ponoszenie kosztów usunięcia pojazdów z drogi i ich przechowywania finalnie obciąża budżet powiatu. W tym stanie dochody z opłat nie mogą być przeznaczone na pokrycie kosztów przechowywania powstałych przed 4 września 2010 r.

2.3. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego zasada odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych nie jest rozumiana jako obowiązek automatycznego zwiększenia poziomu dochodów samorządu o kwotę, odpowiadającą zapotrzebowaniu finansowemu jednostki samorządu związanemu z realizacją nowych zadań (zob. np. wyroki TK z: 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04; 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/06; 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09). Wynika to z ogólnej zasady, w świetle której jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do realizacji spoczywających na niej zadań finansując je z ogólnej puli środków przysługujących samorządowi. Nałożenie na samorząd nowego zadania powoduje zatem konieczność – w pierwszej kolejności – finansowania tego zadania ze środków przysługujących dotychczas samorządowi. Dopiero jeżeli wydatki związane z realizacją nowego zadania są na tyle znaczące, że istotnie utrudniają czy wręcz uniemożliwiają realizację innych zadań, wówczas aktualizuje się obowiązek wynikający z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, z którego wynika konieczność zwiększenia udziału samorządu w podziale dochodów publicznych. W uzupełnieniu powyższego należy zwrócić uwagę, że środki finansowe przysługujące jednostce samorządu terytorialnego na realizację spoczywających zadań własnych są traktowane – zarówno w płaszczyźnie prawnej, jak i ekonomicznej – jako całość, z której finansowany jest ogół zadań własnych tej jednostki. Z zastrzeżeniem

wyjątków wynikających z ustaw źródła dochodów samorządu nie mają charakteru celowego. Tym samym ustawodawca nie wskazuje konkretnych zadań, na jakie mają zostać wydatkowane dochody przypadające samorządowi z określonego tytułu. Stąd też nowe zadania powinny być realizowane w oparciu o istniejące źródła dochodów samorządu w ich dotychczasowej wydajności fiskalnej.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę, że zasadzie adekwatności przypisany jest – w świetle orzecznictwa sądu konstytucyjnego – w przeważającym stopniu charakter programowy (zob. m.in. wyroki TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11 i 13 grudnia 2018 r., sygn. akt K 34/16). Pełni ona funkcję dyrektywy wskazującej sposób dokonywania podziału środków publicznych pomiędzy administrację rządową (i inne organy państwa) a samorząd terytorialny. Podział ten powinien zostać przeprowadzony w oparciu o realizowane zadania, w tym w szczególności koszty ich wykonywania. Przy czym ustalenie podziału przypadających środków w wymiarze księgowym pozostaje kwestią złożoną i niejednoznaczną jeżeli uwzględnić choćby fakt, że w odniesieniu do wielu zadań precyzyjne określenie kosztów ich wykonywania jest niemożliwe, zadania te mogą być wykonywane w różnym standardzie, a zakres ich realizacji stanowi często wynik decyzji politycznej. Stąd, zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądu konstytucyjnego, naruszenie art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji ma miejsce jedynie w razie rażącej dysproporcji i niedofinansowania zadań realizowanych przez samorząd (zob. np. wyrok TK z 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10). Sytuacja ta występuje wówczas, gdy w następstwie nałożenia nowych zadań jednostka samorządu terytorialnego danego stopnia stała się niezdolna do realizacji spoczywających na niej zadań. Natomiast okoliczność, że samorząd nie jest zdolny do wykonywania w satysfakcjonującym stopniu wszystkich zadań publicznych nie powoduje, że ustalony ustawą poziom finansowania samorządu terytorialnego jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. W tym kontekście sąd konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na ograniczony zasób środków finansowych pozostających w dyspozycji władz publicznych (zob. np. wyrok TK 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09).

Z art. 167 ust. 4 Konstytucji wynika – po stronie ustawodawcy – generalny obowiązek wyrażający się w konieczności powiązania zmian w zakresie zadań samorządu z ogólną pulą środków finansowych przysługującą samorządowi. Określając skutki wynikające z powyższego przepisu należy zwrócić uwagę na dwie okoliczności. Z jednej strony, przepis ten musi być odczytywany w powiązaniu

z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Skoro zasada odpowiedności udziału samorządu w dochodach publicznych ma charakter dyrektywy kierunkowej, to przekłada się to również na interpretację art. 167 ust. 4 Konstytucji. Wymaga to zachowania względnej równowagi pomiędzy zadaniami przypadającymi samorządowi a udziałem samorządu w dochodach publicznych. Nie oznacza to natomiast obowiązku ustawodawcy do automatycznego refundowania samorządowi wszelkich kosztów wynikających ze zwiększenia zakresu wykonywanych zadań. Z drugiej strony, z art. 167 ust. 4 Konstytucji nie można wywieść obowiązku przekazania na rzecz samorządu terytorialnego środków finansowych w wysokości stanowiącej pełne odzwierciedlenie rzeczywistych kosztów realizacji przez samorząd danego zadania (zob. podobnie A. Niezgoda, *Podział środków publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Warszawa 2015, s. 28).

Przenosząc przedstawione rozumienie zasady odpowiedności udziału samorządu w dochodach publicznych na grunt sprawy zainicjowanej przez Radę Powiatu Grodziskiego na podkreślenie zasługują dwie kwestie. Po pierwsze, nawet jeżeli zwiększenie poziomu dochodów (m.in. ze środków z dotacji z NFOŚiGW) nastąpiło w stopniu niewystarczającym do pokrycia ogółu całości wydatków samorządu powiatowego wynikających z przejęcia zadań dotyczących usuwania pojazdów z dróg i ich przechowywania, to powiat zobowiązany jest pokryć wynikające stąd koszty z ogólnej puli przypadających mu dochodów. Stan, w którym zwiększone (dodatkowe) dochody nie wystarczają na finansowanie nowego zadania nie prowadzi automatycznie do niezgodności z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Po drugie, do naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji dochodzi jedynie wówczas, gdy w następstwie nałożenia obowiązku realizacji nowych zadań sytuacja finansowa powiatu pogorszyła się do tego stopnia, że niemożliwa stała się realizacja pozostałych (wszystkich) zadań spoczywających na samorządzie. Rada Powiatu Grodziskiego nie wskazała, poza stwierdzeniem ogólnego zagrożenia wystąpienia takiej sytuacji, aby rzeczywiście ona nastąpiła.

2.4. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego zostały sformułowane bardzo rygorystyczne wymogi dotyczące uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Obowiązek ich spełnienia ciąży na podmiocie inicjującym postępowanie przed Trybunałem. Oprócz zarzutów o charakterze prawnym, konieczne jest

przedstawienie danych finansowych obrazujących koszty wykonywania spoczywających na samorządzie zadań publicznych oraz poziom dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W wyroku z 16 marca 1999 r. (sygn. akt K 35/98) Trybunał wskazał, że ocena zachowania proporcji między wysokością dochodów a zadaniami „musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 konstytucji tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwiał efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom”. Dlatego podmiot inicjujący postępowanie powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów – przewidzianych przez prawo – dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (zob. m.in. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11), bądź też że zmiany w zakresie zadań samorządu lub w poziomie finansowania samorządu prowadzą do uniemożliwienia wypełnienia zadań publicznych spoczywających na samorządzie (wyrok TK z 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01). W tym aspekcie wnioskodawca powinien określić zadania, których – w następstwie obowiązywania kwestionowanych przez niego przepisów – nie jest w stanie realizować lub może je realizować w ograniczonym zakresie w porównaniu z ich realizacją w poprzednim stanie prawnym (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09). Powyższy dowód musi zostać oparty o całościową analizę dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Tylko wówczas możliwe jest dokonanie oceny, czy przyznane dochody są wystarczające do sfinansowania wszystkich zadań jednostki samorządu terytorialnego (wyrok TK z 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08). W późniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny rozciągnął obowiązki dowodowe jeszcze dalej, nakładając na wnioskodawcę obowiązek wykazania naruszenia zasady odpowiedności nie tylko przy uwzględnieniu zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, ale również zadań realizowanych przez organy administracji rządowej. Znalazło to wyraz w wymogu sformułowanym po raz pierwszy w wyroku z 31 maja 2005 r. (sygn. akt K 27/04), w którym stwierdzono, że wnioskodawca (jednostka samorządu terytorialnego), podnosząc zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, „nie może ograniczyć się do

stwierdzenia, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale powinna przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego” (powyższy obowiązek został następnie powtórzony m.in. w wyrokach TK z: 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/06; 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09; 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11; 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10). Brak spełnienia wymienionych wymogów stanowił – w większości spraw rozpatrywanych przez Trybunał – okoliczność stanowiącą podstawę uznania, że kontrolowane przepisy nie naruszają standardu wynikającego z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

Przechodząc na płaszczyznę niniejszego postępowania należy zwrócić uwagę, że Rada Powiatu Grodzkiego tylko połowicznie zrealizowała obowiązek związany z odpowiednim uzasadnieniem – w aspekcie finansowym – sformułowanych zarzutów, zaś przedstawione dane są w części nieadekwatne jako dotyczące wydatków za okres nieobjęty kwestionowaną normą (zob. np. załącznik nr 9, w którym przedstawione zostały wpływy i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu usuwania, przechowywania i utylizacji pojazdów z lat 2015-2019, podczas gdy kwestionowany przepis dotyczy sytuacji z 2010 r. i wcześniejszych). Przedstawione dowody nie odnoszą się także bezpośrednio do przedmiotu zaskarżenia, ujętego zakresowo. Otóż podniesiony we wniosku zarzut odnosi się do nałożenia na samorząd obowiązku zwrotu kosztów przechowywania pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa przed 4 września 2010 r. za okres obejmujący sześć pierwszych miesięcy przechowywania. Rada Powiatu Grodzkiego powinna w konsekwencji przedstawić wyliczenia kwot za ten okres. Tymczasem we wniosku porzeczono na wskazaniu ogólnej kwoty przypadającej za poszczególne pojazdy za cały okres przechowywania. Wskazana we wniosku łączna kwota (ok. 1 600 000 zł) obejmuje zatem zarówno okres, za który samorząd powiatowy został zobowiązany do refundacji kosztów określonych w art. 13 ustawy zmieniającej, jak również kosztów powstałych po wskazanej tam dacie. Przy czym, zgodnie z zasadami wskazanymi w pkt VI.2.1 stanowiska, co najmniej część tych kosztów obciąża Skarb Państwa.

W najmniejszym nawet zakresie wnioskodawca nie zrealizował obowiązku przedstawienia wyliczeń obrazujących, w jakim stopniu nałożenie nowego zadania obciążyło negatywnie budżet samorządu i skutkowało ograniczeniem zdolności

wykonywania pozostałych zadań spoczywających na samorządzie. Należy pamiętać, że wartością podlegającą ochronie w świetle art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji jest samodzielność finansowa, której konieczny aspekt stanowi zapewnienie samorządowi terytorialnemu środków finansowych w wysokości wystarczającej na ich realizację. Nie chodzi zatem o sytuację, w której zapewnia się odrębne źródła finansowania na każde z osobna zadań realizowanych przez samorząd (taka konstrukcja sprzeciwiałaby się postulatowi zapewnienia samorządowi kreatywności w określeniu sposobu wykonywania zadań publicznych i ich finansowania), ale konieczne jest zapewnienie odpowiednich środków na realizację zadań ujmowanych jako całość. Tymczasem Rada Powiatu Grodzkiego nie wskazała, że środki przypadające powiatowi są niewystarczające na realizację spoczywających na nim zadań, jak również że konieczność finansowania konkretnego zadania, o którym mowa w art. 13 ustawy zmieniającej, skutkowało zmniejszeniem zdolności do wykonywania jakiegokolwiek innego zadania własnego spoczywającego na samorządzie powiatowym. Tymczasem tylko przedstawienie przez wnioskodawcę wystąpienia powyższych okoliczności, potwierdzonych odpowiednimi wyliczeniami, stanowi dowód stanowiący podstawę do stwierdzenia naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Ponadto, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że jedynie wystąpienie rażącej dysproporcji pomiędzy dochodami jednostki samorządu terytorialnego a spoczywającymi na niej wydatkami stanowi podstawę do stwierdzenia naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Sytuacja taka, co oczywiste, nie wystąpiła w sprawie stanowiącej przedmiot niniejszego postępowania.

Jedynie na marginesie Sejm zwraca uwagę, że z okoliczności faktycznych wskazanych przez wnioskodawcę wynika, że Starostwo Powiatu Grodzkiego odmawiało zwrotu podmiotom prowadzącym parkingi strzeżone należności związanych z przechowywaniem pojazdów za okres sprzed wejścia ustawy zmieniającej. Stąd też w odniesieniu do wykazanych kwot można mówić co najwyżej o potencjalnych obciążeniach finansowych po stronie Powiatu Grodzkiego, skoro Powiat ten konsekwentnie odmawiał zwrotu wynikających stąd należności.

W świetle stanowiska ukształtowanego w orzecznictwie Trybunału dowody przedstawione przez wnioskodawcę nie mogą zostać uznane za dostateczne do obalenia domniemania konstytucyjności art. 13 ustawy zmieniającej.

2.5. Uwzględniając argumentację przedstawioną w pkt VI pkt 1-4 stanowiska Sejm uznaje, że art. 13 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim zobowiązuje powiat do ponoszenia kosztów przechowywania pojazdów, których własność przeszła na rzecz Skarbu Państwa w trybie art. 130a ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu obowiązującym do 3 września 2010 r., jest **zgodny** z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł 167 ust. 4 Konstytucji ma charakter komplementarny względem art. 167 ust. 1 Konstytucji. Skoro bowiem zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji należy zapewnić samorządowi udział w dochodach publicznych stosownie do wykonywanych zadań, to każdorazowo modyfikacje odnoszące się do zadań samorządu muszą pociągać za sobą zmiany w podziale środków publicznych, a więc w zakresie finansowania. W związku z powyższym stwierdzenie zgodności kwestionowanego przepisu z art. 167 ust. 1 Konstytucji przekłada się na przyjęcie tożsamej oceny w odniesieniu do art. 167 ust. 4 Konstytucji. W związku z powyższym Sejm wnosi o uznanie, że art. 13 ustawy zmieniającej, w zakresie wskazanym w akapicie poprzedzającym, jest **zgodny** z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU
W/Z

Ryszard Terlecki