

76/5/A/2008

WYROK

z dnia 3 czerwca 2008 r.

Sygn. akt P 4/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Adam Jamróz
Teresa Liszcz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 11 marca i 3 czerwca 2008 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, czy:

- 1) art. 130a ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 46 Konstytucji;
- 2) art. 130a ust. 11 pkt 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji;
- 3) § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie usuwania pojazdów (Dz. U. Nr 134, poz. 1133, ze zm.) jest zgodny z art. 130a ust. 11 pkt 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 i art. 46 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 130a ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, Nr 109, poz. 925, Nr 175, poz. 1462, Nr 179, poz. 1486 i Nr 180, poz. 1494 i 1497, z 2006 r. Nr 17, poz. 141, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 190, poz. 1400, Nr 191, poz. 1410 i Nr 235, poz. 1701, z 2007 r. Nr 52, poz. 343, Nr 57, poz. 381, Nr 99, poz. 661, Nr 123, poz. 845 i Nr 176, poz. 1238 oraz z 2008 r. Nr 37, poz. 214) w zakresie, w jakim dopuszcza odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu, jest niezgodny z art. 46, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 130a ust. 11 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 czerwca 2008 r. w Dz. U. Nr 100, poz. 649.

3. § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie usuwania pojazdów (Dz. U. Nr 134, poz. 1133 i Nr 176, poz. 1451 oraz z 2004 r. Nr 32, poz. 283) jest niezgodny z art. 130a ust. 11 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz z art. 92 ust. 1 i art. 46 Konstytucji.

II

Przepisy wymienione w części I w punktach 1 i 2, w zakresie tam wskazanym, tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, postanowieniem z 30 listopada 2005 r. (sygn. akt III SA/Gd 5/05), przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne w sprawie zgodności:

1) art. 130a ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym) z art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 46 Konstytucji,

2) art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym z art. 64 ust. 3 Konstytucji,

3) § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie usuwania pojazdów (Dz. U. Nr 134, poz. 1133, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie usuwania pojazdów) z art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym oraz z art. 92 ust. 1 i art. 46 Konstytucji.

Wątpliwości co do konstytucyjności wskazanych przepisów pojawiły się w związku z następującym stanem faktycznym:

W dniu 1 listopada 2003 r. samochód marki Audi 80, będący własnością Jadwigi Janiszek, został zatrzymany przez funkcjonariuszy Policji, a następnie usunięty z drogi w trybie art. 130a ust. 1 pkt 2 i ust. 4 prawa o ruchu drogowym. Przepis ten przewiduje obligatoryjne usunięcie pojazdu z drogi na koszt właściciela m.in. w przypadku nieokazania przez kierującego dokumentu stwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC lub stwierdzającego opłacenie składki tego ubezpieczenia. Pojazd został zabezpieczony na parkingu strzeżonym. W dniu 21 lipca 2004 r. właścicielka pojazdu została powiadomiona, że konsekwencją nieodebrania przez 6 miesięcy samochodu, zatrzymanego w trybie powołanych wyżej przepisów, jest przejście własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa – na podstawie art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym. W piśmie z 26 lipca 2004 r. Jadwiga Janiszek stwierdziła, że nie miała i nadal nie ma zamiaru wyzbycia się własności pojazdu, a jego przetrzymywanie przez Policję jest bezprawne. Decyzją z 16 września 2004 r. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Gdańsku, powołując się na przepisy art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów, orzekł o przejściu wymienionego wyżej pojazdu na rzecz Skarbu Państwa. Dyrektor Izby Skarbowej w Gdańsku decyzją z 15 listopada 2004 r. powyższe rozstrzygnięcie utrzymał w mocy. Organy obu instancji uznały, że nie są uprawnione do badania merytorycznego aspektu sprawy, tzn. oceny, czy usunięcie pojazdu przez Policję było uzasadnione. Do wydania orzeczenia wystarczy sam fakt nieodebrania przez osobę uprawnioną pojazdu w określonym ustawowo terminie. Jadwiga Janiszek wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na powyższą decyzję, twierdząc, że organy administracji, orzekające w sprawie, naruszyły

liczne przepisy z zakresu prawa procesowego, a także kwestionując uchylanie się przez te organy od oceny zasadności usunięcia pojazdu z drogi przez Policję.

Sąd pytający powziął wątpliwość co do konstytucyjności kwestionowanych przepisów, powołując się na następującą argumentację:

Art. 130a ust. 1-2 prawa o ruchu drogowym, przewidujący możliwość usunięcia z drogi pojazdów w określonych w nim sytuacjach, ma charakter prewencyjny i służy zapewnieniu szeroko rozumianego bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Inaczej ocenić należy przepis art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym, który prowadzi do pozbawienia prawa własności w przypadku nieodebrania pojazdu przez 6 miesięcy od dnia usunięcia z drogi. Trudno zaakceptować sytuację, w której w sporze co do przyczyn pozbawienia właściciela władztwa nad jego pojazdem (np. dotyczących kwestii okazania niewystarczającego, zdaniem kontrolującego, dowodu ubezpieczenia OC) stawką byłaby własność tego pojazdu, w szczególności gdy ściągnięcie od właściciela pojazdu kosztów parkowania mogłoby nastąpić w drodze egzekucji administracyjnej, a więc za pomocą środków mniej dolegliwych.

Zastosowanie w takiej sytuacji środka prowadzącego do utraty prawa własności jest zatem sprzeczne zarówno z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), jak i konstytucyjną ochroną własności (art. 21, art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji). Zwłaszcza, że przepis art. 130a prawa o ruchu drogowym nie przewiduje żadnego trybu rozwiązania sporu co do zasadności usunięcia pojazdu z drogi, a możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję dotyczącą przejścia własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa jest w tym zakresie niewystarczająca.

Kwestionowany art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym nie spełnia konstytucyjnych wymogów dotyczących przepadku rzeczy, dopuszcza bowiem pozbawienie własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu. Nie ulega wątpliwości, że unormowana w tym przepisie instytucja prawna stanowi przepadek rzeczy, o którym mowa w art. 46 Konstytucji. Zgodnie z art. 46 Konstytucji przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Ponadto, zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy. Należy uznać, że czynności mające doprowadzić do pozbawienia właściciela prawa własności winny być uregulowane na poziomie ustawowym. Zatem przepis art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym narusza art. 64 ust. 3 Konstytucji, przez to, że upoważnia ministra właściwego do spraw wewnętrznych do uregulowania w drodze rozporządzenia kwestii przejścia własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa.

Nawet gdyby uznać za dopuszczalne takie upoważnienie ustawowe, to przepis § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów wykracza poza granice delegacji ustawowej zawartej w art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia wydawane są na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. W związku z tym przepis § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów powinien określić jedynie tryb postępowania w sprawie przejścia własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, a nie wskazywać podmiot uprawniony do stosowania tego trybu.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 31 października 2006 r. wyraził stanowisko, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 46 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka kwestionowany art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym nie narusza zasady proporcjonalności. Wbrew twierdzeniom sądu pytającego odzyskanie środków publicznych, wydatkowanych na pokrycie kosztów parkowania usuniętego

pojazdu, w trybie egzekucji administracyjnej, bywa uciążliwe, czasem wręcz niewykonalne. Ponadto wraz ze wzrostem liczby samochodów zaliczanych do kategorii „wraków” narasta zjawisko pozostawiania ich na drogach publicznych co zagraża bezpieczeństwu i utrudnia ruch, a także narusza zasady ochrony środowiska. Zatem przeciwdziałanie tym zjawiskom wymaga zastosowania środków radykalnych, takich jak przejęcie nieodebranego pojazdu na własność Skarbu Państwa.

W opinii Marszałka Sejmu art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym jest zgodny z art. 46 Konstytucji. Wymogi konstytucyjne odnoszą się bowiem do przepadku rzeczy, rozumianego jako środek karny, i nie ma podstaw do przyjęcia rozszerzającej interpretacji pojęcia „przepadek rzeczy” użytego w art. 46 Konstytucji. Przepadek rzeczy nie obejmuje zatem innych przypadków „wyzucia z własności”, takich jak: wywłaszczenie lub przejęcie rzeczy przez Skarb Państwa.

Marszałek Sejmu nie podziela także stanowiska sądu pytającego co do naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji. Prawo własności nie ma bowiem charakteru absolutnego, a przesłanki dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa należy badać także w oparciu o inne przepisy konstytucyjne, przede wszystkim art. 31 ust. 3 Konstytucji, który dopuszcza ograniczenia ze względu na cele publiczne. Ponadto na treść prawa własności składają się także obowiązki właściciela, w tym wynikające z nakazów interesu publicznego. Niewywiązywanie się z tych obowiązków może wywołać negatywną reakcję władz publicznych, w tym także przejęcie pojazdu na rzecz Skarbu Państwa.

Zdaniem Marszałka kwestionowany art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym jest zgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji, ponieważ „orzeczenie o przejęciu pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, wydane przez Naczelnika Urzędu Skarbowego, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego”. Kontrola sądowa polega na zbadaniu legalności wydanego orzeczenia i obejmuje ustalenie, czy w konkretnym przypadku zaistniały wszystkie przesłanki uzasadniające przejęcie pojazdu na rzecz Skarbu Państwa.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 27 marca 2007 r. przedstawił stanowisko, że: 1) przepis art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym „w zakresie, w jakim uniemożliwia weryfikację zasadności usunięcia pojazdu z drogi oraz wzruszenie domniemania o porzuceniu pojazdu w zamiarze wyzbycia, w postępowaniu sądowym poprzedzającym orzeczenie o przejściu tego pojazdu na rzecz Skarbu Państwa” – jest niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 46 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji; 2) przepis art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji; 3) rozporządzenie w sprawie usuwania pojazdów „w zakresie, w jakim normuje pozbawienie osoby uprawnionej prawa własności pojazdu” – jest niezgodne z art. 130a ust. 11 prawa o ruchu drogowym oraz z art. 46, art. 64 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Stanowisko powyższe zostało uzasadnione w oparciu o następujące argumenty:

Przepis art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym normuje konsekwencje nieodebrania przez uprawnionego w ciągu 6 miesięcy pojazdu usuniętego z drogi i umieszczonego na parking strzeżonym. Skutkiem nieodebrania pojazdu jest przyjęcie domniemania, że pojazd został porzucony z zamiarem wyzbycia się jego własności, w rezultacie czego z mocy ustawy przechodzi na rzecz Skarbu Państwa. Kwestionowany przepis nie zawiera jednak żadnych regulacji przewidujących możliwość wzruszenia domniemania o porzuceniu pojazdu z zamiarem wyzbycia się jego własności. Nie przewiduje także możliwości weryfikacji, w postępowaniu sądowym, zasadności usunięcia pojazdu z drogi i umieszczenia go na parking strzeżonym – jeszcze przed wydaniem orzeczenia w przedmiocie pozbawienia własności osoby uprawnionej. Nie wskazuje również sądu jako organu właściwego do orzekania o „odjęciu własności”. Tym samym

zawarte w tym przepisie domniemanie prawne może przerodzić się w narzędzie automatycznego pozbawienia prawa własności osoby uprawnionej.

W omawianej sytuacji mamy do czynienia z tzw. zaniechaniem prawodawczym. „Przepis art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym nie zawiera regulacji, że właściwym do wydania orzeczenia w przedmiocie pozbawienia prawa własności pojazdu jest sąd, ani że w postępowaniu przed tym sądem podmiot zainteresowany może domagać się zweryfikowania zasadności usunięcia pojazdu z drogi oraz wzruszenia domniemania, iż nieodebranie pojazdu traktuje się jako jego porzucenie z zamiarem wyzbycia się”. Kwestionowany przepis w obecnym kształcie koliduje z zasadą ochrony prawa własności, zasadą dopuszczalności ograniczenia prawa własności jedynie w drodze ustawy oraz zasadą, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu – jest tym samym niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 46 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Z kolei kwestionowany art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym, upoważniający do wydania rozporządzenia regulującego tryb postępowania w zakresie przejścia pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, narusza art. 64 ust. 3 Konstytucji. Przekazuje bowiem do unormowania w drodze rozporządzenia kwestie związane z pozbawieniem prawa własności, które winny być kompletnie uregulowane na poziomie ustawowym.

W konsekwencji także zakwestionowany przepis § 8 rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów, określający procedurę związaną z pozbawieniem własności, jak również podmiot właściwy do orzekania o przypadku pojazdu na rzecz Skarbu Państwa – naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego, należy uznać za niezgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli. Wykracza bowiem poza dopuszczalne granice upoważnienia, normując materię zastrzeżoną do uregulowania na poziomie ustawowym. Co więcej, niedopuszczalne jest powierzenie orzekania w sprawach „odjęcia własności” innemu podmiotowi niż właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

4. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 11 maja 2007 r. przedstawił stanowisko, że: 1) art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 46 Konstytucji; 2) art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Natomiast w części dotyczącej oceny zgodności § 8 rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów z art. 130a ust. 11 prawa o ruchu drogowym oraz z art. 92 ust. 1 i art. 46 Konstytucji wniósł o umorzenie postępowania z powodu zbędności wydania wyroku. Stanowisko to zostało uzasadnione z powołaniem się na następujące argumenty:

Nie można zgodzić się z zarzutem sądu pytającego odnośnie braku drogi prawnej umożliwiającej zakwestionowanie zasadności usunięcia pojazdu z drogi. Właściciel takiego pojazdu może, zgodnie z procedurą przewidzianą w kodeksie postępowania administracyjnego, złożyć skargę na nienależyte wykonywanie zadań przez właściwy organ lub jego pracowników, a także, na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.), skargę do sądu administracyjnego.

Kwestionowany art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym nie jest niezgodny z art. 46 Konstytucji. Podany wzorzec kontroli jest nieadekwatny. „Do przejścia pojazdu na własność Skarbu Państwa nie dochodzi bowiem skutek pozbawienia jednostki własności przez działania władzy publicznej, lecz w wyniku braku działań ze strony właściciela pojazdu”. Nie mamy zatem do czynienia z przypadkiem rzeczy. Brak jakichkolwiek działań ze strony właściciela w okresie 6 miesięcy od dnia usunięcia, mimo zawiadomienia o konsekwencjach takiego zaniechania, daje podstawy do uznania pojazdu za rzecz niczyją. Tym samym również orzeczenie właściwego organu nie jest orzeczeniem o przypadku

rzeczy, lecz jedynie stwierdzeniem, że ziściły się wymagane przez ustawę przesłanki domniemania porzucenia rzeczy z zamiarem wyzbycia się jej własności. Podobną konstrukcję przewiduje kodeks cywilny. Zgodnie z art. 187 k.c. pieniądze, papiery wartościowe, kosztowności oraz rzeczy mające wartość naukową lub artystyczną, które nie zostaną przez uprawnionego odebrane w ciągu roku od dnia wezwania go przez właściwy organ, a w razie niemożności wezwania – w ciągu dwóch lat od ich znalezienia, stają się własnością Skarbu Państwa. Inne rzeczy stają się po upływie tych samych terminów własnością znalazcy, jeżeli uczynił on zadość swoim obowiązkom; jeżeli rzeczy są przechowywane przez organ państwowy, znalazca może je odebrać za zwrotem kosztów. Ustawodawca dopuszcza więc możliwość utraty przez właściciela własności rzeczy w wyniku upływu ściśle określonego czasu i niewykonania przez uprawnionego stosownych czynności zmierzających do zachowania tego prawa.

Celem regulacji art. 130a prawa o ruchu drogowym było zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym poprzez wyeliminowanie zagrażających pojazdów, co jest zgodne z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Wprowadzenie regulacji dotyczących przejścia prawa własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa stało się konieczne ze względu na wysokie koszty związane z przechowywaniem i likwidacją pojazdów, których odbiorem nie jest zainteresowany właściciel. Z tej też racji art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym należy uznać za zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 oraz z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto przewidziana w art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym regulacja, dotycząca przeniesienia własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, jest konieczna, „gdyż Skarb Państwa nie może ponosić kosztów usuwania pojazdów z drogi oraz umieszczania ich na parkingu w sytuacji, gdy właściciel nie jest zainteresowany jego odbiorem”. Z danych Ministra Finansów wynika, że wydatki związane z przechowaniem i likwidacją takich pojazdów w samym 2004 r. wyniosły ok. 2,5 mln zł, podczas gdy wpływy z ich likwidacji wyniosły jedynie 1,7 mln zł.

Z kolei art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji, z uwagi na to, że powierza do uregulowania w rozporządzeniu tryb postępowania w sprawie pozbawienia własności pojazdu, a więc materii należącej do właściwości ustawowej.

Natomiast w części dotyczącej badania konstytucyjności przepisu § 8 rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów postępowanie winno być umorzone ze względu na zbędność orzekania. Konsekwencją uznania niekonstytucyjności art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym jest bowiem utrata mocy obowiązującej tych postanowień rozporządzenia, dla których podstawę stanowił ten przepis, a więc przede wszystkim kwestionowanego § 8 rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów.

5. Przewodniczący składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego 18 marca 2008 r. zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przedstawienie informacji zarówno na temat praktyki stosowania zakwestionowanych przepisów, w szczególności art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym, jak i na temat prac legislacyjnych, dotyczących nowelizacji kwestionowanych przepisów. Z ustnych wyjaśnień przedstawiciela Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, na rozprawie 11 marca 2008 r., wynikało bowiem, że po pierwsze, trwają zaawansowane prace nad zmianą kwestionowanych przepisów, po drugie, informacje statyczne, podane w piśmie procesowym, dotyczyły wyłącznie pojazdów usuniętych z drogi na podstawie art. 50a prawa o ruchu drogowym.

6. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 29 maja 2008 r. przedstawił dane dotyczące praktyki stosowania kwestionowanych przepisów oraz informacje związane z proponowanymi zmianami.

Z danych tych wynika, że w latach 2005-2007 do urzędów skarbowych wpłynęło 24 785 wniosków o wydanie przez naczelnika tzw. orzeczenia o przejęciu pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, na podstawie art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym. Takich orzeczeń naczelnicy urzędów skarbowych wydali 20 077. Wydatki poniesione przez urzędy skarbowe w związku z prowadzeniem postępowań szacuje się na ok. 19 000 000 zł, natomiast wpływy z tytułu likwidacji pojazdów na 4 700 000 zł.

Z informacji przekazanych przez Komendę Główną Policji wynika ponadto, że oprócz znacznej liczby typowych i niestwarzających problemów przypadków zastosowania art. 130a prawa o ruchu drogowym, występują i takie, w których mimo przeprowadzenia szeregu czynności służbowych nie jest możliwe ustalenie właściciela usuniętego z drogi pojazdu. Powoduje to konieczność przechowywania pojazdu przez bliżej niesprecyzowany okres i generuje koszty niewspółmierne do wartości usuniętego pojazdu.

Zmiany legislacyjne, zgodnie z propozycjami Ministra Finansów, mają dotyczyć ujednoczenia przepisów dotyczących „przepadku pojazdów” na podstawie art. 50a i 130a prawa o ruchu drogowym, a także skrócenia 6-miesięcznego okresu, w którym osoba uprawniona może odebrać pojazd usunięty z drogi. Rozważa się także umieszczenie zapisu określającego tzw. „organ likwidacyjny”, a więc naczelnika właściwego urzędu skarbowego, bezpośrednio w art. 130a prawa o ruchu drogowym.

Podkreśla się jednak, że w związku z zagadnieniem konstytucyjności przepisów dotyczących „przepadku z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa usuniętego pojazdu”, podstawowe znaczenia dla kształtu przyszłej nowelizacji tych przepisów ma niniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

II

Na rozprawie 11 marca 2008 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Przedstawiciel Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, przedstawiając wyjaśnienia, poinformował, po pierwsze, że trwają już zaawansowane prace nad zmianą kwestionowanych przepisów, po drugie, że dane zawarte w piśmie procesowym dotyczyły wyłącznie pojazdów usuniętych w trybie art. 50a prawa o ruchu drogowym.

Na rozprawie 3 czerwca 2008 r. przedstawiciele uczestników postępowania ponownie podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne w pierwszej kolejności stwierdzić, że niniejsze pytanie prawne spełnia warunki merytorycznego rozpoznania, jest więc dopuszczalne w świetle art. 193 Konstytucji. Kwestionowane przepisy mają bezpośredni związek z przedmiotem rozpoznania w sprawie toczącej się przed sądem pytającym, a od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie tej sprawy.

2. Instytucja „przejścia” z mocy ustawy na rzecz Skarbu Państwa pojazdów nieodebranych w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia ich z drogi w trybie art. 130a ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym.

Prawo o ruchu drogowym przewiduje w art. 130a instytucję przejścia z mocy ustawy na rzecz Skarbu Państwa własności pojazdów, które po pierwsze, zostały usunięte z drogi na skutek naruszenia przepisów o bezpieczeństwie lub porządku ruchu drogowego, po drugie, nie zostały odebrane przez osobę uprawnioną w terminie 6 miesięcy od dnia ich usunięcia. Do przejścia własności takich pojazdów na rzecz Skarbu Państwa dochodzi w związku z uznaniem ich za porzucone z zamiarem wyzbycia się własności (art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym).

Zgodnie z art. 130a ust. 1 prawa o ruchu drogowym pojazd jest usuwany z drogi na koszt właściciela w przypadku: 1) pozostawienia go w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu; 2) nieokazania przez kierującego dokumentu stwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadacza pojazdu lub stwierdzającego opłacenie składki tego ubezpieczenia; 3) przekroczenia wymiarów, dopuszczalnej masy całkowitej lub nacisku osi określonych w przepisach ruchu drogowego. Ponadto w myśl art. 130a ust. 2 prawa o ruchu drogowym pojazd może być usunięty z drogi na koszt właściciela: 1) jeżeli kierowała nim osoba w stanie nietrzeźwości lub w stanie po spożyciu alkoholu albo środka działającego podobnie, a także nieposiadająca przy sobie dokumentów uprawniających do kierowania lub używania pojazdu oraz 2) gdy stan techniczny pojazdu zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Usunięcie pojazdu z drogi w trybie art. 130a ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym ma bezpośredni związek z popełnieniem czynu zabronionego stanowiącego zazwyczaj wykroczenie. Przesłanki usunięcia pojazdu mają bezpośredni związek z obowiązkami przewidzianymi w prawie o ruchu drogowym, których niedopełnienie z reguły stanowi wykroczenie sankcjonowane na gruncie kodeksu wykroczeń. I tak, zgodnie z art. 38 pkt 3 prawa o ruchu drogowym, kierujący pojazdem jest obowiązany mieć przy sobie i okazywać na żądanie uprawnionego organu wymagany dokument stwierdzający zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu lub stwierdzający opłacenie składki tego ubezpieczenia. Z kolei w myśl art. 95 k.w. „Kto prowadzi na drodze publicznej pojazd, nie mając przy sobie wymaganych dokumentów, podlega karze grzywny do 250 zł albo karze nagany”. Podobnie przedstawia się sytuacja w stosunku do pozostałych, wymienionych wyżej, przesłanek usunięcia pojazdu w trybie art. 130a ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym.

Decyzję o usunięciu pojazdu z drogi podejmuje policjant albo strażnik gminny (art. 130a ust. 4 prawa o ruchu drogowym). Pojazd jest następnie umieszczany na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie (art. 130a ust. 5c prawa o ruchu drogowym). Pojazd taki można odebrać jedynie po uprzednim uiszczeniu stosownych opłat (art. 130a ust. 7 prawa o ruchu drogowym).

Konsekwencją nieodebrania pojazdu przez osobę uprawnioną w terminie 6 miesięcy od dnia jego usunięcia z drogi, w trybie art. 130a ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym, jest uznanie, że pojazd został „porzucony z zamiarem wyzbycia się” własności i z mocy ustawy przechodzi na rzecz Skarbu Państwa (art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym). Niepodjęcie przez właściciela w określonym terminie odpowiednich kroków w celu odzyskania pojazdu, a mianowicie brak uiszczenia opłat związanych z usunięciem pojazdu z drogi i parkowaniem na strzeżonym parkingu, powoduje, że pojazd przechodzi

na rzecz Skarbu Państwa. Co więcej, tak rozumiane nieodebranie pojazdu w terminie 6 miesięcy jest uznawane za porzucenie go z zamiarem wyzbycia się własności.

Tryb postępowania w zakresie przejęcia pojazdu na rzecz Skarbu Państwa został, na podstawie art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym, określony w § 8 rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów, zgodnie z którym orzeczenie o przejęciu pojazdu na rzecz Skarbu Państwa wydaje naczelnik właściwego miejscowo urzędu skarbowego. Orzeczenie, o którym mowa w § 8 rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów, ma wyłącznie deklaratoryjny charakter. Naczelnik, wydając takie orzeczenie, bada jedynie, czy zostały spełnione ustawowe przesłanki formalne.

3. Domniemanie porzucenia pojazdu z zamiarem wyzbycia się jego własności przyjęte w art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym.

Instytucja przejścia z mocy ustawy na rzecz Skarbu Państwa własności pojazdu, usuniętego z drogi w trybie art. 130a ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym, a następnie nieodebranego przez osobę uprawnioną w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia, opiera się na uznaniu, że spełnienie powyższych przesłanek jest równoznaczne z porzuceniem przez właściciela pojazdu z zamiarem wyzbycia się własności. Przyjęcie takiego domniemania budzi jednak zasadnicze wątpliwości. Na gruncie prawa cywilnego powstanie skutku w postaci wyzbycia się własności rzeczy uzależnione jest bowiem od spełnienia dwóch przesłanek, a mianowicie właściciel rzeczy ruchomej musi wyzbyć się faktycznego władztwa nad rzeczą oraz musi wystąpić zamiar wyzbycia się przysługującego mu prawa. Zgodnie z art. 180 k.c. właściciel może wyzbyć się własności rzeczy ruchomej przez to, że w tym zamiarze rzecz porzuci. Samo wyzbycie się posiadania spowodowane okolicznościami, którym nie towarzyszy zamiar wyzbycia się własności, jak i porzucenie rzeczy w sposób uniemożliwiający zawładnięcie nią każdemu – nie jest porzuceniem rzeczy (zob. E. Skowrońska-Bocian, *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2005, s. 566; S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, Warszawa 2006, s. 230).

Nie sposób zatem uznać, że sytuacja, o której mowa w art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym, odpowiada instytucji porzucenia rzeczy ruchomej z zamiarem wyzbycia się własności.

Po pierwsze, w przypadku usunięcia pojazdu z drogi, w trybie art. 130a ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym, nie mamy do czynienia z porzuceniem pojazdu, a więc wyzbyciem się władztwa nad rzeczą. Do usunięcia pojazdu z drogi dochodzi bowiem wbrew woli właściciela (lub posiadacza rzeczy) na skutek władczych działań Policji albo straży miejskiej (gminnej) w związku z naruszeniem przepisów o bezpieczeństwie lub porządku ruchu drogowego. Pojazd jest zatem odbierany, a następnie kierowany na stosowny strzeżony parking, a właściciel jest pozbawiony faktycznego władztwa nad rzeczą.

Po drugie, nieodebranie pojazdu przez 6 miesięcy od dnia usunięcia z drogi, w praktyce równoznaczne z nieopłaceniem kosztów usunięcia z drogi i parkowania, wydaje się niewystarczające do stwierdzenia, że właściciel rzecz porzucił z zamiarem wyzbycia się jej własności. Zamiar wyzbycia się własności winien bowiem towarzyszyć porzuceniu rzeczy. A skoro porzucenie nie miało miejsca, to trudno domniemywać sam zamiar wyzbycia się własności. Co więcej, niedopełnienie przez właściciela określonych ustawowo obowiązków nie może być traktowane jako porzucenie rzeczy z zamiarem wyzbycia się własności. Jest rzeczą oczywistą, że własność „zobowiązuje” – z tytułu tego prawa na właścicielu ciąży różnego rodzaju obowiązki. Niedopełnienie któregoś z nich nie może być jednak rozumiane ani tożsame z wyzbyciem się własności rzeczy. Nieodebranie

pojazdu przez 6 miesięcy oraz nieopłacenie kosztów jego usunięcia i parkowania są zatem niewystarczające do przyjęcia domniemania, że pojazd został porzucony z zamiarem wyzbycia się własności.

Prawo o ruchu drogowym przewiduje w art. 50a sytuację, w której dochodzi do przejścia z mocy ustawy na rzecz gminy własności pojazdów porzuconych. W tej sytuacji mamy jednak do czynienia z usunięciem pojazdu z drogi w związku z pozostawieniem go bez tablic rejestracyjnych lub w stanie wskazującym na nieużywanie (art. 50a ust. 1 prawa o ruchu drogowym). Pojazd nie jest zatem odbierany właścicielowi, ale usuwany w związku z okolicznościami świadczącymi o jego porzuceniu, wyzbyciu się władztwa nad rzeczą. Następnie, na skutek nieodebrania takiego pojazdu przez osobę uprawnioną w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia, uznaje się, że został porzucony z zamiarem wyzbycia się i przechodzi na własność gminy z mocy ustawy (art. 50a ust. 2 prawa o ruchu drogowym). Zatem zarówno przesłanki usunięcia takiego pojazdu z drogi, jak i fakt nieodebrania go w określonym terminie przez właściciela świadczą w tej sytuacji o tym, że mamy w istocie do czynienia z porzuceniem pojazdu przez właściciela z zamiarem wyzbycia się własności. Co więcej, do przejścia własności z mocy ustawy na rzecz gminy nie dochodzi, gdy nieodebranie pojazdu nastąpiło z przyczyn niezależnych od osoby zobowiązanej (art. 50a ust. 3 prawa o ruchu drogowym). Właściciel może zatem domniemanie porzucenia pojazdu z zamiarem wyzbycia się własności wzruszyć. Posłużenie się w art. 50a prawa o ruchu drogowym wzruszalnym domniemaniem porzucenia pojazdu z zamiarem wyzbycia się własności wydaje się zatem w tej sytuacji adekwatne.

Na gruncie art. 130a prawa o ruchu drogowym mamy do czynienia z sytuacją odmienną. Do przejścia własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa nie dochodzi bowiem w związku z porzuceniem pojazdu przez właściciela, ale na skutek pozbawienia właściciela własności pojazdu. Właściciel jest najpierw pozbawiany faktycznego władztwa nad rzeczą na skutek usunięcia pojazdu z drogi przez Policję lub straż miejską w związku z naruszeniem przepisów o bezpieczeństwie lub porządku ruchu drogowego. Następnie własność pojazdu z mocy ustawy przechodzi na rzecz Skarbu Państwa, na skutek niedopełnienia przez właściciela (w ciągu 6 miesięcy) obowiązków dotyczących pokrycia kosztów usunięcia i parkowania pojazdu. Przyjęta konstrukcja domniemania porzucenia pojazdu z zamiarem wyzbycia się jego własności jest zatem nieadekwatna. W istocie mamy bowiem do czynienia z pozbawieniem dotychczasowego właściciela własności pojazdu na skutek spełnienia przesłanek ustawowych i przejęciem tej własności z mocy ustawy na rzecz Skarbu Państwa. Posłużenie się przez ustawodawcę nieadekwatnym w danej sytuacji domniemaniem wyzbycia się własności nie zmienia postaci rzeczy.

Przewidziana w art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym instytucja przejścia własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa jest niczym innym tylko pozbawieniem własności pojazdu z mocy ustawy w związku z wystąpieniem określonych w niej przesłanek. Co więcej, ustawowe „przejście” czy też „przejęcie” własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa ma potwierdzić „orzeczenie” w tym przedmiocie naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego (§ 8 rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów).

Na gruncie kwestionowanego art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym mamy zatem w istocie do czynienia z ustawowym pozbawieniem jednostki własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, potwierdzonym tzw. orzeczeniem organu władzy publicznej.

4. Ocena zgodności art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym z art. 46, art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że dla oceny konstytucyjności, uregulowanej w art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym, instytucji pozbawienia własności pojazdu na skutek zaistnienia przesłanek ustawowych – podstawowym wzorcem kontroli jest art. 46 Konstytucji.

Zgodnie z art. 46 Konstytucji „Przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu”. Przepis ten ustanawia zasadę wyłączności ustawy w zakresie określania przesłanek pozbawienia własności w drodze przepadku rzeczy oraz zasadę wyłączności sądu w sprawach orzekania o przepadku rzeczy. Potwierdza tym samym zasadę generalną – wyłącznie ustawowego ograniczenia wszelkich konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a w szczególności prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Co więcej, regulując, na zasadzie dopuszczalnego wyjątku, możliwość prawomocnego orzeczenia przez sąd przepadku rzeczy, umacnia tym samym nienaruszalność własności. Jak podkreślono w doktrynie, „Własność nie może być nikomu odebrana, ani przez akt ustawodawczy, ani przez akt władzy wykonawczej. Wszelkie ustawy nacjonalizacyjne, przewidujące przejście własności dóbr (...) na własność Skarbu Państwa (...) zostają niniejszym przepisem wykluczone” (P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 2). Przepadek rzeczy, obok wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji), jest bowiem najdalej idącą konstytucyjnie dopuszczalną ingerencją w prawo własności.

Pojęcie „przepadku rzeczy” łączy się zazwyczaj z prawem karnym. Niemniej jednak, zgodnie z dorobkiem orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjne pojęcia mają znaczenie autonomiczne. Oznacza to, że pojęć konstytucyjnych nie można sprowadzać do treści wynikających ze znaczenia, jakie analogicznym pojęciom nadają ustawy zwykłe. Wynika to z ogólnej zasady interpretacyjnej, zgodnie z którą „normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia dla oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie” (wyroki TK z: 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60; 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 23).

Autonomiczne znaczenie ma także konstytucyjne pojęcie „przepadku rzeczy”, przewidziane w art. 46 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że najczęstszym przypadkiem przepadku rzeczy będzie sytuacja związana z zastosowaniem środka karnorepresyjnego. Brak jest jednak podstaw, aby tylko i wyłącznie do tego rodzaju sytuacji zredukować znaczenie konstytucyjnego pojęcia „przepadku rzeczy”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto bowiem, że termin „przepadek rzeczy”, w rozumieniu Konstytucji, jest bliski pojęciu „odjęcia własności”, które sprowadza się do zewnętrznego pozbawienia jednostki własności przez działania władzy publicznej (zob. wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20). Oznacza to, że „każdy wypadek odjęcia własności w ramach pewnej procedury i poprzez orzeczenie jakiegoś organu – musi odpowiadać kryteriom sformułowanym w art. 46 Konstytucji” (wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03).

Konstytucja dopuszcza bowiem tylko dwie instytucje, które mogą prowadzić do pozbawienia własności, a tym samym naruszenia istoty tego prawa. Najdalej idąca ingerencja w prawo własności może przejawiać się albo w formie wywłaszczenia, które zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, albo w formie przepadku rzeczy, o którym mowa w art. 46 Konstytucji.

Niezależnie zatem od tego, czy ustawodawca posłużył się wprost pojęciem „przepadku rzeczy”, czy też określeniami synonimicznymi, a mianowicie „odjęciem własności”, czy też „przejęciem, przejściem własności”, w znaczeniu konstytucyjnym

pozbawienie prawa własności, o ile nie przejawia się w formie wyłączenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, musi spełniać łącznie wymogi określone w art. 46 Konstytucji. Pozbawienie prawa własności, będące przypadkiem rzeczy, nastąpić może tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Kwestionowany przepis art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym precyzuje wprawdzie ustawowe przesłanki pozbawienia dotychczasowego właściciela własności pojazdu, jednak sama własność pojazdu przechodzi na rzecz Skarbu Państwa z mocy ustawy. O przejściu własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa orzeka, zgodnie z § 8 rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów, naczelnik właściwego miejscowo urzędu skarbowego. Owo „orzeczenie” ma jedynie deklaratoryjny charakter i wydawane jest po stwierdzeniu zaistnienia formalnych przesłanek ustawowych.

Po wyczerpaniu środków odwoławczych stronie przysługuje wprawdzie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jednak, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozwiązanie to, polegające na poddaniu kontroli sądu administracyjnego tzw. orzeczenia naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego, nie jest w tym wypadku wystarczającą gwarancją praw jednostki. Kontrola wojewódzkiego sądu administracyjnego ma bowiem w analizowanej sprawie jedynie charakter „następczy”. Sąd administracyjny nie orzeka o przejściu prawa własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, lecz jedynie sprawdza, czy decyzja, zwana „orzeczeniem” o przejściu własności na rzecz Skarbu Państwa, została wydana zgodnie z obowiązującymi przepisami. Nie bada więc merytorycznego aspektu sprawy, ale jedynie legalność zaskarżonej decyzji (orzeczenia), a więc ocenia wyłącznie, czy wydana ona została po spełnieniu ustawowych przesłanek formalnych.

Należy podkreślić, że wymogu sądowego trybu orzekania o przypadku rzeczy nie można sprowadzać wyłącznie do kontroli, czy inne organy władzy publicznej postąpiły zgodnie z obowiązującym prawem. Taki udział sądu nie zapewnia ani sprawiedliwego, ani wnikliwego rozpatrzenia sprawy. Mechanizm ten uniemożliwia np. zweryfikowanie zasadności usunięcia pojazdu z drogi. Nie można więc uznać, by możliwość wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego czyniła zadość wymogom orzekania o przypadku rzeczy wyłącznie w drodze prawomocnego orzeczenia sądu.

Kwestionowany art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym przewiduje pozbawienie własności pojazdu z mocy ustawy, z chwilą spełnienia określonych w nim przesłanek. Przejście własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa potwierdza deklaratoryjne „orzeczenie” organu administracji publicznej – naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego. Nie można zatem uznać, że przepis art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym spełnia łącznie wymogi określone w art. 46 Konstytucji.

W myśl art. 46 Konstytucji o przypadku rzeczy zawsze orzeka sąd. Sądowy tryb orzekania o przypadku rzeczy ma zapewnić sprawiedliwe i szczególnie wnikliwe rozpatrzenie sprawy oraz zapobiegać wydawaniu rozstrzygnięć niezgodnych z prawem, a w konsekwencji – chronić jednostkę przed bezprawną lub nadmierną ingerencją (zob. wyroki TK z: 6 października 1998 r., sygn. K. 36/97, OTK ZU nr 5/1998, poz. 65; 17 kwietnia 2000 r., sygn. SK 28/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 88; 16 stycznia 2001 r., sygn. P 5/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 1; 16 marca 2004 r. sygn. K 22/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20).

Przekazanie orzekania o przypadku rzeczy wyłącznej kompetencji sądowej ma zapewnić jednostce ochronę przed arbitralnością organów administracji publicznej. W konsekwencji oznacza to, że nie do przyjęcia jest sytuacja, w której pozbawienie własności rzeczy następuje poprzez spełnienie li tylko przesłanek formalnych, określonych ustawowo, a orzeczenie w tym przedmiocie przez sąd ma charakter jedynie deklaratoryjny.

Udział sądu nie może bowiem sprowadzać się wyłącznie do niejako automatycznego orzekania o pozbawieniu własności. Jest to niezgodne z celem wprowadzonego wymogu, jakim było zapewnienie sprawiedliwego i wnikliwego rozpatrzenia sprawy, co jest możliwe tylko przy dokonaniu przez sąd merytorycznej oceny sprawy. Jest zatem rzeczą oczywistą, że sąd, orzekając o przepadku rzeczy, powinien zbadać merytorycznie wszystkie aspekty takiej sprawy. Tym samym jego orzeczenie winno mieć charakter konstytutywny. Przepadek rzeczy może bowiem być orzeczony przez sąd dopiero w kończącym sprawę, prawomocnym rozstrzygnięciu.

Jak wykazano wyżej, przewidziana w art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym instytucja pozbawienia właściciela własności pojazdu jedynie z mocy ustawy, na skutek spełnienia określonych przesłanek ustawowych, nie spełnia konstytucyjnego wymogu prawomocnego orzeczenia o przepadku rzeczy przez sąd.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że naruszenie art. 46 Konstytucji przesądza o niezgodności kwestionowanego przepisu także z pozostałymi wzorcami konstytucyjnej kontroli, a mianowicie art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Przepadek rzeczy, o którym mowa w art. 46 Konstytucji, stanowi bowiem konstytucyjnie dopuszczalną, najdalej idącą ingerencją w prawo własności. W konsekwencji naruszenie art. 46 Konstytucji musi zatem prowadzić także do naruszenia konstytucyjnych przepisów statuujących ochronę prawa własności.

Kwestionowany przepis art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim dopuszcza odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu, jest zatem niezgodny przede wszystkim z art. 46, ale także z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Na marginesie rozpoznawanej sprawy Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne podkreślić, że – jak wynika z pisma Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – oprócz przeważającej liczby typowych przypadków zastosowania art. 130a prawa o ruchu drogowym, występują także takie, w których nie jest możliwe ustalenie właściciela usuniętego z drogi pojazdu. Co więcej, okoliczności *in casu* mogą wskazywać, że mimo usunięcia pojazdu z drogi w trybie art. 130a ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym, w istocie doszło już wcześniej do porzucenia przez właściciela pojazdu z zamiarem wyzbycia się jego własności (tak np. w sytuacji uprzedniego porzucenia pojazdu przez właściciela, a następnie kierowania tym pojazdem przez osobę nieuprawnioną). W tego rodzaju nietypowych sytuacjach, a więc gdy nie można ustalić właściciela pojazdu, a ponadto inne okoliczności świadczą o porzuceniu pojazdu przez jego właściciela, analogiczne zastosowanie powinna mieć, omówiona wyżej, regulacja przewidziana w art. 50a prawa o ruchu drogowym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że nie może mieć miejsca przepadek rzeczy w sytuacji, gdy właściciel sam wyzbył się już własności pojazdu, porzucając go w takim zamiarze.

5. Ocena zgodności art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Art. 64 ust. 3 Konstytucji wprowadza generalną zasadę, że wszelkie ograniczenia własności mogą być wprowadzane „tylko w drodze ustawy”. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego niedopuszczalne jest zatem „przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiając organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu ograniczenia, a tym bardziej odjęcia prawa własności” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

Tymczasem kwestionowany przepis art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym upoważnił ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia w drodze rozporządzenia trybu postępowania w zakresie przejęcia pojazdu na rzecz Skarbu Państwa.

Jak wykazano wyżej, owo „przejęcie”, czy też „przejście własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa” jest niczym innym jak pozbawieniem dotychczasowego właściciela własności pojazdu bez spełnienia wymogów przepadku rzeczy, określonych w art. 46 Konstytucji. Skoro więc jedynym źródłem ograniczeń prawa własności może być ustawa, to tym bardziej pozbawienie prawa własności, będące przypadkiem rzeczy, winno zostać całościowo unormowane w ustawie. Ustawa powinna wskazywać przede wszystkim organ właściwy do orzekania o przepadku pojazdu. Nie ulega wątpliwości, że jedynym organem kompetentnym do orzekania o przepadku rzeczy, a więc też o „przejęcia pojazdu na rzecz Skarbu Państwa”, jest sąd.

Tym samym kwestionowany przepis art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym narusza art. 64 ust. 3 Konstytucji, przekazując do unormowania w akcie wykonawczym, materię, która winna zostać uregulowana na poziomie ustawowym.

6. Ocena zgodności § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów z art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym oraz z art. 92 ust. 1 i art. 46 Konstytucji.

Kwestionowane w niniejszym pytaniu prawnym rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie usuwania pojazdów utraciło już moc obowiązującą (z dniem 18 października 2007 r.) w związku z wejściem w życie nowego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 października 2007 r. w sprawie usuwania pojazdów (Dz. U. Nr 191, poz. 1377; dalej: nowe rozporządzenie z 2007 r.).

Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, za konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw dokonanie oceny konstytucyjności kwestionowanego przez sąd pytający przepisu § 8 ust. 1 nieobowiązującego już rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów.

Przepis § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów statuuje, że o przejściu pojazdu na rzecz Skarbu Państwa orzeka naczelnik właściwego miejscowo urzędu skarbowego oraz nakazuje przed wydaniem orzeczenia powiadomić właściciela pojazdu o wszczęciu takiego postępowania. Nie ulega wątpliwości, że przekazanie organowi administracji publicznej wyłącznej kompetencji sądu do orzekania o przepadku rzeczy jest oczywiście sprzeczne z art. 46 Konstytucji.

Ponadto przepis § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów, regulując kwestie zastrzeżone dla materii ustawowej i tym samym przekraczając dopuszczalne granice delegacji ustawowej, jest także niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym.

7. Skutki wyroku.

Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy w niniejszej sprawie nie zachodzi konieczność odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów. Natychmiastowa utrata mocy obowiązującej zakwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów może mieć poważne konsekwencje praktyczne. Brak regulacji dotyczącej przepadku pojazdów na gruncie art. 130a prawa o ruchu drogowym nie może być bowiem zastąpiony jedynie przez przyjęty w tej sprawie zakresowy wyrok. Niezbędna jest zatem

interwencja legislacyjna, mająca na celu dostosowanie treści zakwestionowanych przepisów do wymogów konstytucyjnych, wskazanych w niniejszym wyroku.

Trybunał Konstytucyjny zdecydował się więc odroczyć, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, o dwanaście miesięcy termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów. Termin odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów jest dostatecznie długi i winien być wykorzystany przez ustawodawcę na zmianę stanu prawnego.

Zmiana ta powinna uwzględniać przede wszystkim sprecyzowany w niniejszym wyroku zakres niekonstytucyjności art. 130a ust. 10 prawa o ruchu drogowym. Kwestionowany przepis narusza bowiem wzorce konstytucyjnie jedynie w zakresie, w jakim dopuszcza odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu. W konsekwencji oznacza to, że o przepadku pojazdu winien prawomocnie orzekać sąd. Orzeczenie sądu powinno mieć charakter konstytutywny, gdyż tylko w takiej sytuacji możliwe jest zapewnienie sprawiedliwego i wnikliwego rozpatrzenia wszystkich aspektów merytorycznych sprawy, w tym także zasadności usunięcia pojazdu z drogi w trybie art. 130a ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym.

W odniesieniu do niekonstytucyjnego art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym, z niniejszego wyroku wynika jednoznacznie, że nie jest konstytucyjnie dopuszczalne formułowanie upoważnień ustawowych do uregulowania w drodze aktów wykonawczych kwestii związanych z ograniczeniem prawa własności, a tym bardziej pozbawieniem tego prawa, które to materie zostały zastrzeżone do unormowania na poziomie ustawowym.

Jeśli chodzi o niekonstytucyjny przepis § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów, należy przypomnieć, że utracił już moc obowiązującą na skutek wejścia w życie nowego rozporządzenia z 2007 r. Został jednak zastąpiony identycznej treści przepisem § 8 ust. 1 nowego rozporządzenia z 2007 r. Należy przyjąć, że orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, iż art. 130a ust. 11 pkt 3 prawa o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji, w konsekwencji spowoduje także utratę mocy obowiązującej wydanego na jego podstawie przepisu § 8 ust. 1 nowego rozporządzenia z 2007 r. Orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisu ustawowego, upoważniającego do wydania rozporządzenia, pociąga bowiem za sobą także utratę mocy obowiązującej wydanego na jego podstawie rozporządzenia (zob. wyroki TK: z 20 czerwca 2002 r., sygn. K 33/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 44; z 9 maja 2006 r., sygn. P 4/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 55).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów ma ten skutek, że w okresie dwunastu miesięcy od ogłoszenia wyroku TK w organie promulgacyjnym (Dz. U. RP) przepisy te (o ile wcześniej nie zostaną uchylone bądź zmienione przez ustawodawcę), mimo że obalone w stosunku do nich zostało domniemanie konstytucyjności, winny być przestrzegane i stosowane przez wszystkich adresatów, w tym przez sądy orzekające (zob. wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42). Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji także rozstrzygnięcie TK o odroczeniu utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjne przepisy ma charakter ostateczny i moc powszechnie obowiązującą.

Analogiczne stanowisko prezentuje też Sąd Najwyższy w wyroku z 20 kwietnia 2006 r., sygn. IV CSK 28/06, stwierdzając, że „jeżeli Trybunał Konstytucyjny odracza termin utraty mocy obowiązującej przez wadliwą normę, to sądy i inne organy państwowe powinny tę normę stosować z wyjątkiem sprawy, która była przyczyną wszczęcia postępowania przed Trybunałem” (OSNC nr 2/2007, poz. 31).

Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów ma również wpływ na postępowanie toczące się przed sądem, który przedstawił pytanie prawne. Trybunał Konstytucyjny uznaje jednak, że w niniejszej sprawie nie zachodzą przyczyny, które nie pozwalałyby na wyłączenie skutku odroczenia wobec sprawy, która była podstawą wniesienia pytania prawnego (zob. wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42). Tym samym, termin odroczenia wskazany w wyroku nie ogranicza sądu pytającego, mającego rozstrzygnąć konkretną sprawę (zob. wyrok z 4 września 2006 r., sygn. P 2/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 98).

Ze względu na wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.