



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 11 sierpnia 2017 r.

Pozycja 155

POSTANOWIENIE

z dnia 23 maja 2017 r.

Sygn. akt Ts 259/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.L. w sprawie zgodności:

art. 6 ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1446) oraz § 8 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie wzoru oraz trybu wydawania i zwrotu kart parkingowych (Dz. U. poz. 870, ze zm.) z art. 2, art. 7, art. 32, art. 68 ust. 1 i 3 oraz art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 12 grudnia 2016 r. (data nadania) A.L. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 6 ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1446; dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, w jakim zmieniając art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 128; dalej: p.r.d.), działa wstecz i umożliwia zmianę prawomocnych decyzji administracyjnych (orzeczeń) Miejskiego Zespołu do Spraw Orzekania i Niepełnosprawności przyznających bezterminowo karty parkingowe, oraz § 8 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie wzoru oraz trybu wydawania i zwrotu kart parkingowych (Dz. U. poz. 870, ze zm.) w zakresie, w jakim umożliwia zmianę prawomocnej decyzji administracyjnej przyznającej kartę parkingową na stałe, z art. 2, art. 7, art. 32, art. 68 ust. 1 i 3 oraz art. 69 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Skarżąca wystąpiła do Miejskiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w W. (dalej: MZSON) z wnioskiem o wydanie karty parkingowej. W piśmie z czerwca 2015 r. zawiadomiono skarżącą o odmowie przyznania karty parkingowej. Jak wynika z pisma Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w W. (dalej: WZSON) z sierpnia 2015 r., zawiadomienie z czerwca 2015 r. zostało wysłane na adres wskazany przez skarżącą

we wniosku, jednak korespondencję zwrócono z adnotacją „adresat nieznany”. Skarżąca nie wezwała organu do usunięcia naruszenia prawa ani nie wniosła od tej informacji skargi do sądu administracyjnego.

13 lipca 2015 r. skarżąca złożyła zażalenie na bezczynność MZSON, które WZSON w piśmie z 14 sierpnia 2015 r. uznał za bezzasadne. Organ wyjaśnił, że wniosek o wydanie karty został rozpatrzony, a skarżąca zawiadomieniem z czerwca 2015 r. została poinformowana o sposobie załatwienia sprawy. Zawiadomienie to do skarżącej nie dotarło, gdyż podała we wniosku niewłaściwy adres i w toku postępowania nie dokonała jego zmiany.

Następnie pismem z 3 września 2015 r. skarżąca wniosła skargę na bezczynność WZSON w sprawie o wydanie karty parkingowej, którą Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku ze stycznia 2016 r. oddalił, stwierdziwszy, że w sprawie nie doszło do bezczynności organu.

Skargę kasacyjną, którą od tego orzeczenia wniosła skarżąca, oddalił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z września 2016 r. Sąd uznał, że odmowa przyznania skarżącej karty parkingowej prawidłowo nastąpiła w formie informacji mającej charakter czynności materialno-technicznej, od której przysługuje skarga do sądu administracyjnego po uprzednim wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa. Podkreślił, że w rozpoznawanej sprawie – zainicjowanej skargą na bezczynność organu – kontroli podlegał wyłącznie sposób i termin rozstrzygnięcia sprawy, a nie merytoryczna treść rozstrzygnięcia dotyczącego odmowy przyznania karty.

W zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2017 r. skarżąca została wezwana do: wskazania swoich praw podmiotowych wynikających z poszczególnych wzorców kontroli przywołanych w skardze konstytucyjnej, a także precyzyjnego wskazania sposobu ich naruszenia przez każdy z zakwestionowanych przepisów; doręczenia trzech kopii skargi; doręczenia dwóch kompletów załączników; doręczenia dokumentu potwierdzającego uprawnienie skarżącej do samodzielnego sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej, a także do udokumentowania, zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o TK, daty doręczenia wyroku, o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o TK.

W odpowiedzi na to wezwanie skarżąca nadesłała pismo z 17 lutego 2017 r., w którym wskazała, że „kwestionowany przepis” pozbawił ją prawa odwołania się od merytorycznego rozstrzygnięcia (odmowy wydania karty) i wykorzystania możliwości merytorycznego rozpatrzenia jej sprawy przez sądy administracyjne, a tym samym pozbawił możliwości uzyskania praw przyznanych w art. 15 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Rzymie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67; dalej: EKS).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane analizowaną skargą nie zostało zakończone do 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie ustawy o TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy ustawy o TK.

Jak stanowi art. 6 ustawy zmieniającej, karty parkingowe, o których mowa w przepisach p.r.d., wydane na podstawie dotychczasowych przepisów, zachowują ważność do dnia określonego jako data ważności karty, nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2015 r. (ust. 1); osobom zaliczonym do znacznego stopnia niepełnosprawności, posiadającym ważne orzeczenie

wydane przez powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności i mającym przyczynę niepełnosprawności oznaczoną symbolem 04-O (choroby narządu wzroku), 05-R (upośledzenie narządu ruchu) lub 10-N (choroba neurologiczna), zawierające wskazanie o spełnieniu przesłanek uprawniających do uzyskania karty parkingowej na podstawie przepisów dotychczasowych – kartę parkingową wydaje się na podstawie tego orzeczenia (ust. 2).

Zgodnie zaś z § 8 rozporządzenia w przypadku niespełnienia warunków do otrzymania karty parkingowej przewodniczący zespołu, w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku spełniającego wymogi formalne, informuje w formie pisemnej osobę niepełnosprawną lub placówkę o odmowie przyznania karty wraz z uzasadnieniem (ust. 1); w przypadku spełnienia warunków do otrzymania karty parkingowej przewodniczący zespołu, w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku spełniającego wymogi formalne, informuje osobę niepełnosprawną lub placówkę o terminie i miejscu odbioru karty (ust. 2).

Skarżąca upatruje niekonstytucyjność art. 6 ustawy zmieniającej i § 8 rozporządzenia w tym, że umożliwiają one zmianę prawomocnych decyzji przyznających karty parkingowe bezterminowo. Skarżąca uważa, że na ich podstawie bez ustawowego upoważnienia została pozbawiona prawa nabytego do korzystania z karty parkingowej. W piśmie z 17 lutego 2017 r. stwierdziła natomiast, że „kwestionowany przepis” pozbawił ją prawa odwołania się od rozstrzygnięcia (odmowy wydania karty) i prawa do merytorycznego rozpatrzenia jej sprawy przez sądy administracyjne, a tym samym pozbawił ją możliwości uzyskania praw przyznanych w art. 15 EKS. Jak wynika ze skargi, skarżąca wiąże naruszenie tych praw podmiotowych z formą załatwienia wniosku o przyznanie karty, które następuje w drodze pisemnego zawiadomienia. Jako wzorce kontroli konstytucyjności skarżąca wskazała art. 2, art. 7, art. 32, art. 68 ust. 1 i 3 oraz art. 69 Konstytucji.

Odnosząc się do tak sformułowanych zarzutów, Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ten przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach lub wolnościach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. W konsekwencji, zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o TK, jednym z warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest wyczerpanie drogi prawnej, w wyniku czego skarżący uzyskuje ostateczne orzeczenie o tych prawach podmiotowych, o ochronę których wnosi w skardze. Wymóg ten wiąże się z zasadą subsydiarności w korzystaniu z prawa do skargi konstytucyjnej. Subsydiarność skargi konstytucyjnej polega na tym, że jest ona nadzwyczajnym środkiem prawnym, dopuszczalnym tylko wtedy, gdy skutki zarzucanego naruszenia praw podstawowych nie mogą być usunięte w inny sposób. Wskazany wymóg oparty jest na założeniu, zgodnie z którym do rozstrzygania o sprawach indywidualnych powołane są przede wszystkim sądy i organy administracji publicznej; w konsekwencji Trybunał Konstytucyjny może podjąć działania dopiero po wyczerpaniu przez skarżącego wszystkich procedur pozwalających na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 1999 r., Ts 64/99, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 10).

Kluczowe znaczenie dla analizy zarzutów zawartych w skardze ma to, że skarżąca jako ostateczne orzeczenie o swoich prawach podmiotowych wskazała wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z września 2016 r. Orzeczenie to zostało wydane wskutek rozpoznania skargi kasacyjnej od wyroku sądu pierwszej instancji oddalającego skargę na bezczynność WZSON w sprawie o wydanie karty parkingowej. W postępowaniu takim, jak wyjaśniły skarżące sądy obu instancji, nie przeprowadza się merytorycznej kontroli wydanego aktu administracyjnego, lecz jedynie bada się, czy organ załatwił sprawę w formie i terminie przewidzianych w przepisach prawa. Merytoryczne orzeczenie MZSON w zakresie terminu ważności karty skarżącej i odmowy przyznania nowej karty mogło być poddane kontroli wyłącznie w trybie skargi na akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień wynikających z przepisów prawa, opartej na art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia

2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.). Jak wynika z załączonych do skargi dokumentów oraz orzeczeń wydanych w sprawie skarżącej, nie skorzystała ona z przysługującej procedury umożliwiającej zakwestionowanie informacji z czerwca 2015 r. o odmowie przyznania jej karty parkingowej. Skarżąca ani nie wezwała organu do usunięcia naruszenia prawa, ani też nie złożyła od tej informacji skargi do sądu administracyjnego.

Z uwagi na tryb, w którym skarżąca wniosła skargę do sądu administracyjnego, tj. tryb skargi na bezczynność organu, zakwestionowany w skardze art. 6 ustawy zmieniającej, który określa termin ważności kart wydanych przed nowelizacją przepisów p.r.d., nie był – w ocenie Trybunału – podstawą prawną wyroku wskazanego przez skarżącą jako ostateczne orzeczenie o jej prawach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Sądy nie stosowały i nie mogły stosować art. 6 ustawy zmieniającej, gdyż oceniały jedynie, czy w sprawie skarżącej doszło do bezczynności organu. Zdaniem Trybunału skarżąca nie uzyskała ostatecznego orzeczenia o swoich prawach podmiotowych opartego na podstawie art. 6 ustawy zmieniającej, a więc nie spełniła podstawowego wymogu do skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. W konsekwencji Trybunał postanowił odmówić nadania skardze dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 6 ustawy zmieniającej z art. 2, art. 7, art. 32, art. 68 ust. 1 i 3 oraz art. 69 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności § 8 rozporządzenia Trybunał stwierdza, że również on nie może zostać poddany merytorycznej kontroli. Choć przepis ten był podstawą prawną prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 września 2016 r., to wyrok ten nie jest orzeczeniem, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie rozstrzyga o prawach podmiotowych, których ochrony skarżąca oczekuje (prawo do równego traktowania obywateli w zakresie wspierania niepełnosprawnych na zasadach wynikających z art. 32 w zw. z art. 68 ust. 1 i 3 oraz art. 69 Konstytucji). Skoro skarżąca nie wniosła skargi do sądu na informację z 16 czerwca 2015 r., to w konsekwencji nie legitymuje się ostatecznym orzeczeniem dotyczącym tego, czy odmowa przyznania jej karty parkingowej była zgodna z prawem. Skarżąca złożyła natomiast do sądu administracyjnego skargę na bezczynność WZSON w sprawie o wydanie karty parkingowej, po rozpoznaniu której sądy uznały, że zarówno sposób załatwienia sprawy (wydanie pisemnej informacji o odmowie przyznania karty), jak i termin, w którym to uczyniono, były prawidłowe. Choć Naczelny Sąd Administracyjny oparł swoje orzeczenie na § 8 ust. 1 rozporządzenia, to uczynił to wyłącznie w celu zbadania, czy WZSON dopuścił się bezczynności przy rozpoznawaniu wniosku skarżącej o przyznanie karty parkingowej. Sądy nie orzekały natomiast o „pozbawieniu” skarżącą prawa, o którego ochronę wnosi w skardze, tj. nabytego prawa do korzystania z karty parkingowej i nie mogły w orzeczeniach wskazanych przez skarżącą „zaakceptować pozbawienia nabytego prawa” na podstawie przepisu wykonawczego. Merytoryczne orzeczenie MZSON w tym zakresie (odmowa przyznania karty) mogło być poddane kontroli wyłącznie w trybie skargi na informację z czerwca 2015 r., której skarżąca nie wniosła.

Trybunał podkreśla ponadto, że w sprawach inicjowanych złożeniem skargi konstytucyjnej kluczowe znaczenie ma precyzyjne i prawidłowe formułowanie zarzutów, ponieważ zarzuty te wyznaczają granice kontroli przepisów prawa przez Trybunał, który w tym postępowaniu nie może działać z urzędu. Prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku wskazania, które konstytucyjne prawa lub wolności i w jaki sposób zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot skargi konstytucyjnej, a ponadto obowiązku uzasadnienia zarzutów postawionych w skardze konstytucyjnej wraz z powołaniem dowodów na ich poparcie, polegać musi nie tylko na numerycznym przywołaniu przepisów Konstytucji, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy. Niezbędne jest również precyzyjne przedstawienie treści prawa konstytucyjnego lub wolności konstytucyjnej wraz ze

szczegółową argumentacją uprawdopodobniającą stawiane zarzuty. Dokonawszy analizy skargi, Trybunał stwierdza, że skarżąca nie dołożyła należytej staranności przy formułowaniu zarzutów.

Trybunał przypomina, że jako wzorce kontroli konstytucyjności skarżąca wskazała art. 2, art. 7, art. 32, art. 68 ust. 1 i 3 oraz art. 69 Konstytucji. Z uwagi na to, że uzasadnienie zarzutów było lakoniczne, w zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2017 r. skarżąca została wezwana między innymi do wskazania swoich praw podmiotowych wynikających z poszczególnych wzorców kontroli przywołanych w skardze konstytucyjnej, a także precyzyjnego wskazania sposobu ich naruszenia przez każdy z zakwestionowanych przepisów.

W piśmie z 17 lutego 2017 r. skarżąca w jednym zdaniu odniosła się do tego wezwania, wyjaśniając, że „kwestionowany przepis” pozbawił ją prawa odwołania się od merytorycznego rozstrzygnięcia (odmowy wydania karty) i wykorzystania możliwości merytorycznego rozpatrzenia jej sprawy przez sądy administracyjne, a tym samym pozbawił ją możliwości uzyskania praw przyznanych w art. 15 EKS.

W ocenie Trybunału tak sformułowana odpowiedź nie może być uznana za prawidłowe wypełnienie wezwania. Skarżąca nie tylko nie odwołała się w niej ani do zakwestionowanych przepisów, ani do przywołanych w skardze wzorców kontroli, ale wskazała nowe prawa podmiotowe: prawo do odwołania i prawo do sądu (bez wskazania stosownych przepisów Konstytucji), które nie wynikają z żadnego z wzorców określonych w skardze. Skarżąca w piśmie z 17 lutego 2017 r. postawiła więc w istocie nowe zarzuty. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o TK jednym z warunków merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest jej złożenie w zawitym terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że jest to nieprzekraczalny termin do sformułowania elementów skargi konstytucyjnej i że niedopuszczalne jest merytoryczne rozpatrywanie zarzutów sformułowanych po upływie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku (zob. postanowienie TK z 21 stycznia 1998 r., Ts 2/98, OTK ZU nr 2/1998, poz. 21, a także wyroki TK z: 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163 oraz 26 marca 2002 r., SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15). Trybunał wyjaśnia, że zarzut niekonstytucyjności składa się z dwóch zasadniczych elementów: przepisu prawa, na podstawie którego organ lub sąd orzekł ostatecznie o prawach skarżącego, oraz wzorca kontroli, czyli przepisu Konstytucji statuującego naruszone prawo podmiotowe. Po terminie przewidzianym w art. 77 ust. 1 ustawy o TK nie jest dopuszczalne wskazywanie ani nowych przepisów, które mają stanowić przedmiot kontroli, ani nowych wzorców, które mają być punktem odniesienia dla tejże kontroli. W konsekwencji Trybunał nie mógł poddać merytorycznej ocenie zarzutu niezgodności § 8 ust. 1 rozporządzenia z prawem do odwołania i prawem do sądu.

Trybunał stwierdza, że sposób powołania wzorców kontroli i uzasadnienie skargi powodują, iż Trybunał musiałby z urzędu sprecyzować, które prawa podmiotowe skarżącej wynikają z poszczególnych wzorców kontroli i w jaki sposób zostały one ewentualnie naruszone przez § 8 rozporządzenia. Tymczasem Trybunał nie posiada kompetencji do formułowania i precyzowania zarzutów w zastępstwie skarżącej.

Na marginesie Trybunał zauważa, że zarzuty skarżącej oparte są na tezie, zgodnie z którą oba kwestionowane przepisy umożliwiają dokonanie zmiany prawomocnej decyzji o przyznaniu karty parkingowej bezterminowo. Teza ta nie ma jednak potwierdzenia w treści kwestionowanych przepisów: art. 6 ustawy zmieniającej stanowi, że karty wydane na podstawie dotychczasowych przepisów zachowują ważność do dnia określonego jako data ważności karty, nie dłużej niż do 30 czerwca 2015 r., a więc tracą ważność 1 lipca 2015 r. Natomiast § 8 rozporządzenia określa formę (pisemna informacja) i termin załatwienia sprawy z wnio-

sku o wydanie karty parkingowej. Przepisy te nie regulują natomiast kwestii zmiany wcześniej wydanych prawomocnych decyzji o przyznaniu karty.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 ustawy o TK skarżącej przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.