



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 11 marca 2016 r.

Pozycja 166

POSTANOWIENIE z dnia 5 listopada 2015 r. Sygn. akt Ts 209/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.K. w sprawie zgodności:

§ 8 ust. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. Nr 236, poz. 1998, ze zm.) z art. 92 ust. 1, art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 2 czerwca 2015 r. (data nadania), sporządzonej przez pełnomocnika, J.K. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją § 8 ust. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. Nr 236, poz. 1998, ze zm.; dalej: rozporządzenie). Wobec zaskarżonego przepisu rozporządzenia sformułował on zarzut niezgodności z art. 92 ust. 1 i art. 7 Konstytucji w zw. z art. 130 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: p.r.d.) z uwagi na fakt, że „wydający ww. rozporządzenie Minister Spraw Wewnętrznych nie był upoważniony do określenia w drodze tego rozporządzenia przypadków, w których odbycie szkolenia nie skutkuje zmniejszeniem liczby punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego”. Zakwestionowanemu przepisowi rozporządzenia skarżący zarzucił także niezgodność z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 130 ust. 4 p.r.d. „w zakresie, w jakim rozporządzeniem tym wprowadza się dla obywatela ograniczenie praw i wolności, choć powinno to mieć miejsce wyłącznie w drodze ustawy, a nie aktu podustawowego, wydanego na jej podstawie i w celu wykonania”. W konsekwencji sformułował on zarzut naruszenia przez § 8 ust. 6 rozporządzenia zasady demokratycznego państwa prawnego (wywiedzionej z art. 7 Konstytucji), zasady poszanowania i ochrony wolności człowieka (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasady dobrej legislacji (art. 92 ust. 1 Konstytucji).

Skarga konstytucyjna została wniesiona z związku z następującą sprawą. W związku z odbyciem szkolenia przewidzianego w art. 130 ust. 3 p.r.d. skarżący wystąpił (28 maja

2012 r.) do Komendanta Wojewódzkiego Policji w P. z wnioskiem o usunięcie z ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego sześciu punktów przypisanych mu w związku z naruszeniami przepisów p.r.d., jakich się dopuścił, oraz o cofnięcie – skierowanego do Prezydenta Miasta P. – wniosku o sprawdzenie jego kwalifikacji do prowadzenia pojazdów mechanicznych. W piśmie z 3 lipca 2012 r. Komenda Wojewódzka Policji w P. poinformowała skarżącego o braku podstaw do uwzględnienia jego wniosku. Skarżący następnie wezwał pismem z 15 lipca 2012 r. Komendanta Wojewódzkiego Policji w P. do „usunięcia naruszenia prawa polegającego na nieumniejszeniu liczby punktów odnotowanych w ewidencji kierowców naruszających przepis ruchu drogowego (...), w sytuacji gdy zachodzą wszelkie warunki prawne i faktyczne dokonania wnioskowanych czynności”, jednakże ten organ Policji podtrzymał swoje stanowisko w sprawie. Skarga wniesiona przez skarżącego na odmowę usunięcia naruszenia prawa została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. (wyrok ze stycznia 2013 r.). W uzasadnieniu orzeczenia sąd I instancji wskazał, że na przeszkodzie uwzględnieniu wniosku skarżącego stoją zarówno przepisy p.r.d., jak i regulacja § 8 ust. 6 rozporządzenia. Sąd stwierdził ponadto, że przepis rozporządzenia realizuje wytyczne ustawodawcy co do treści tego aktu oraz kierunku regulacji i mieści się w granicach upoważnienia zawartego w p.r.d. Podkreślił także, że zmniejszenie liczby punktów może nastąpić tylko wówczas, gdy przypisana kierowcy liczba punktów nie przekroczyła maksymalnej ich wielkości (tj. 24 punktów). Sąd zaznaczył przy tym, że kwestia zgodności rozporządzenia z p.r.d. nie budzi wątpliwości w świetle aktualnego (w chwili orzekania) orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Skarga kasacyjna skarżącego od orzeczenia sądu I instancji została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z stycznia 2015 r. W jego uzasadnieniu sąd II instancji wskazał, że usunięcie punktów z ewidencji, dokonywane w związku z odbyciem szkolenia, jest czynnością materialno-techniczną, objętą regulacją art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.).

Uzasadniając w skardze zarzuty niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, skarżący poddał analizie delegację do wydania rozporządzenia zawartą w art. 130 ust. 4 p.r.d. Na jej podstawie uznał, że nie wynika z niej, by Minister Spraw Wewnętrznych miał upoważnienie do wprowadzenia dodatkowych, oprócz przewidzianych w ustawie, ograniczeń. Jego zdaniem przesądza o tym już choćby wykładnia językowa art. 130 ust. 4 p.r.d. oraz § 8 ust. 6 rozporządzenia. W dalszej części uzasadnienia skarżący przytoczył szereg wypowiedzi orzeczniczych Trybunału dotyczących warunków zgodnego z Konstytucją stanowienia rozporządzenia. Podkreślił on ponadto, że kwestionowany przepis rozporządzenia, ingerując w sferę wolności i praw obywatelskich, narusza zasadę wyłączności ustawy do ich normowania (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK.

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji przyznaje każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, prawo do wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o jego wolnościach lub prawach. Obowiązkiem podmiotu formułującego skargę jest dokładne określenie jej podstawy. Stanowić ją mogą wyłącznie przepisy Konstytucji statuuje konkretne prawa podmiotowe przysługujące skarżącemu, które zostały naruszone wskutek zastosowania w jego sprawie kwestionowanych unormowań. Doprecyzowanie tego obowiązku zawiera art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, zgodnie z którym skarżący zobligowany został do wskazania sposobu, w jaki zaskarżone przepisy naruszyły jego konstytucyjne wolności lub prawa. Trybunał nie jest władny, działając z własnej inicjatywy, zwolnić skarżącego z tego obowiązku. W świetle bowiem art. 66 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej. Należy podkreślić, że prawidłowe wykonanie obowiązku określenia podstawy (wzorca) skargi nie może się sprowadzać jedynie do numerycznego wskazania postanowień Konstytucji, z których skarżący wywodzi przysługujące mu prawa, ale powinno polegać na przedstawieniu szczegółowych argumentów wykazujących niekonstytucyjność kwestionowanych unormowań.

W ocenie Trybunału powyższa przesłanka skargi nie została przez skarżącego spełniona. Określając podstawę skargi, a w ślad za tym – treść zarzutów skierowanych przeciwko przepisom rozporządzenia, skarżący odwołał się wyłącznie do art. 92 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uzupełnieniem tak określonego wzorca miała być – w jego intencji – zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału poglądem, powołane postanowienia Konstytucji nie mogą być jednak uznane za właściwą podstawę kontroli konstytucyjności przepisów kwestionowanych za pomocą skargi. Ujęte jako normy samoistne (nawet we wzajemnym ich ze sobą powiązaniu) nie stanowią one bowiem normatywnej podstawy do dekodowania konkretnych konstytucyjnych praw podmiotowych chronionych za pomocą tego środka prawnego. Określenie tego rodzaju praw jest zaś warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

W ocenie Trybunału, argumentacja skarżącego, koncentrująca się na problemie pogwałcenia przez prawodawcę ustrojowych warunków stanowienia rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji), nie przyniosła wyjaśnienia, w jaki sposób naruszono wolności i prawa wskazane jako podstawa skargi. Powołane wyżej postanowienie Konstytucji adresowane jest do ustawodawcy oraz do podmiotów wyposażonych w kompetencje do stanowienia rozporządzeń, i jako taki nie może być uznany za normatywne źródło konkretnych wolności lub praw chronionych za pomocą skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 22 września 2004 r., Ts 108/03, OTK ZU nr 4/B/2004, poz. 240).

Wymogu prawidłowego określenia podstawy skargi nie spełniło także odwołanie się przez skarżącego do zasady statuowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym postanowieniem: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Powyższa zasada, określając konstytucyjne przesłanki wprowadzania przez prawodawcę ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw, pozostaje niewątpliwie w ścisłym związku ze statusem prawnym skarżącego. Niemniej wykorzystanie jej jako wzorca kontroli zaskarżonych przepisów byłoby możliwe dopiero wtedy, gdyby doszło do doprecyzowania, w zakresie jakiego konkretnego prawa podmiotowego przesłanki te nie zostały spełnione (zob. postanowienie TK z 24 stycznia 2006 r., Ts 92/05, OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 43). W przypadku analizowanej skargi do tego rodzaju niezbędnego

doprecyzowania ze strony skarżącego nie doszło. Z oczywistych względów za wskazanie konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw nie można uznać powiązania przez skarżącego art. 31 ust. 3 Konstytucji z treścią przepisu ustawowego, tj. art. 130 ust. 4 p.r.d.

Wymogu precyzyjnego określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego nie spełnia tym bardziej odwołanie się w skardze do ogólnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), zgodnie z którą organy władzy publicznej mają obowiązek działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Także i ta zasada, ujęta jako samodzielna norma, nie może być uznana za podstawę skargi konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 6 lutego 2002 r., SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2).

Uwzględniając powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 oraz art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.