



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 6 kwietnia 2016 r.

Pozycja 283

POSTANOWIENIE z dnia 28 grudnia 2015 r. Sygn. akt Ts 105/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres,

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

art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) w związku z art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z 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 wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 12 marca 2015 r. (data nadania) K.P. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) w związku z art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.; dalej: ustawa o drogach publicznych) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim „pomija w definicji sprawy cywilnej sprawę dotyczącą opłaty dodatkowej z art. 13f ustawy o drogach publicznych”.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. W dniu 28 lutego 2013 r. skarżący otrzymał dokument opłaty dodatkowej zobowiązujący go do uiszczenia kwoty 50 zł wobec braku wniesienia opłaty za parkowanie samochodu w strefie płatnego parkowania. Skarżący złożył reklamację, wskazując, że zaparkował pojazd nie w pasie drogi czy w innym miejscu wyznaczonym do płatnego parkowania, ale na chodniku. Reklamacja ta nie została uwzględniona. Jednocześnie w piśmie z kwietnia 2013 r. Zarząd Dróg Miejskich w W. (dalej: ZDM) poinformował skarżącego o prawie, terminie i sposobie wniesienia odwołania do Komisji Odwoławczej powołanej przez Prezydenta w W. (dalej: Komisja Odwoławcza).

Skarżący 21 maja 2014 r. wystąpił do Sądu Rejonowego w W. z pozwem o ustalenie, iż nie jest zobowiązany do uiszczenia opłaty wynikającej z dokumentu opłaty dodatkowej z lutego 2013 r. tytułu braku ważnego dowodu wniesienia obowiązującej opłaty za parkowanie, oraz wniósł o zasądzenie od pozwanego Miasta W. – ZDM kosztów procesu. Sąd

Rejonowy w W. postanowieniem z sierpnia 2014 r. odrzucił pozew. Stwierdził on, że w rozpatrywanej sprawie droga sądowa była niedopuszczalna. Wskazał przy tym, że sprawa kontroli prawidłowości wystawienia dokumentu opłaty dodatkowej z tytułu braku ważnego dowodu wniesienia obowiązującej opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania nie stanowi sprawy cywilnej, sąd powszechny nie jest zatem właściwy do zbadania zasadności obowiązku zapłaty opłaty dodatkowej. Okoliczność ta przesądziła o odrzuceniu pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.

Skarżący wniósł na powyższe postanowienie zażalenie, które Sąd Okręgowy w W. oddalił postanowieniem z grudnia 2014 r.

W skardze konstytucyjnej skarżący zarzucił naruszenie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) przez art. 1 k.p.c. w zakresie, w jakim przepis ten pomija w definicji sprawy cywilnej sprawę dotyczącą opłaty dodatkowej określonej w art. 13f ustawy o drogach publicznych.

W przekonaniu skarżącego sprawa dotycząca opłaty dodatkowej z tytułu braku ważnego dowodu wniesienia obowiązującej opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, dlatego też – zgodnie z tym przepisem ustawy zasadniczej – powinna istnieć droga sądowa gwarantująca możliwość poddania kontroli dokumentu opłaty dodatkowej. Tymczasem w sprawie opłaty przewidzianej w art. 13f ustawy o drogach publicznych sprawowanie wymiaru sprawiedliwości zostało zastrzeżone dla sądów administracyjnych, przy czym kompetencje tych sądów obejmują jedynie postępowanie prowadzone w ramach egzekucji administracyjnej na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, ze zm.; dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Skarżący podkreślił, że w świetle tych przepisów osoba, której został wystawiony dokument opłaty dodatkowej nie jest w stanie doprowadzić do kontroli sądowej prawidłowości jego wystawienia przed podjęciem decyzji przez wierzyciela o wszczęciu egzekucji. Ponadto, kontrola przeprowadzana w ramach postępowania egzekucyjnego może obejmować jedynie weryfikację zarzutów określonych w art. 33 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zdaniem skarżącego procedura ta faworyzuje niewątpliwie wierzyciela, co jest zresztą zgodne, jak przyznał, z koncepcją postępowania egzekucyjnego. Prawa dłużnika powinny być jednak w tym stanie rzeczy – w jego przekonaniu – zagwarantowane przez zapewnienie możliwości merytorycznego sądowego rozpoznania sprawy przez sąd powszechny. Tymczasem zgodnie z orzecnictwem sądów w przypadku sprawy dotyczącej wystawienia dokumentu opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ustawy o drogach publicznych, jak zaznacza skarżący, nie ma możliwości przeprowadzenia postępowania rozpoznawczego. Sąd Najwyższy, na co zwraca on uwagę, w uchwale z 19 listopada 2010 r. (sygn. akt III CZP 88/10) uznał, że w sprawie o ustalenie nieistnienia należności stwierdzonej administracyjnym tytułem wykonawczym wystawionym w związku z nieuiszczeniem opłaty dodatkowej za postój w strefie płatnego parkowania droga sądowa jest niedopuszczalna. Zdaniem skarżącego ze wskazanej uchwały jednoznacznie wynika, iż w sytuacji, będącej przyczyną wniesienia skargi istnieje możliwość rozpoznania sprawy w trakcie trwania egzekucji tylko w pewnym zakresie i na etapie zaawansowanym.

Skarżący nie kwestionuje – jak zaznacza – tego, że prawo do sądu może zostać ograniczone, zauważa jednakże, że w analizowanym przypadku ograniczenie to polega na wykluczeniu możliwości wszczęcia postępowania głównego – etapu postępowania sądowego – co jest nieuzasadnione. W jego przekonaniu nie występują żadne okoliczności, które przemawiałyby za koniecznością wyłączenia możliwości przeprowadzenia postępowania rozpoznawczego, tym bardziej że w analogicznej sytuacji – nałożenia obowiązku wniesienia opłaty dodatkowej za jazdę środkami komunikacji miejskiej bez ważnego biletu, uruchomienie kontroli sądowej przed sądem powszechnym jest dopuszczalne. Według

skarżącego między kwestią opłaty dodatkowej z tytułu nieuiszczenia opłaty za postój w strefie płatnego parkowania przewidzianej w regulacji art. 13f ustawy o drogach publicznych będącej przedmiotem skargi konstytucyjnej a wskazaną powyżej sprawą opłaty dodatkowej z tytułu jazdy bez ważnego biletu środkami komunikacji publicznej nie ma relewantnej różnicy, która uzasadniałaby tak diametralnie odmienny zakres realizacji prawa do sądu. Skoro zatem możliwe było w jednym przypadku ukształtowanie przez ustawodawcę pozwalającego na szeroką realizację wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa modelu, w którym nie eliminuje się możliwości przeprowadzenia postępowania rozpoznawczego, to – w ocenie skarżącego – „z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością należy uznać, iż jest to możliwe również w sprawie opłaty dodatkowej z art. 13f ustawy o drogach publicznych bez uszczerbku dla innych wartości konstytucyjnych”.

Wyłączenie sądowej kontroli w sprawie opłaty określonej w art. 13f ustawy o drogach publicznych narusza zatem – w przekonaniu skarżącego – w sposób nieproporcjonalny i nieuzasadniony prawo do sądu (art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 3 sierpnia 2015 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez m.in.: dokładne wyjaśnienie, w jaki sposób zaskarżony art. 1 k.p.c. w związku z art. 13f ustawy o drogach publicznych był podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego; dokładne wyjaśnienie, w jaki sposób zakwestionowana regulacja narusza przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji); wyjaśnienie, czy skarżący na podstawie § 4 ust. 7 załącznika nr 2 do uchwały Rady w W. z czerwca 2008 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat (dalej: załącznik do uchwały z 2008 r.) – po nieuwzględnieniu reklamacji dokumentu opłaty dodatkowej – wniósł odwołanie do Komisji Odwoławczej, a w razie jego wniesienia – doręczenie rozstrzygnięcia; wyjaśnienie, czy w związku z wystawieniem dokumentu opłaty dodatkowej skarżący wszczął postępowanie sądownoadministracyjne, a w razie gdyby zostało ono wszczęte – doręczenie rozstrzygnięć wydanych w ramach tego postępowania; wyjaśnienie, czy w sprawie było prowadzone postępowanie egzekucyjne i czy w jego ramach skarżący wykorzystał przysługujące mu środki odwoławcze i doręczenie stosownych rozstrzygnięć, a także doręczenie odpisu i 4 kopii postanowienia Sądu Rejonowego w W. z sierpnia 2014 r., wraz z uzasadnieniem.

Pismem z 13 sierpnia 2015 r. (data nadania) skarżący odniósł się do powyższego zarządzenia. Wskazał, że do odrzucenia pozwu o ustalenie, iż nie jest obowiązany do uiszczenia opłaty przewidzianej w art. 13f ustawy o drogach publicznych doszło ze względu na to, że sprawa, do której merytorycznego rozstrzygnięcia zmierzał, nie stanowiła – zdaniem sądu – sprawy w rozumieniu art. 1 k.p.c. Podkreślił przy tym, że wyłączenie sprawy opłaty dodatkowej z tytułu nieuiszczenia opłaty za postój w strefie płatnego parkowania z zakresu pojęcia sprawy cywilnej zamyka drogę do przeprowadzenia merytorycznego postępowania przed sądem powszechnym, co sprawia, że nie może przedstawić swoich racji przed bezstronnym, niezależnym i niezawisłym sądem. Ponadto zwrócił uwagę na to, że w świetle obowiązujących regulacji nie istnieje możliwość przeprowadzenia w tym zakresie postępowania przed sądem administracyjnym – poza wąsko zakreślonym postępowaniem egzekucyjnym a o wszczęciu egzekucji administracyjnej decyduje wierzyciel. W tym stanie rzeczy, jak dowodzi, obywatel nie ma zatem szansy na usunięcie z własnej inicjatywy stanu niepewności prawnej.

Skarżący powtórnie przypomniał, że w jego sprawie nie występują okoliczności, które uzasadniałyby wyłączenie możliwości przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego poprzedzającego etap egzekucji. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem nie

może być – według niego – masowy napływ spraw. Ponadto, w jego przekonaniu, naruszenie zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika nie tylko z tego, że nie istnieją przesłanki świadczące o konieczności ograniczenia prawa do sądu przez wyłączenie możliwości rozpoznania przez sąd powszechny spraw dotyczących opłat dodatkowych, o których mowa w art. 13f ustawy o drogach publicznych, ale – zdaniem skarżącego – w odniesieniu do tej kategorii spraw możliwe było zastosowanie „trybu uproszczonego o charakterze rozpoznawczym”.

Skarżący wyjaśnił ponadto w piśmie, że nie wniósł odwołania do Komisji Odwoławczej, złożenie tego środka i rozstrzygnięcie w jego sprawie nie otwiera bowiem drogi do rozpoznania sprawy o opłatę dodatkową przewidzianą w art. 13f ustawy o drogach publicznych przez sąd. Stwierdził także, że nie wszczynał postępowania sądowoadministracyjnego, a w jego sprawie nie było prowadzone postępowanie egzekucyjne.

Do pisma dołączono odpis postanowienia Sądu Rejonowego w W. z sierpnia 2014 r.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w związku 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 którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach. W myśl art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK na skarżącym ciąży obowiązek wskazania naruszonych wolności lub praw oraz określenia sposobu ich naruszenia. Uprawdopodobnienie przez skarżącego naruszenia jego wolności lub praw przez zakwestionowany akt normatywny jest przesłanką konieczną dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

Trybunał stwierdza, że w rozpoznawanej skardze konstytucyjnej powyższe wymogi nie zostały spełnione.

Skarżący zarzucił niekonstytucyjność art. 1 k.p.c. w związku z art. 13f ustawy o drogach publicznych w zakresie, w jakim definicja sprawy cywilnej pomija sprawę opłaty dodatkowej z tytułu nieuiszczenia opłaty za postój w strefie płatnego parkowania. Brak zaliczenia sprawy opłaty dodatkowej przewidzianej w art. 13f ustawy o drogach publicznych do spraw cywilnych wyłącza – jego zdaniem – możliwość zbadania zasadności nałożenia obowiązku uiszczenia tej opłaty przez sąd powszechny, zamykając tym samym osobom, wobec których dokument opłaty dodatkowej został wystawiony drogę do sądu, co jest niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do postawionych zarzutów, Trybunał zwraca uwagę, że skarżący kwestionuje niemożność poddania sądowej kontroli zasadności wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej z tytułu braku ważnego dowodu wniesienia obowiązującej opłaty za postój w strefie płatnego parkowania, nie wykorzystał jednak przysługujących mu środków prawnych. Po otrzymaniu 28 lutego 2013 r. dokumentu opłaty dodatkowej złożył on reklamację, której ZDM nie uwzględnił, ale poinformował skarżącego o prawie, terminie i sposobie wniesienia odwołania do Komisji Odwoławczej. Zarówno z orzeczeń sądów, jak

i wyjaśnień skarżącego zawartych w piśmie będącym odpowiedzią na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 3 sierpnia 2015 r. wynika jednoznacznie, że skarżący nie wniósł odwołania do Komisji Odwoławczej. Wystąpił on zaś do Sądu Rejonowego w W. z pozwem o ustalenie, że nie jest zobowiązany do uiszczenia opłaty wynikającej z dokumentu opłaty dodatkowej z 28 lutego 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał, że z istoty skargi konstytucyjnej wynika, iż jej wniesienie jest możliwe tylko w sytuacji, gdy sam skarżący wykaże aktywność i skorzysta ze wszystkich przysługujących mu w toku instancji środków prawnych. Trybunał podkreśla, że „przy rozpatrywaniu skarg konstytucyjnych szczególnie istotne wydaje się zwrócenie uwagi na zabezpieczenie interesów prawnych skarżących. Możliwe jest to jednak dopiero po wykazaniu przez nich minimalnej choćby staranności w trosce o zabezpieczenie tychże interesów. Poziom tej staranności został wyznaczony przez określenie wymogów dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że »skarga ta nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie« (postanowienia z: 16 października 2002 r., SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77 oraz 17 marca 1998 r., sygn. Ts 27/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 20). Skarga konstytucyjna, stanowiąca w istocie zarzut przeciw prawu, jest *ultima ratio* – ostatnią szansą dochodzenia praw i wolności naruszonych przez zastosowanie kwestionowanego w skardze przepisu. (...) Poza oceną Trybunału Konstytucyjnego muszą zatem z konieczności pozostawać również te sytuacje, w których utrata prawa do rozpoznania skargi konstytucyjnej następuje w rezultacie uchybień popełnionych przez skarżącego na wcześniejszych etapach postępowania” (zob. postanowienie TK z 3 lipca 2007 r., SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83). W sprawie, w związku z którą sformułowano skargę skarżącemu – zgodnie z § 4 ust. 7 zdanie pierwsze załącznika do uchwały z 2008 r. – przysługiwało prawo wniesienia odwołania do Komisji Odwoławczej. Nieskorzystanie z tego środka prawnego oznacza, że skarżący nie wykazał należytej dbałości w zabezpieczeniu swoich interesów. Skarga konstytucyjna nie spełnia zatem wymogu określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, co jest samodzielną podstawą odmowy nadania jej dalszego biegu.

Niezależnie od powyższego Trybunał zwraca uwagę, że ocena spełnienia przesłanki wynikającej z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK i uprawdopodobnienia naruszenia wolności lub praw konstytucyjnych nie może abstrahować od stanu faktycznego i prawnego sprawy, w związku z którą została sformułowana skarga.

Skarżący zarzucił w analizowanej skardze niezgodność z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji art. 1 k.p.c. w związku z art. 13f ustawy o drogach publicznych w zakresie, w jakim definicja sprawy cywilnej pomija sprawę opłaty dodatkowej z tytułu nieuiszczenia opłaty za postój w strefie płatnego parkowania. Sądy orzekające w sprawie skarżącego jednoznacznie stwierdziły, że kontrola prawidłowości wystawienia dokumentu opłaty dodatkowej nie stanowi sprawy cywilnej w świetle art. 1 k.p.c., co oznacza, że sąd powszechny nie jest właściwy do zbadania zasadności nałożenia obowiązku uiszczenia tejże opłaty. Skarżący, powołując się m.in. na stanowisko Sądu Najwyższego przedstawione w uchwale z 19 listopada 2010 r., podkreślił, że osoba, na którą została nałożona opłata przewidziana w art. 13f ustawy o drogach publicznych, nie ma możliwości poddania kontroli sądu powszechnego zasadności wystawienia dokumentu opłaty dodatkowej. Wiąże się to z tym, że dokument ten nie stanowi decyzji administracyjnej, ani aktu administracyjnego indywidualnego, ani czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa o cechach określonych w 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.), co oznacza, jak podkreślił, że nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Na gruncie obowiązujących unormowań jedynie postępowanie toczące się

w ramach egzekucji administracyjnej, wszczynane z inicjatywy wierzyciela pozwala na przeprowadzenie ograniczonej kontroli w tym zakresie. Innymi słowy, istota postawionych w skardze zarzutów dotyczy braku gwarancji prawa do sądu i sądowej kontroli prawidłowości i zasadności wystawienia dokumentu opłaty dodatkowej.

Odnosząc się do tego zarzutu, Trybunał – abstrahując od kwestii niezłożenia odwołania do Komisji Odwoławczej – zaznacza, że skarżący nie wniósł skargi do sądu administracyjnego. Twierdzenia o niemożności poddania kontroli w postępowaniu sądowoadministracyjnym dokumentu opłaty dodatkowej i prawidłowości jego wystawienia opiera na dotychczasowym orzecznictwie sądowym. W sprawie, w związku z którą sformułował skargę, nie uzyskał jednak rozstrzygnięcia sądu administracyjnego, które wskazywałoby na to, że kontrola prawidłowości i zasadności wystawienia dokumentu opłaty dodatkowej przewidzianej w art. 13f ustawy o drogach publicznych przez sąd jest wyłączona. Oznacza to, że przedstawiony w skardze zarzut nie znajduje podstaw w stanie faktycznym i prawnym sprawy. Niespełnienie przesłanki wynikającej z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK przesądza o konieczności odmowy nadania skardze dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.