



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 6 kwietnia 2016 r.

Pozycja 284

POSTANOWIENIE

z dnia 29 marca 2016 r.

Sygn. akt Ts 105/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Andrzej Wróbel – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 grudnia 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej K.P.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

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.2014.101, ze zm.; dalej: kpc) w związku z art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U.2015.460, 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”. W przekonaniu skarżącego brak zaliczenia sprawy opłaty dodatkowej przewidzianej w art. 13f ustawy o drogach publicznych do spraw cywilnych wyłącza 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.

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 kpc w związku z art. 13f ustawy o drogach publicznych był podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego; dokładne określenie, 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 powołanej przez Prezydenta w W. (dalej: Komisja Odwoławcza), a w razie jego wniesienia – doręczenie rozstrzygnięcia; wyjaśnienie, czy w związku z wystawieniem dokumentu opłaty dodatkowej skarżący wszczął postępowanie sądowoadministracyjne, 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.

W piśmie z 13 sierpnia 2015 r. (data nadania) skarżący odniósł się do powyższego zarządzenia. Wskazał, że do odrzucenia złożonego przez niego 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 kpc. 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 dowodził, obywatel nie ma zatem szansy na usunięcie z własnej inicjatywy stanu niepewności prawnej.

Skarżący przypomniał, że w jego sprawie nie występowały okoliczności, które uzasadniałyby wyłączenie możliwości przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego poprzedzającego etap egzekucji. 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, lecz – 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 wszczął postępowania sądowoadministracyjnego, a w jego sprawie nie było prowadzone postępowanie egzekucyjne.

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

Postanowieniem z 28 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu jej braków formalnych.

W pierwszej kolejności Trybunał zwrócił uwagę, że skarżący nie wykorzystał przysługujących mu w toku instancji środków prawnych. Trybunał przypomniał, że w trybie kontroli konstytucyjności prawa inicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej szczególnie istotne jest dowiedzenie, że źródłem naruszenia wolności lub praw jest wyłącznie treść zakwestionowanych przepisów, nie zaś zaniedbania popełnione na wcześniejszych etapach postępowania przez skarżącego. Skarżący musi bowiem wykazać minimalną choćby staranność w zabezpieczeniu swoich interesów.

W analizowanej przez Trybunał skardze konstytucyjnej skarżący zarzucił niekonstytucyjność art. 1 kpc w związku z art. 13f ustawy o drogach publicznych, w zakresie, w jakim regulacja ta – pomijając w definicji sprawy cywilnej sprawę opłaty dodatkowej

z tytułu nieuiszczenia opłaty za postój w strefie płatnego parkowania – pozbawia *de facto* podmioty, na które nałożony został obowiązek wniesienia opłaty dodatkowej z tytułu nieuiszczenia opłaty za postój w strefie płatnego parkowania, możliwości poddania sądowej kontroli zasadności nałożenia tej opłaty.

W sprawie, w związku z którą skarżący sformułował skargę, nie wykorzystał on jednak możliwości podważenia zasadności wystawienia dokumentu opłaty dodatkowej, jaka mu przysługiwała na wcześniejszym etapie postępowania. Po nieuwzględnieniu przez zarządzającego strefą płatnego parkowania niestrzeżonego reklamacji na dokument opłaty dodatkowej skarżący, zgodnie z § 4 ust. 7 zdanie pierwsze załącznika do uchwały z 2008 r., mógł wnieść odwołanie do Komisji Odwoławczej, o czym został poinformowany przez Zarząd Dróg Miejskich w W. (dalej: ZDM). Skarżący z prawa tego nie skorzystał, wystąpił 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. Nieskorzystanie przez skarżącego z przysługującego mu prawa do wniesienia odwołania do Komisji Odwoławczej oznacza, że nie wykazał on należytej dbałości w zabezpieczeniu swoich interesów. Z tej racji Trybunał uznał, że skarga konstytucyjna nie spełniała wymogu określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), co jest samodzielną podstawą odmowy nadania jej dalszego biegu.

Niezależnie od powyższego Trybunał zwrócił uwagę, że ocena spełnienia przesłanki wynikającej z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r. i uprawdopodobnienia naruszenia wolności lub praw konstytucyjnych nie może abstrahować od stanu faktycznego i prawnego sprawy, w związku z którą skarga została sformułowana.

Istota postawionych w skardze zarzutów dotyczyła braku gwarancji prawa do sądu i sądowej kontroli prawidłowości i zasadności wystawienia dokumentu opłaty dodatkowej. Skarżący zarzucił bowiem niezgodność z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji art. 1 kpc 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, co w sytuacji, w której sądy administracyjne mogą sprawować kontrolę w zakresie sprawy opłaty z art. 13f ustawy o drogach publicznych jedynie na etapie postępowania prowadzonego w ramach egzekucji administracyjnej, oznacza pozbawienie skarżącego prawa do sądowej kontroli.

Odnosząc się do tego zarzutu, Trybunał wskazał, że skarżący nie wniósł skargi do sądu administracyjnego. Twierdzenia o niemożności poddania kontroli w postępowaniu sądoadministracyjnym dokumentu opłaty dodatkowej i prawidłowości jego wystawienia opierał na dotychczasowym orzecznictwie. 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 ma podstaw w stanie faktycznym i prawnym sprawy, co przesądziło o konieczności odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Na powyższe postanowienie skarżący wniósł 22 stycznia 2016 r. zażalenie, w którym zakwestionował prawidłowość ustaleń Trybunału. Odnosząc się do kwestii nieskorzystania z przysługującego mu – zgodnie z § 4 ust. 7 zdanie pierwsze załącznika do uchwały z 2008 r. – środka prawnego, skarżący wskazał, że uchwalając tę uchwałę, Rada w W. przekroczyła zakres ustawowego upoważnienia. Biorąc zatem pod uwagę wątpliwy charakter uchwały i przewidzianych w niej środków prawnych, „trudno jest czynić zarzut skarżącemu, że z tego trybu nie skorzystał”.

W pozostałym zakresie skarżący wskazał zaś, że przywołane w skardze konstytucyjnej oraz piśmie będącym odpowiedzią na zarządzenie sędziego TK wzywające do usunięcia

braków formalnych skargi orzecznictwo sądów powszechnych, administracyjnych oraz Sądu Najwyższego pozwala na ustalenie treści obowiązującego prawa. Skarżący, jak twierdzi, „nie miał bynajmniej obowiązku uzyskać orzeczenia sądu administracyjnego odrzucającego skargę, ponieważ to sąd powszechny jest tu zgodnie z decyzją ustrojodawcy sądem podstawowym (...)”. Żaden przepis w polskim porządku prawnym nie daje sądom administracyjnym kompetencji do rozpoznawania spraw dotyczących opłaty dodatkowej z wyjątkiem ograniczonej kontroli w postępowaniu egzekucyjnym. Dlatego też sądem właściwym w tym przypadku był sąd powszechny, do którego skarżący wystąpił i uzyskał w ten sposób ostateczne rozstrzygnięcie stwierdzające niedopuszczalność drogi sądowej – postanowienie Sądu Okręgowego w W. z grudnia 2014 r.

Skarżący powtórzył również w zażaleniu zarzuty dotyczące niezgodności art. 1 kpc w zakresie, w jakim definiując sprawę cywilną, nie obejmuje kwestii związanych z opłatą dodatkową, wyłączając tym samym kognicję sądów powszechnych z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa o TK z 1997 r. Jednak zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Rozpatrywane zażalenie dotyczy postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, która została wniesiona przed 30 sierpnia 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli, a zatem i do rozpoznania złożonego zażalenia, zastosowanie mają nadal przepisy ustawy o TK z 1997 r.

2. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r. skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i z art. 49 ustawy o TK z 1997 r.). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty podniesione w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

4. Na wstępie Trybunał zwraca uwagę, że podstawą odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu było przede wszystkim niespełnienie wymogów wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r.

4.1. Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy zasadniczej każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma 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. Na skarżącym ciąży zatem – zgodnie z art. 47

ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – obowiązek wskazania naruszonych wolności lub praw, określenia sposobu ich naruszenia oraz uprawdopodobnienia stawianych zarzutów. Nie budzi więc wątpliwości, że naruszenie to musi być skutkiem treści regulacji zastosowanej w sprawie, w związku z którą skarga została sformułowana. Nie może zaś wynikać z zaniedbań skarżącego popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie skarżący nie wykorzystał przysługującego mu środka prawnego. Po otrzymaniu 28 lutego 2013 r. dokumentu opłaty dodatkowej skarżący złożył reklamację, której ZDM nie uwzględnił. Zgodnie z § 4 ust. 7 zdanie pierwsze załącznika do uchwały z 2008 r. skarżącemu przysługiwało prawo do wniesienia odwołania do Komisji Odwoławczej, o czym został pouczone. Z prawa tego skarżący nie skorzystał, wystąpił 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 wskazał zatem, że skoro skarżący upatruje naruszenia swoich praw w braku możliwości poddania sądowej kontroli dokumentu opłaty dodatkowej, to przede wszystkim powinien był wykorzystać przysługujące mu środki prawne, które mogły pozwolić na uchylenie tego dokumentu. Niezłożenie odwołania do Komisji Odwoławczej jest więc wyrazem braku dbałości o własne interesy. Biorąc zatem pod uwagę, że skarga konstytucyjna nie może służyć jako instrument korygowania zaniedbań, do których doszło w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie, Trybunał zasadnie odmówił nadania jej dalszego biegu.

4.2. Prawidłowości tej oceny nie podważają podnoszone w zażaleniu twierdzenia, jakoby uchwała Rady w W. została wydana z przekroczeniem zakresu ustawowego upoważnienia, co zwalniało skarżącego z obowiązku skorzystania z przewidzianych w tym akcie środków prawnych. Abstrahując od oceny merytorycznej przedstawionych argumentów, Trybunał stwierdza, że kwestie te są irrelewantne z punktu widzenia spełnienia wymogów formalnych skargi i nie podważają trafności postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu.

5. Trybunał, w obecnym składzie, w pełni podziela także zawarte w postanowieniu z 28 grudnia 2015 r. stanowisko dotyczące niewykazania przez skarżącego związku między sprawą, w związku z którą skargę sformułował a przedstawionymi w tej skardze zarzutami.

5.1. Trybunał, odmawiając przekazania skargi do merytorycznej kontroli, wyraźnie podkreślił, że ocena spełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r., tj. wskazania i uprawdopodobnienia naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, nie może abstrahować od stanu faktycznego i prawnego sprawy. Skarżący kwestionował w skardze zgodność z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji art. 1 kpc 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, co zamyka drogę do rozpoznania sprawy przez sąd powszechny, w sytuacji, w której z orzecnictwa m.in. Sądu Najwyższego jednoznacznie wynika, że dokument opłaty dodatkowej nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Niedopuszczalność poddania kontroli sądów administracyjnych przesądza natomiast – w przekonaniu skarżącego – o kognicji sądów powszechnych. Biorąc zatem pod uwagę treść zarzutów, konieczne było uzyskanie przez skarżącego rozstrzygnięcia o niedopuszczalności poddania kontroli dokumentu opłaty dodatkowej przez sąd administracyjny. Tymczasem, jak wynikało z pisma z 3 sierpnia 2015 r., skarżący nie skierował skargi do sądu administracyjnego. Oznacza to, że w sprawie nie zostało wydane rozstrzygnięcie sądu administracyjnego, które wskazywałoby na to, że kontrola prawidłowości i zasadności wystawienia dokumentu opłaty dodatkowej przewidzianej w art. 13f ustawy o drogach

publicznych przez ten sąd jest wyłączona. Przedstawiony w skardze zarzut nie miał więc podstaw w stanie faktycznym i prawnym sprawy.

5.2. Stanowisko to Trybunał w obecnym składzie uznaje za prawidłowe i podkreśla, że jednym z zasadniczych wymogów, jakie spełniać musi skarga, aby możliwe było przekazanie jej do merytorycznej kontroli, jest wykazanie, że ingerencja w sferę wolności i praw konstytucyjnych ma miejsce w sprawie, w związku z którą skarga została wniesiona. Formułując zarzuty, podmiot występujący ze skargą nie może zatem źródła naruszenia praw upatrywać wyłącznie w brzmieniu przepisu, a tym bardziej – jak podnosi to skarżący w zażaleniu – w orzecznictwie sądów. Trybunał raz jeszcze przypomina, że ocena konstytucyjności norm prawnych w postępowaniu wszczętym w wyniku skargi konstytucyjnej nie może abstrahować od stanu faktycznego sprawy. Konieczność tej korelacji wynika bowiem z istoty konkretnej kontroli konstytucyjności prawa (postanowienie TK z 24 stycznia 2006 r. w sprawie SK 44/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 12). Przedstawienie zatem przez skarżącego zarzutu, który nie miał podstaw w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga, przesądziło, jak słusznie stwierdził Trybunał, o niedopuszczalności przekazania jej do merytorycznej kontroli. Trybunał uznaje więc, że także w tym zakresie postanowienie z 28 grudnia 2015 r. jest prawidłowe, podniesione w zażaleniu twierdzenia nie zasługują zaś na uwzględnienie.

6. Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 z 1997 r. ustawy o TK – nie uwzględnił zażalenia.