



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 15 lutego 2019 r.

Pozycja 42

POSTANOWIENIE

z dnia 24 marca 2017 r.

Sygn. akt Ts 213/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej D.G. w sprawie zgodności:

art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 128, ze zm.) w zw. z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2016 r. poz. 627, ze zm.) z art. 42 ust. 2 i 3 w zw. z art. 45 ust. 1, art. 2, art. 31, art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 1 zdanie pierwsze i drugie Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1), art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, zał.),

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 6 października 2016 r., sporządzonej przez pełnomocnika, D.G. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 128, ze zm.; dalej: p.r.d.) w zw. z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2016 r. poz. 627, ze zm.; dalej: u.k.p.). Skarżący zarzucił, że przyjęty w kwestionowanych przepisach p.r.d. i u.k.p. „model normatywny” narusza:

1) art. 42 ust. 2 i 3 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji przez „pozbawienie prawa do sądu przy jednoczesnej konstrukcji modelu jednoosobowego wymiaru sprawiedliwości; stosowanie sankcji prawnokarnej przez władzę inną niż sądowa oraz pozbawienie prawa do obrony i wykluczenie stosowania zasady domniemania niewinności, a także pozbawienie

możliwości następczej kontroli przez sąd bezprawności zatrzymania prawa jazdy, nawet w sytuacjach oczywistych”;

2) art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji w zw. z art. 1 zdanie pierwsze i drugie Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1; dalej: protokół nr 1) w zakresie, w jakim „pozbawia się czasowo uprawnień do kierowania pojazdami, które mają oczywisty element majątkowy, bez dostatecznych podstaw do czasowego pozbawienia prawa majątkowego, a więc ze złamaniem klauzuli limitacyjnej dopuszczającej ograniczenie praw majątkowych”;

3) art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364; dalej: protokół nr 7) w zw. z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, zał.; dalej: MPPOiP) w zakresie, w jakim „dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej za ten sam czyn sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie”.

Jako „podstawę związkową i samodzielłą” skargi skarżący wskazał również art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, których naruszenie upatruje w:

1) natychmiastowym stosowaniu „sankcji odpowiadającej dolegliwością sankcji prawnokarnej w modelu jednoosobowego wymiaru sprawiedliwości realizowanego przez policjanta, bez możliwości kontroli sądowej zatrzymania prawa jazdy, w postępowaniu wykroczeniowym, nawet jeśli doszło do uniewinnienia obwinionego wobec braku przekroczenia prędkości”;

2) „tworzeniu pozornej, zdublowanej kontroli administracyjno-prawnej, gdzie stosowanie środka karnego – zatrzymania prawa jazdy bez sądu (...) fasadowo kontroluje postępowanie administracyjne starosty, który nie prowadzi żadnego postępowania dowodowego, opierając się na rozstrzygnięciu policjanta”;

3) złamaniu „zasady domniemania niewinności i stosowaniu natychmiastowo sankcji odpowiadającej dolegliwością sankcji prawnokarnej w oparciu o użytkowanie przez Policję urządzeń niespełniających wymogów określonych przez ustawodawcę, a w istocie fałszujących pomiar, tj. ręcznych mierników prędkości”;

4) pozbawieniu „sądu karnego orzekającego w sprawie o wykroczenie możliwości skontrolowania prawidłowości zatrzymania prawa jazdy za to wykroczenie, nawet w sytuacji braku czynu i oczywistego uniewinnienia obwinionego”;

5) tworzeniu „systemu podwójnego karania obwinionego – karne i administracyjnie”;

6) tworzeniu „systemu sankcji w zakresie pozbawienia prawa majątkowego (...) bez spełnienia warunków koniecznych dla ograniczenia czy czasowego pozbawienia praw majątkowych”.

Wskazane wyżej mankamenty skutkują – w ocenie skarżącego – naruszeniem „zasady określoności norm prawnych określających ograniczenia praw jednostek, które mogą skontrolować efektywnie to ograniczenie poprzez realizację prawa do sądu”, a także naruszeniem „zasady demokratycznego państwa prawa, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdzie w istocie doszło do pozornego zapewnienia prawa do sądu”.

Skarga konstytucyjna została sformułowana przez skarżącego w związku z następującą sprawą.

Wyrokiem z 6 lipca 2016 r. (sygn. [...]) wydanym przez Sąd Rejonowy w M. Wydział Karny skarżący został uniewinniony od popełnienia czynu określonego w art. 92a ustawy

z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.; dalej: k.w.). Jednocześnie sąd pozostawił bez rozpoznania wnioski skarżącego o dokonanie oceny prawidłowości zatrzymania przez Policję prawa jazdy z uwagi na brak podstaw do jej dokonania. Adnotacja o pozostawieniu przedmiotowego wniosku bez rozpoznania zamieszczona została w treści protokołu rozprawy przeprowadzonej przed sądem. W przekonaniu skarżącego doszło w ten sposób do wyczerpania przez niego przysługującej mu drogi prawnej z uwagi na brak środka odwoławczego od pozostawienia przez sąd jego wniosku bez rozpoznania. Skarżący dołączył do skargi również odpis decyzji nr [...] Starosty Powiatu w G. z 21 sierpnia 2015 r. (sprawa [...]), w której ten organ administracji orzekł o zatrzymaniu prawa jazdy skarżącego na okres 3 miesięcy (od 2 lipca 2015 r. do 2 października 2015 r.).

W szczegółowym uzasadnieniu zarzutów sformułowanych wobec kwestionowanych przepisów p.r.d. i u.k.p. skarżący stwierdził dodatkowo, że to na ich podstawie odebrano mu prawo jazdy na 3 miesiące mimo ostatecznego uniewinnienia go od zarzutu przekroczenia prędkości. Podkreślił przy tym, że sytuacja normatywna pozornie jedynie stwarza możliwość kontroli sądowej prawidłowości zatrzymania prawa jazdy w ramach postępowania administracyjnego, organy administracyjne nie badają bowiem stanu faktycznego sprawy, a to prowadzi – jak w jego sprawie – do podejmowania rozstrzygnięć odmiennych od wydawanych przez sądy w kontekście spraw karnych (wykroczeniowych). Skarżący podważył w związku z tym decyzję ustawodawcy o rozdzieleniu postępowań prowadzonych w sprawach przekroczenia prędkości i odebrania uprawnień. Zakwestionował również stosowanie sankcji o charakterze prawnokarnym w postępowaniu administracyjnym.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji korzystanie ze skargi konstytucyjnej, jako środka ochrony wolności i praw, odbywa się „na zasadach określonych w ustawie”. W myśl 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) zasady te *de lege lata* precyzuje ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymaganiom, a także czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 61 ust. 4 ustawy o TK.

W unormowaniach ustawy o TK zostały na skarżącego nałożone obowiązki, których wypełnienie warunkuje nadanie skardze dalszego biegu. Należą do nich m.in. dokładne określenie przedmiotu kontroli – przepisu ustawy, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), wskazanie sposobu naruszenia przez ten przepis konstytucyjnych wolności lub praw (art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK), jak również uzasadnienie postawionych w skardze zarzutów niekonstytucyjności przepisów będących przedmiotem kontroli (art. 53 ust. 2 ustawy o TK). Prawidłowe wykonanie powyższych obowiązków determinowane jest określonym przez ustrojodawcę przedmiotem skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji pozostaje nim wyłącznie przepis (ustawy lub innego aktu normatywnego), na podstawie którego zostało wydane w sprawie skarżącego ostateczne orzeczenie. W konsekwencji powyższego zastrzeżenia skarżący został także w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o TK obowiązany do wskazania i dołączenia do skargi odpisu orzeczenia, które odpowiada kwalifikacji przewidzianej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Trzeba podkreślić jednocześnie, że wprawdzie uprzednie zastosowanie wobec skarżącego

zakwestionowanych przepisów stanowi warunek konieczny skorzystania ze skargi konstytucyjnej, to jednak przedmiotem kontroli przeprowadzanej przez Trybunał jest nie płaszczyzna stosowania prawa, ale wyłącznie treść unormowań będących podstawą wydanego w jego sprawie orzeczenia. W ścisłym związku z tak określonym przedmiotem skargi musi pozostawać także sposób uzasadnienia zarzutów stawianych przez skarżącego. Nie może ono koncentrować się wyłącznie na krytyce jednostkowego aktu zastosowania zaskarżonych norm prawnych, ale powinno się odnosić do problemu ich merytorycznej niezgodności z przepisami Konstytucji statuującymi wolności i prawa wskazane jako podstawa skargi.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w przypadku analizowanej skargi powyższe wymogi nie zostały przez skarżącego spełnione.

W pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że skarżący częściowo nieprawidłowo określił podstawę skargi. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji taka podstawa może być konstruowana wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy zasadniczej statuujące konkretne prawa podmiotowe skarżącego, które – w jego ocenie – zostały naruszone zakwestionowanymi unormowaniami. Tym samym poza zakresem kontroli Trybunału przeprowadzanej w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną pozostają przepisy zamieszczone w ratyfikowanych umowach międzynarodowych bądź w innych aktach normatywnych, niemających rangi konstytucyjnej. Za wadliwe należy zatem uznać wskazanie przez skarżącego przepisów protokołu nr 1 i protokołu nr 7, jak również MPPOiP jako wzorców kontroli regulacji zakwestionowanych przez niego w skardze.

W orzecznictwie Trybunału w sprawach skarg konstytucyjnych utrwalony jest również pogląd o ograniczonej dopuszczalności uznania zasad ogólnych wyrażonych w art. 2 i art. 32 Konstytucji za samodzielne wzorce kontroli zaskarżonych przepisów (por. postanowienia pełnego składu TK z: 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 i 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Odwołanie się do tych zasad jest uprawnione dopiero w sytuacji doprecyzowania, w zakresie jakiego konkretnego prawa podmiotowego umocowanego w odrębnych przepisach Konstytucji zasady te doznały niedozwolonego uszczerbku. Podobne zastrzeżenie poczynić można co do zasady statuowanej w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Poza zakresem oceny Trybunału musi więc pozostać ta część rozważań skarżącego, której przedmiotem jest kwestia niezgodności zaskarżonych przepisów z samodzielnie ujętymi zasadami państwa prawnego, równości wobec prawa, czy też proporcjonalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw.

Odnosząc się do pozostałych wzorców kontroli określonych przez skarżącego, Trybunał stwierdza, że skarga i w tym zakresie zawiera nieusuwalne mankamenty, które skutkują uznaniem za niedopuszczalne nadanie jej dalszego biegu.

Zasadnicze zastrzeżenia wzbudzać musi przede wszystkim wywiązanie się przez skarżącego z obowiązku wskazania ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, które prowadziłyby do naruszenia przywołanych w skardze konstytucyjnych wolności i praw, co w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji stanowi warunek konieczny skorzystania z tego środka ochrony. Skarżący jednoznacznie odwołuje się do wyroku Sądu Rejonowego w M. Wydział Karny z 6 lipca 2016 r., którym został uniewinniony od zarzutu popełnienia wykroczenia, jak również do treści protokołu rozprawy poprzedzającej wydanie tego orzeczenia. W treści tego protokołu przewodniczący składu orzekającego – już po ogłoszeniu wyroku i jego ustnym uzasadnieniu – poinformował o pozostawieniu bez rozpoznania wniosku skarżącego o „wypowiedzenie się sądu w drodze wydania orzeczenia w przedmiocie oceny zatrzymania prawa jazdy obwinionego przez Policję”, ponieważ obowiązujące przepisy tego nie przewidują”.

W ocenie Trybunału orzeczenie to nie pozostaje w merytorycznym związku z problemem zarzucanego w skardze naruszenia praw majątkowych skarżącego wynikających z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Nie sposób bowiem przyjąć, że wyrok uniewinniający od

zarzutu popełnienia wykroczenia wywarł jakikolwiek wpływ na tę sferę praw skarżącego w związku z postanowieniem o czasowym pozbawieniu go prawa jazdy, wykonanym już w chwili orzekania przez sąd w jego sprawie. Już tylko na marginesie warto zauważyć, że tego rodzaju zarzuty mogłyby być merytorycznie łączone z innym orzeczeniem wydanym w sprawie skarżącego, tj. decyzją Starosty Powiatu w G., na mocy której doszło do zatrzymania prawa jazdy skarżącego na okres 3 miesięcy. Decyzja ta jednak, wskutek niewyczerpania przez skarżącego przysługującej mu drogi prawnej (odwołanie do organu administracji drugiej instancji, skarga do sądu administracyjnego pierwszej instancji, skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego), nie uzyskała waloru ostateczności niezbędnego w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji do uznania skargi konstytucyjnej za dopuszczalną.

W ocenie Trybunału wskazane przez skarżącego jako ostateczne orzeczenie sądu nie spełnia wymogów, o których mowa w przepisach ustawy o TK, także w odniesieniu do pozostałych powołanych w skardze konstytucyjnych wzorców kontroli, jak i do przedstawionego w niej sposobu ich naruszenia. Istotę tego naruszenia upatruje skarżący w braku możliwości (należytej) sądowej kontroli czynności odebrania prawa jazdy wykonywanej przez funkcjonariusza Policji, sprawującego – według skarżącego – „jednoosobowy wymiar sprawiedliwości”. W związku z tym trzeba stwierdzić, że oznaczone w skardze jako ostateczne orzeczenie sądowe nie pozostaje w bezpośrednim merytorycznym związku z tak ujętym „sposobem” naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego. Jak to już podkreślił w sprawie skarżącego sąd pierwszej instancji, *de lege lata* brak było podstaw prawnych do dokonania w wyroku uniewinniającym od zarzutu popełnienia wykroczenia określonego w art. 92a k.w. oceny zgodności z prawem samego zatrzymania prawa jazdy przez funkcjonariusza Policji. Zatrzymanie to miało bowiem swoją podstawę w odrębnym rozstrzygnięciu władzy publicznej (decyzja organu samorządu terytorialnego), a dodatkowo w chwili orzekania przez sąd powszechny minął już okres, na jaki nastąpiło zatrzymanie tego dokumentu. W tym więc stanie rzeczy pozbawione podstaw jest łączenie zarzutu naruszenia konstytucyjnych praw z treścią wyroku z 6 lipca 2016 r., którego przedmiotem było zagadnienie odrębne od problemu podnoszonego w skardze. Trzeba ponadto zauważyć, że kwestionując unormowania p.r.d. w zw. z przepisami u.k.p., skarżący pomija w swojej argumentacji przewidziany ustawowo mechanizm kontroli działań podejmowanych przez funkcjonariuszy Policji. Wskazać tu należy przede wszystkim na ustanowioną w art. 136 ust. 1 p.r.d. kompetencję przekazania przez Policję zatrzymanego prawa jazdy sądowi uprawnionemu do rozpoznawania spraw o wykroczenia. Procedura ta, niezastosowana wprawdzie przez funkcjonariusza Policji w sprawie, w związku z którą wniesiono analizowaną skargę, stanowi zaś w istocie odpowiedź na oczekiwanie skarżącego stworzenia możliwości sądowej kontroli działań podejmowanych na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d.

Ze względu na powyższe, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

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