



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 15 lutego 2019 r.

Pozycja 43

POSTANOWIENIE z dnia 13 grudnia 2018 r. Sygn. akt Ts 213/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Grzegorz Jędrejek – przewodniczący i sprawozdawca
Piotr Tuleja
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2017 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej D.G.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 6 października 2016 r. (data nadania) D.G. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność 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.), z art. 42 ust. 2 i 3 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, 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), 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), a także z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Postanowieniem z 24 marca 2017 r. (dalej: postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał stwierdził, że skarżący wskazując ratyfikowane umowy międzynarodowe jako podstawę skargi konstytucyjnej, nieprawidłowo określił podstawę skargi.

Trybunał uznał ponadto, że niedopuszczalne jest badanie zgodności zaskarżonych przepisów z samodzielnie ujętymi zasadami wynikającymi z art. 2 oraz 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto, w ocenie Trybunału orzeczenie wskazane przez skarżącego jako ostateczne nie

pozostaje w merytorycznym związku z naruszeniem praw wynikających ze wskazanych w skardze konstytucyjnych wzorców kontroli,

Skarżący w ustawowym terminie złożył zażalenie na postanowienie Trybunału o odmowie nadania biegu skardze. Jego zdaniem postanowienie Trybunału narusza: art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) jako że, zdaniem skarżącego, złożona skarga nie zawiera braków formalnych; art. 136 ust. 1 p.r.d. „poprzez błędne przyjęcie [przez Trybunał], że prawo jazdy zabrane w zaskarżonym trybie trafia do sądu”; art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, w związku z tym, że w opinii skarżącego postanowienie nie uwzględnia wyrażonego w skardze zarzutu pominięcia ustawodawczego. Skarżący nie zgadza się również z twierdzeniem, że przepisy prawa międzynarodowego nie mogą być wzorcem do badania zgodności przepisów w trybie skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. 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: u.o.t.p. TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane rozpatrywaną skargą nie zostało zakończone przed 3 stycznia 2017 r., tj. dniem wejścia w życie u.o.t.p. TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy u.o.t.p. TK.

2. Zgodnie z art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c w zw. z art. 61 ust. 5-8 u.o.t.p. TK). Bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie. Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyniku wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej jest jedynie prawidłowość dokonanego w nim rozstrzygnięcia.

4. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny przypomina swoje stanowisko w sprawie niedopuszczalności przywoływania art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli w sprawach skargowych, które przedstawił w postanowieniu pełnego składu z 23 stycznia 2002 r. (Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Trybunał podziela przyjęty tam pogląd i jednocześnie przypomina, że zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* u.o.t.p. TK – na gruncie procesowym wszystkie składy orzekające związane są zapatrywaniem prawnym wyrażonym w orzeczeniu pełnego składu, dopóki inny pełny skład od niego nie odstąpi. Trybunał uznał, że żadnej z zasad wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji: demokratycznego państwa prawnego, dostatecznej określoności przepisów prawa, zasady przyzwoitej legislacji czy sprawiedliwości proceduralnej – nie można uznać za prawo podmiotowe podlegające ochronie w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Należy również podnieść, że skarżący w przedstawionych Trybunałowi pismach procesowych nie wskazał pod-

miotowych wolności ani praw wynikających z art. 2 Konstytucji, które mogłyby być podstawą skargi konstytucyjnej.

5. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał także, że w trybie skargi konstytucyjnej niedopuszczalne jest badanie zaskarżonego przepisu z umowami międzynarodowymi. Zgodnie bowiem z treścią art. 79 Konstytucji podstawą skargi może być wyłącznie naruszenie przez zaskarżone przepisy konstytucyjnych wolności lub praw. Trybunał zwraca uwagę, że językowe reguły wykładni tego przepisu wskazują jednoznacznie, iż podstawą kontroli w trybie skargi konstytucyjnej mogą być wyłącznie przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z powyższym, wbrew twierdzeniom skarżącego, przepisy protokołu nr 1, protokołu nr 7 oraz MPPOiP nie mogą stanowić wzorca kontroli w takim postępowaniu (zob. postanowienie TK z 3 listopada 2006 r., SK 9/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 158 i powołane tam orzecznictwo).

6. Przypomnieć trzeba też, że w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada skargowości (art. 67 u.o.t.p. TK), która skutkuje związaniem tego organu granicami określonymi treścią kierowanych do niego pism procesowych. Trybunał może więc procedować jedynie w tych ramach i tylko w takim zakresie sprawa może podlegać rozpoznaniu. Obowiązki zasady skargowości prowadzi zatem do tego, że skarga konstytucyjna poddawana jest badaniu wstępnemu w zakresie wyznaczonym przez skarżącego, a wniesione zażalenie nie może zawierać dodatkowych argumentów, mających przemawiać za niekonstytucyjnością przepisów. W związku z tym, że rozważania skarżącego zawarte w zażaleniu, a dotyczące dopuszczalności wskazania art. 32 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjnej – szczególnie w przypadku postawienia przez skarżącego zarzutu pominięcia ustawodawczego – wykraczają poza zakres złożonej skargi konstytucyjnej, pozostają one bez rozpoznania.

7. W zażaleniu skarżący podkreśla, że skargę złożył w związku z orzeczeniem „sądu wyrokoczeniowego”, który stwierdza, że ustawodawca nie przyznał mu władzy oceny prawidłowości zatrzymania prawa jazdy przez funkcjonariusza policji, w związku z czym pozostawił wniosek skarżącego bez rozpoznania. Skarżący wyraża przekonanie, że zapis w protokole w przedmiocie braku uprawnień sądu do oceny prawidłowości zatrzymania prawa jazdy jest orzeczeniem, które wyczerpuje jego drogę prawną w złożonej sprawie. Konkluduje, że brakuje sądowej kontroli prawidłowości czynności faktycznych policjanta, jaką jest fizyczne zatrzymanie prawa jazdy kierowcy za przekroczenie dozwolonej prędkości o wartość 50 km/h. Stwierdza także, że w przypadku wykroczenia kolizji lub stworzenia zagrożenia na drodze policja zatrzymuje prawo jazdy, a sąd jest władny nakazać zwrot dokumentu. W związku z tym skarżący postuluje, by w razie postawienia zarzutu przekroczenia prędkości dozwolonej o więcej niż 50 km/h, sprawa kierowana była do sądu o charakterze powszechnym, nie zaś sądownoadministracyjnym. Skarżący dodaje, że wie o możliwości zaskarżenia decyzji starosty, lecz w jego opinii „w praktyce ten tryb nie działa”.

7.1 Trybunał podnosi, że zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie konstytucyjnym, co do zasady, ustawodawcy – z zastrzeżeniem konieczności respektowania ogólniejszych kryteriów – przysługuje swoboda w kwalifikowaniu spraw do właściwości sądów określonego rodzaju (zob. wyrok TK z 19 października 2010 r., P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; postanowienie TK z 9 maja 2000 r., SK 15/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 113). Nie wyklucza to możliwości dowodzenia przez skarżącego, że przypisany ustawą tryb jest nieadekwatny do typu sprawy (zob. wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78). By ewentualnie „ujawnić”, że tryb prawnoadministracyjny unie-

możliwia gwarantowaną konstytucyjnie skuteczną ochronę prawną, konieczne jest przede wszystkim przeprowadzenie postępowania w tym trybie, aż do uzyskania ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 Konstytucji. W przypadku skarżącego zatrzymanie prawa jazdy na 3 miesiące nastąpiło na mocy decyzji Starosty Gorzowskiego. W odniesieniu do tej decyzji skarżący nie wyczerpał jednak przysługującej mu drogi prawnej, co jest warunkiem koniecznym do uzyskania przez niego waloru ostateczności w rozumieniu art. 79 Konstytucji. W konsekwencji, zarzuty skarżącego stawiane względem postępowania w trybie sądowno-administracyjnym mają charakter jedynie potencjalny, a wnioski cechą postulatu. Udaremniło to skarżącemu starania skutecznego uzasadnienia zarzutu, że droga sądowno-administracyjna w przypadku postępowania o wykroczenie z art. 135 p.r.d. w świetle przepisów Konstytucji jest nieadekwatna do sprawy, której dotyczy, gdyż uniemożliwia uzyskanie skutecznej ochrony prawnej.

Na marginesie, w odniesieniu do wskazanych w skardze przykładów wykroczeń: kolizji lub stworzenia zagrożenia na drodze, w których to policja zatrzymuje prawo jazdy, a „sąd wykroczeniowy” jest władny nakazać zwrot dokumentu, należy zauważyć, że porównanie wskazanych trybów do postępowania wykroczeniowego z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d. mogłoby ewentualnie ziścić się w świetle art. 32 Konstytucji, który nie został jednak w złożonej skardze wskazany jako wzorzec.

7.2. Trybunał podnosi, że nawet gdyby uznać, że pozostawienie wniosku bez rozpoznania przez sąd orzekający w sprawie skarżącego stanowi orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, należałoby wskazać, że przepisy stanowiące przedmiot skargi konstytucyjnej nie były podstawą tego wyroku. Przepisy zaskarżone nie określają bowiem właściwości sądu. Należy przypomnieć, że w myśl zaskarżonego art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 128, ze zm.; dalej: p.r.d.) policjant zatrzymuje prawo jazdy za pokwitowaniem w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Powołany związkowo 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.) nakłada na starostę obowiązek wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym.

Konkludując, jeśli zdaniem skarżącego niekonstytucyjny jest brak możliwości zbadania przez „sąd wykroczeniowy” prawidłowości zatrzymania prawa jazdy przez policjanta, to zdaniem Trybunału zakresem zaskarżenia winny być objęte przepisy kształtujące właściwość sądów w tym zakresie, tj. art. 137 ust. 1 pkt 2 p.r.d., który wskazuje zakres przypadków, w których to sąd wydaje postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy.

7.3. Ze skargi konstytucyjnej wynika, że zdaniem skarżącego sytuacja normatywna tylko pozornie stwarza możliwości kontroli sądowej zatrzymania prawa jazdy w ramach postępowania administracyjnego. Jak stwierdza skarżący, organy administracyjne nie badają stanu faktycznego sprawy, tylko przyjmują w całości – za faktyczny – stan ustalony przez policjanta, podnosząc, że organ administracyjny nie może badać prawidłowości zatrzymania prawa jazdy.

Trybunał zauważa, że w toku postępowania administracyjnego organy zobowiązane są do stania na straży praworządności. Z urzędu lub na wniosek mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2017 r. poz. 1257; dalej: k.p.a.). Jak Trybunał Konstytucyjny podkreślił w wyroku z 11 października 2016 r.

(K 24/15, OTK ZU A/2016, poz. 77; dalej: wyrok TK w sprawie K 24/15) zarówno na etapie wydawania decyzji przez starostę, jak i na etapie kontroli tej decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, mógłby zostać podniesiony, zweryfikowany i ewentualnie uwzględniony zarzut błędu pomiaru prędkości. Dotyczy to zarówno sytuacji, w których błąd pomiaru jest spowodowany wadami technicznymi sprzętu, jak i takich, kiedy jest wynikiem nieprawidłowości ze strony osób, które ten sprzęt obsługują. W sytuacji, gdy starosta odmówiłby przeprowadzenia dowodu na tę okoliczność, kierowca mógłby to podnieść w odwołaniu do samorządowego kolegium odwoławczego, odwołując się do art. 128 k.p.a. Wydanie natomiast przez starostę decyzji z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego zobowiązywałoby kolegium do jej uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Zarzut wadliwości postępowania administracyjnego może być podniesiony również w postępowaniu przed sądem administracyjnym, który kontroluje legalność decyzji dotyczącej zatrzymania prawa jazdy, może też skutkować uchyleniem tej decyzji, zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

Trybunał zwraca również uwagę na linię orzeczniczą sądów administracyjnych, zgodnie z którą w przypadku, gdy strona wyraźnie przeczy przekroczeniu dozwolonej prędkości i odmawia przyjęcia mandatu karnego, rozstrzygnięcie na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. nie może opierać się wyłącznie na przekazanej przez Policję notatce o przekroczeniu przez stronę prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym. W myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 24 listopada 2017 r. (II SA/GI 806/17), „[s]tanowisko (...), iż organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości (...) należy uznać za słuszny jedynie w takim przypadku, gdy strona zatrzymana do kontroli (...) przyjmuje mandat karny, potwierdzając tym samym ustalenia Policji”. Mając bowiem na uwadze art. 6, 7 i 8 k.p.a., rozpatrzenie sprawy w takich okolicznościach i wydanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na 3 miesiące w tym przypadku zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, o jakim mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

Trybunał wskazuje też, że zarówno w orzecznictwie konstytucyjnym, jak i sądowno-administracyjnym wyrażono konsekwentnie, że zakończenie postępowania administracyjnego ostateczną decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy uprawnia stronę do wznowienia tego postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., bowiem ustalenie, że pomiar prędkości został błędnie dokonany jest nową okolicznością faktyczną istotną dla sprawy (zob. wyrok TK w sprawie K 24/15 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 25 lipca 2017 r., sygn. III SA/Kr 565/17). Sąd Administracyjny we wskazanej powyżej sprawie zaznacza też, że jeżeli kierowca złoży odwołanie od decyzji starosty w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy, to organ II instancji powinien rozpatrzyć zarzuty merytorycznie, nawet, jeśli okres zatrzymania prawa jazdy już upłynął. Trybunał Konstytucyjny orzekając w sprawie K 24/15 podniósł natomiast, że w ramach tej procedury odwoławczej możliwe byłoby nie tylko uchylenie wspomnianej decyzji, ale również ewentualne uzyskanie przez stronę stosownego odszkodowania.

Trybunał zauważa, że w świetle powyższego zarzuty skarżącego nabierają charakteru skargi na stosowanie prawa.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wniesione zażalenie nie podważa podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, dlatego, zgodnie z art. 65 ust. 8 u.o.t.p. TK, postanawia jak w sentencji.