



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 23 sierpnia 2017 r.

Pozycja 167

POSTANOWIENIE

z dnia 25 maja 2017 r.

Sygn. akt Ts 5/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Henryk Cioch,

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

art. 230 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 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 9 stycznia 2017 r. (data nadania) M.J. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 230 § 1 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W piśmie z 8 marca 2017 r. skarżący wyjaśnił, że omyłkowo wskazał w *petitum* skargi art. 230 § 3 p.p.s.a. zamiast § 2 tego przepisu, który nie zawiera § 3.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. skargę na decyzję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z maja 2016 r. o odmowie udzielenia informacji publicznej. W zarządzeniu z lipca 2016 r. Przewodniczący Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. wezwał skarżącego do uiszczenia wpisu od tej skargi w wysokości 200 zł. Skarżący wpisu nie uiścił, co skutkowało odrzuceniem jego skargi przez sąd pierwszej instancji w postanowieniu z września 2016 r. Zażalenie, które od tego postanowienia wywiódł skarżący, oddalił Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z grudnia 2016 r. Sąd uznał za niewiarygodne twierdzenie skarżącego, zgodnie z którym doręczona mu przesyłka nie zawierała wezwania do uiszczenia wpisu. Stwierdził, że skarżący pomimo prawidłowego wezwania nie uiścił wpisu od skargi w terminie, co musiało prowadzić do jej odrzucenia.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać przesłanki, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK). Po pierwsze, zaskarżony w niej przepis powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego przez sąd lub organ administra-

cji publicznej w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, skarżący musi uprawdopodobnić naruszenie swoich konstytucyjnych wolności lub praw wskazanych w skardze. Po trzecie, źródłem ich naruszenia powinna być normatywna treść kwestionowanych przepisów, a sposób naruszenia musi zostać określony przez samego skarżącego w uzasadnieniu wnoszonej skargi.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia powyższych wymagań.

Zarzut skarżącego dotyczy art. 230 p.p.s.a., zgodnie z którym „od pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym w danej instancji pobiera się wpis stosunkowy lub stały [§ 1]. Pismami, o których mowa w § 1, są skarga, skarga kasacyjna, zażalenie oraz skarga o wznowienie postępowania [§2]”. Choć w petitum skargi skarżący wskazał, że kwestionuje § 1 i 3 p.p.s.a., to w piśmie z 8 marca 2017 r. wyjaśnił, że nastąpiła oczywista omyłka, gdyż kwestionowany przepis nie zawiera § 3, a jego zarzuty dotyczą normy nakładającej obowiązek uiszczenia opłaty od pisma procesowego. Biorąc pod uwagę zasadę *falsa demonstratio non nocet* oraz uwzględnivszy argumentację skarżącego, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że zarzut dotyczy art. 230 p.p.s.a., tj. § 1 i 2 tego przepisu.

Skarżący uważa, że obowiązek fiskalny w postępowaniach dotyczących sporów obywateli z organami władzy publicznej wynikający z kwestionowanego przepisu jest niecelowy i pozbawiony podstaw konstytucyjnych. Zdaniem skarżącego sądy w jego sprawie celowo doprowadziły do odrzucenia skargi, czym pozbawiły go prawa wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji i naruszyły art. 77 ust. 2 Konstytucji. W ocenie skarżącego jego sytuacja dowodzi, że obowiązek fiskalny może być wykorzystywany do uniemożliwienia stronie dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że skarżący nie uprawdopodobnił niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu.

W uzasadnieniu zarzutu niezgodności art. 230 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji skarżący ograniczył się w zasadzie do zdawkowego stwierdzenia, że w jego przekonaniu obowiązek fiskalny w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie ma uzasadnienia, gdyż postępowanie to obejmuje spory obywatela z organami władzy publicznej. Ponadto skarżący zacytował obszerne fragmenty orzeczeń Trybunału, nie wyjaśniając jednak, jakie mają znaczenie dla analizowanej sprawy. Skarżący nie odniósł bowiem treści tych orzeczeń do zagadnienia prawnego zaprezentowanego w jego skardze, tj. problemu pobierania wpisu od skargi do sądu administracyjnego.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wymierzanie sprawiedliwości przez sądy, w tym także sądy administracyjne, wiąże się ściśle z kosztami procesu sądowego. Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości z natury rzeczy generuje koszty, które w przeważającej części pokrywane są z budżetu państwa (jak choćby koszty utrzymywania samego wymiaru sprawiedliwości). Korzystanie z wymiaru sprawiedliwości nie jest jednak co do zasady bezpłatne.

W orzecznictwie TK przyjęto generalną zasadę odpłatności wymiaru sprawiedliwości, a co za tym idzie zarówno dostępu do sądu, jak i ukształtowania procedury sądowej w oparciu o tę zasadę (zob. przede wszystkim wyroki TK z: 7 września 2004 r., P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81; 17 listopada 2008 r., SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; 7 marca 2013 r., SK 30/09, OTK ZU nr 3/A/20123, poz. 26).

W sprawie P 4/04 Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „Koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń szyskanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. Koszty sądowe spełniają liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości (...). Funkcja społeczna oznacza wpływ, jaki koszty postępowania wywierają na życie społeczne w sensie pozytywnym (ograniczenie pieniactwa, szyskanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci

niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika etc), jaki negatywnym (np. utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości uczestników postępowania). Funkcje fiskalne polegają na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. (...) Funkcje służebne wobec wymiaru sprawiedliwości przejawiają się przede wszystkim wpływem kosztów na zachowania stron w trakcie procesu”.

Choć cytowane orzeczenie Trybunału dotyczyło przepisu z zakresu postępowania cywilnego, to argumenty w nim przedstawione cechuje adekwatność przy rozpoznawaniu spraw w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Wynika z nich, że nie jest jedynym celem kosztów sądowych ochrona interesów osób trzecich przed nadużywaniem prawa do sądu. Na gruncie postępowań sądowo administracyjnych aktualne są inne funkcje tych kosztów, takie jak ograniczenie pieniactwa, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się, uzyskanie częściowego zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W tym zakresie koszty te bez wątpienia stymulują decyzje jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony.

Z drugiej jednak strony Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie prezentował pogląd, że wśród elementów ograniczających realizację prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) „mogą się znajdować bariery o charakterze ekonomicznym, w szczególności mające postać wygórowanych kosztów, niezbędnych dla wszczęcia i prowadzenia postępowania sądowego. (...) Ograniczenie dostępności do sądu poprzez istnienie barier ekonomicznych może bowiem przejawiać się w nadmiernie wysokim ryzyku ekonomicznym, wywołanym zarówno zasadami, wedle jakich kształtuje się ostatecznie obowiązek ponoszenia kosztów postępowania, jak i może być spowodowane samym wygórowanym poziomem kosztów. (...) Nie oznacza to jednak, że tylko całkowita bezpłatność postępowania sądowego jest stanem zapewniającym pełną realizację prawa do sądu” (wyrok TK z 30 marca 2004 r., sygn. SK 14/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23, cz. III, pkt 2).

W piśmie z 8 marca 2017 r. skarżący wskazał, że zakwestionowany przepis w sposób niekonstytucyjny uzależnia prawo skarżącego do rozpoznania środka odwoławczego od statusu materialnego. W świetle przywołanego orzeczenia Trybunał stwierdza, że skarżący nie wykazał, by wpis od skargi, do którego uiszczenia został wezwany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (200 zł), był wygórowany, a więc by stanowił barierę ekonomiczną skutkującą naruszeniem prawa skarżącego do sądu czy zamknięciem mu drogi do dochodzenia jego praw. Ponadto w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidziano instrumenty zapobiegające zamykaniu drogi do sądu z przyczyn ekonomicznych (art. 243 i następne). Trybunał podkreśla również, że – co *explicite* wynika z postanowień sądów wydanych w sprawie skarżącego – przyczyną odrzucenia skargi nie był status materialny skarżącego, lecz nieuiszczenie przez niego wpisu w terminie.

W uzasadnieniu analizowanej skargi skarżący zdaje się wiązać naruszenie swoich praw podmiotowych także z tym, że kwestionowany przepis zamyka – jego zdaniem – drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Tymczasem art. 230 p.p.s.a. nie dotyczy konsekwencji nieuiszczenia wpisu, a przepisem regulującym to zagadnienie jest art. 220 § 1 i § 3 p.p.s.a., którego skarżący nie zakwestionował. Zgodnie z tym przepisem „sąd nie podejmuje żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie zostanie uiszczona należna opłata. W tym przypadku, z zastrzeżeniem § 2 i 3, przewodniczący wzywa wnoszącego pismo, aby pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania uiścił opłatę w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia wezwania (...) [§ 1]. Skarga, skarga kasacyjna, zażalenie oraz skarga o wznowienie postępowania, od których pomimo wezwania nie został uiszczony należny wpis, podlegają odrzuceniu przez sąd [§ 3]”.

Z przytoczonych regulacji wynika, że ingerencja w prawa podmiotowe skarżącego poprzez zamknięcie drogi sądowej do kwestionowania zgodności z prawem decyzji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nastąpiła nie tylko na podstawie art. 230 p.p.s.a., lecz także w oparciu o art. 220 § 1 i § 3 p.p.s.a. Samo zakwestionowanie w tym zakresie art. 230 p.p.s.a.

Trybunał uznaje za niewystarczające i niespełniające wymogu zaskarżenia przepisu, na podstawie którego sąd ostatecznie orzekł o prawach podmiotowych skarżącego (art. 79 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny nie będzie natomiast odnosić się do argumentacji skarżącego opartej na tezie, jakoby sąd w jego sprawie celowo wykorzystał obowiązek fiskalny do odrzucania skarg, co w przekonaniu skarżącego dowodzi, że art. 230 p.p.s.a. może być wykorzystywany do zamykania drogi do sądu. Tego rodzaju dywagacje, oparte na „odczuciach” skarżącego, nie mogą stanowić merytorycznej płaszczyzny do rozważań o niekonstytucyjności kwestionowanej normy. Natomiast jak ustalił w sposób wiążący w sprawie skarżącego Naczelny Sąd Administracyjny, przyczyną odrzucenia skargi było zaniedbanie samego skarżącego, który mimo wezwania nie uścił należnego wpisu od skargi w terminie.

W tym stanie rzeczy 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.