



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 10 stycznia 2020 r.

Pozycja 2

POSTANOWIENIE z dnia 18 grudnia 2019 r. Sygn. akt SK 71/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący
Julia Przyłębska
Piotr Pszczołkowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca
Jakub Stelina,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 grudnia 2019 r., skargi konstytucyjnej B.B. o zbadanie zgodności:

art. 64 § 2 w związku z art. 40 § 4 i 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) w zakresie, w jakim określa ten sam termin do uzupełnienia braków formalnych dla osób zamieszkałych w kraju i za granicą, z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 22 marca 2018 r. (data nadania) B.B. (dalej: skarżąca) wystąpiła o stwierdzenie, że art. 64 § 2 w związku z art. 40 § 4 i 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.) w zakresie, w jakim określa ten sam termin do uzupełnienia braków formalnych dla osób zamieszkałych w kraju i za granicą, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

19 kwietnia 2013 r. skarżąca wniosła o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. W piśmie złożonym 20 czerwca 2013 r. jako

pełnomocnika do odbioru korespondencji wskazała Fundację [...] z siedzibą w W. (dalej: fundacja).

Pismem z 5 lipca 2013 r. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w P. (dalej: Kierownik Biura Powiatowego), na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., wezwał skarżącą do usunięcia braków formalnych stwierdzonych we wniosku. Wezwanie zostało wysłane zarówno na adres fundacji, jak i na adres do korespondencji wskazany w zmianie danych we wniosku o wpis do ewidencji producentów z 20 lutego 2013 r.

18 lipca 2013 r. skarżąca wniosła o przedłużenie terminu do usunięcia braków formalnych. Pismem z 24 lipca 2013 r. Kierownik Biura Powiatowego poinformował skarżącą o pozostawieniu bez rozpoznania wniosku o przyznanie płatności.

26 lipca 2013 r. skarżąca złożyła wniosek o przywrócenie terminu do usunięcia braków formalnych wniosku i załączników oraz korektę wniosku, w której uzupełniła braki. Postanowieniem z 2 sierpnia 2013 r. Kierownik Biura Powiatowego odmówił przywrócenia terminu.

Po rozpatrzeniu zażalenia na powyższe postanowienie, Dyrektor Oddziału Regionalnego ARiMR w Ł. (dalej: Dyrektor Oddziału) postanowieniem z 13 września 2013 r. utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

Od powyższego postanowienia skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. (dalej: WSA), który wyrokiem z 30 stycznia 2014 r. (sygn. [...]) oddalił skargę.

9 lipca 2014 r. skarżąca złożyła zażalenie na przewlekłość postępowania i niezakończony termin. Postanowieniem z 11 sierpnia 2014 r. Dyrektor Oddziału uznał zażalenie i wyznaczył dodatkowy termin załatwienia sprawy.

Kierownik Biura Powiatowego decyzją z 9 września 2014 r. odmówił przyznania skarżącej płatności rolnośrodowiskowej na 2013 r.

Decyzją z 28 listopada 2014 r. Dyrektor Oddziału utrzymał w mocy powyższą decyzję. Stwierdził, że wezwanie do uzupełnienia braków formalnych zostało wysłane na adres fundacji, jak i na adres do korespondencji wskazany w zmianie danych we wniosku o wpis do ewidencji producentów z 20 lutego 2013 r. Zostało zatem skutecznie doręczone.

Również i ta decyzja została zaskarżona do WSA, który wyrokiem z 29 lipca 2015 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę. WSA zauważył, że braki formalne wniosku o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej na 2013 r. zostały uzupełnione po upływie siedmiodniowego terminu, a więc organy administracji zasadnie odmówiły przyznania płatności. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10 listopada 2017 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną skarżącej od wyroku sądu pierwszej instancji.

1.2. Zdaniem pełnomocnika skarżącej zakwestionowany przepis narusza wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości wobec prawa. Wskazał on, że zgodnie z tą zasadą obywatele, w tym także uczestnicy postępowania administracyjnego, nie mogą być traktowani gorzej od innych. Jednocześnie żaden przepis nie rozróżnia sytuacji obywateli zamieszkałych w kraju i za granicą. W przypadku skarżącej, prawo nakłada na wszystkich uczestników postępowania administracyjnego taki sam obowiązek, nie dając jednak adekwatnych narzędzi do wywiązania się z niego. Skutkiem tego jest sytuacja, w której równość obywateli pozostaje fikcją i jest jedynie pozorna. Dopóki uprawnienia nie będą zrównane, uznać należy, że art. 64 § 2 k.p.a. różnicuje sytuację uczestników postępowania administracyjnego ze względu na ich miejsce zamieszkania i tym samym jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Do dnia wydania orzeczenia do Trybunału nie wpłynęły stanowiska Sejmu i Prokuratora Generalnego.

3. Pismem z 28 listopada 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wykorzystanie skargi konstytucyjnej, jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek, uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1) oraz w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał bada, czy odpowiada ona warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna. Zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza jednak dalszej oceny warunków jej wniesienia, dokonywanej na kolejnym etapie postępowania. Postanowienie o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza więc ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał ma obowiązek ustalania na każdym etapie postępowania, czy merytoryczna ocena zarzutów określonych w badanej skardze konstytucyjnej jest w ogóle dopuszczalna (por. wyrok TK z 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99).

Trybunał rozpoznając sprawę nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym wstępne rozpoznanie (zob. m.in. postanowienia TK z: 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 98). Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych Trybunał może także dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej.

2. Jedną z konstytucyjnych przesłanek umożliwiających rozpoznanie skargi stanowi wykazanie przez skarżącego, że doszło do naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący.

Skarżąca twierdzi, że w jej przypadku doszło do naruszenia zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jest to jedyny wzorzec kontroli konstytucyjności wskazany w skardze złożonej w jej imieniu.

Trybunał przypomina, że zgodnie z jego ugruntowanym stanowiskiem, art. 32 Konstytucji nie statuuje żadnej konkretnej wolności czy prawa. Wynikające z tego przepisu zasady równości oraz zakaz dyskryminacji wyrażają zasady ogólne, znajdujące zastosowanie tylko w związku z konkretnymi prawami lub wolnościami wyrażonymi w Konstytucji. Zasady te nie tworzą praw ani wolności „samoistnie”, tj. w oderwaniu od konstytucyjnie uregulowanych (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W ocenie Trybunału, znaczy to przede wszystkim, że „wszyscy są równi w «godności, wolności i prawach», o których w innych przepisach mówi Konstytucja, i że nie jest dopuszczalna dyskryminacja w realizacji tych wolności i praw”.

Równość i zakaz dyskryminacji nie mają charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, ale funkcjonują zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym; odniesione być muszą do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). W związku z powyższym art. 32 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym jedynie w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów Konstytucji, są uregulowane z naruszeniem powyższych zasad. Inaczej ujmując, w postępowaniu skargowym

art. 32 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli tylko wtedy, gdy jest powołany wraz z innym przepisem, statuującym prawo lub wolność konstytucyjną (zob. np. wyrok z 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 40 oraz postanowienie z 22 lipca 2014 r., sygn. SK 28/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 87).

3. Dotychczasowe stanowisko TK musi być zastosowane do oceny skargi w rozpatrywanej sprawie. Trybunał stwierdza, że skarżąca jako jedyny wzorzec kontroli powołała art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie wskazując żadnej wolności lub prawa, które – w jej ocenie – zostały naruszone przez nierówne czy dyskryminujące traktowanie. W konsekwencji, złożona przez nią skarga konstytucyjna nie spełniła podstawowego wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, co oznacza konieczność umorzenia postępowania.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.