



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2016 r.

Pozycja 343

POSTANOWIENIE z dnia 12 kwietnia 2016 r. Sygn. akt Ts 379/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący i sprawozdawca
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

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

art. 64 § 2 w zw. z art. 57 § 5 oraz art. 40 § 4 i 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) z art. 32 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 z 20 listopada 2015 r. (data nadania) B.B. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 64 § 2 w zw. z art. 57 § 5 oraz art. 40 § 4 i 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2013.267, ze zm.; dalej: kpa) w zakresie, w jakim określają ten sam termin do uzupełnienia braków formalnych pisma dla osób zamieszkałych w kraju i za granicą, z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

W toku postępowania o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej za 2013 r. Kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: Kierownik BPARiMR) na podstawie art. 64 § 2 kpa wezwał skarżącą do uzupełnienia braków formalnych wniosku o przyznanie płatności. W piśmie z 24 lipca 2013 r. organ administracji poinformował skarżącą o pozostawieniu jej wniosku bez rozpoznania. W związku z powyższym skarżąca wystąpiła z wnioskiem o przywrócenie terminu do uzupełnienia braków formalnych wniosku. Kierownik BPARiMR postanowieniem z sierpnia 2013 r. oddalił wniosek o przywrócenie terminu, gdyż skarżąca nie uprawdopodobniła braku winy w uchybieniu terminowi. Dyrektor Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w postanowieniu z września 2013 r. utrzymał w mocy zaskarżone przez skarżącą postanowienie organu pierwszej instancji. Skargę, którą od tego postanowienia wniosła skarżąca, w wyroku ze stycznia 2014 r. oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. Sąd podzielił ocenę organów obu instancji, zgodnie z którą przedłożone przez skarżącą dokumenty nie dowodzą, że w terminie do uzupełnienia braków formalnych wniosku o przyznanie płatności przebywa-

ła ona za granicą, co uniemożliwiło jej uzupełnienie braków w terminie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z lipca 2015 r. oddalił skargę kasacyjną skarżącej. Podkreślił, że skarżąca we wniosku o przywrócenie terminu nie opisała nawet okoliczności rzekomego wyjazdu do W., który był – jej zdaniem – przeszkodą uniemożliwiającą uzupełnienie braków wniosku o przyznanie płatności w terminie. Naczelny Sąd Administracyjny podzielił ocenę wyrażoną w wyroku sądu pierwszej instancji, zgodnie z którą skarżąca nie uprawdopodobniła, że taki wyjazd miał miejsce.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak też art. 60 oraz art. 64-66 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK). Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków, a także skargom, co do których zaistniały okoliczności przewidziane w art. 77 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał odmawia nadania dalszego biegu.

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony wolności i praw, precyzuje ustawa o TK. W świetle powyższych unormowań nie ulega wątpliwości, że skarga może dotyczyć wyłącznie przepisów będących podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, a przesłanką jej merytorycznego rozpatrzenia jest uprawdopodobnienie naruszenia norm konstytucyjnych regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Dlatego zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w skardze należy określić przedmiot kontroli – przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji, natomiast zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 2 tej ustawy skarga konstytucyjna musi zawierać zarówno wskazanie konstytucyjnych wolności lub praw, które zostały naruszone, jak i określenie sposobu ich naruszenia. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie nie spełnia tych wymogów.

2. Zdaniem skarżącej niezgodny z Konstytucją jest art. 57 § 5 kpa, który nie przewiduje zachowania terminu w przypadku nadania pisma w placówce zagranicznego operatora pocztowego, a także art. 40 § 4 i 5 kpa, który do 31 października 2015 r. wyłączał możliwość doręczenia pisma na adres poza Polską. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego analizowanej skardze nie można nadać dalszego biegu w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 57 § 5 i art. 40 § 4 i 5 kpa, gdyż skarżąca domaga się ich abstrakcyjnej kontroli. Przepisy te nie były bowiem podstawą prawną orzeczenia wskazanego przez skarżącą jako ostateczne, tj. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z lipca 2015 r.

3. Trybunał Konstytucyjny ponadto wskazuje, że z brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, iż wzorcami kontroli w sprawie wszczętej na skutek złożenia skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy wyrażające wolności lub prawa skarżącego (zob. postanowienia pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 oraz 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23). Pogląd na tę kwestię jest utrwalony, a Trybunał Konstytucyjny nie ma podstaw, by go zmieniać.

Skarżąca uczyniła wzorcem kontroli konstytucyjności art. 64 § 2 w zw. z art. 57 § 5 i art. 40 § 4 i 5 kpa wyłącznie art. 32 Konstytucji. Tymczasem wzorzec ten nie jest samodzielnym wzorcem kontroli. W wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 24 października 2001 r. dotyczącym art. 32 Konstytucji Trybunał stwierdził:

„Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia«, tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

Z uwagi na powyższe Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania analizowanej skardze dalszego biegu.

4. Trybunał uznał też, że skarżąca nie wykazała, by w jej sprawie doszło do naruszenia jej praw podmiotowych. Skarżąca kwestionuje art. 64 § 2 kpa, zgodnie z którym jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. W przekonaniu skarżącej przepis ten różnicuje uczestników postępowania administracyjnego ze względu na miejsce zamieszkania, osoby mieszkające za granicą w praktyce mają bowiem znacznie mniej czasu na uzupełnienie braków pisma.

Argumentacja zawarta w skardze opiera się na założeniu, zgodnie z którym skarżąca nie zdażyła uzupełnić braków formalnych pisma (wniosku o przyznanie płatności rolnośrodkowej), gdyż w wyznaczonym przez organ siedmiodniowym terminie przebywała w W. Tymczasem, jak wynika z ostatecznego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z lipca 2015 r., skarżąca nie uprawdopodobniła nawet, że taki wyjazd rzeczywiście miał miejsce. Tym bardziej, zdaniem Sądu, nie wykazała, że nieuzupełnienie braków formalnych wniosku w terminie nastąpiło bez jej winy.

Powyższa okoliczność bezpośrednio wpływa na ocenę wniesionej skargi. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowany jest bowiem pogląd, zgodnie z którym z uwagi na charakter skargi konstytucyjnej jako nadzwyczajnego środka ochrony podstawowych praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji zwrócenie uwagi na zabezpieczenie interesu prawnego skarżących możliwe jest dopiero w przypadku wykazania przez nich minimalnej choćby staranności w trosce o zabezpieczenie tychże interesów. Jak stwierdził Trybunał w postanowieniu z 17 marca 1998 r.: „skarga (...) nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie” (Ts 27/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 20; zob. także postanowienie TK z 16 października 2002 r., SK 41/03, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77). Z uwagi na powyższe Trybunał uznał, że skarżąca nie wykazała, by z powodu treści zaskarżonych przepisów doszło do naruszenia jej praw podmiotowych.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.