



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 30 czerwca 2016 r.

Pozycja 428

POSTANOWIENIE z dnia 21 czerwca 2016 r. Sygn. akt Ts 56/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący i sprawozdawca
Piotr Pszczołkowski
Zbigniew Jędrzejewski,

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

art. 58 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) z art. 77 ust. 1 i art. 78 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 2 marca 2016 r. (data nadania) H.H. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 58 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2016.23; dalej: kpa) w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia przywrócenie stronie terminu od wykazania braku „najmniejszej nawet winy”, co jest równoznaczne z wymogiem dowiedzenia, że dopełnienie obowiązku stało się niemożliwe z powodu przeszkody nie do przewyciężenia, z art. 77 ust. 1 i art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Prezydent Miasta P. (dalej: prezydent) w decyzji z grudnia 2011 r. umorzył jako bezprzedmiotowe postępowanie w sprawie umorzenia skarżącej kwoty 19 976,96 zł stanowiącej wypłacony jej zasiłek stały. Decyzja ta została doręczona skarżącej 27 grudnia 2011 r. w trybie doręczenia zastępczego, uregulowanego w art. 44 kpa.

Pismem ze stycznia 2012 r. skarżąca wniosła o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania od decyzji prezydenta, argumentując, że niezawinioną przyczyną uchybienia terminu był jej zaplanowany dwutygodniowy wyjazd do rodziny mieszkającej w G.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. postanowieniem z maja 2012 r. odmówiło uwzględnienia wniosku skarżącej. Kolegium uznało, że czasowy pobyt poza miejscem zamieszkania, który w tym wypadku trwał ponad miesiąc (jak przyznała skarżąca), nie może być uznany za okoliczność usprawiedliwiającą uchybienie terminu do wniesienia odwołania.

Wskazało też, że skarżąca nie uprawdopodobniła nawet, że rzeczywiście wyjazd taki miał miejsce.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. w wyroku z listopada 2013 r. oddalił wniesioną przez skarżącą skargę na to postanowienie, a Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z października 2015 r. oddalił jej skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zaplanowany ponadmiesięczny wyjazd nie jest niezależną od woli strony przeszkodą nie do przewyciężenia uniemożliwiającą zachowanie terminu. W konsekwencji za prawidłowe uznał on stanowisko organu, zgodnie z którym skarżąca nie uprawdopodobniła braku winy w niedotrzymaniu terminu do wniesienia odwołania.

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. Po pierwsze, zaskarżony w niej przepis powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego przez sąd lub organ administracji 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. Na etapie wstępnej kontroli Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga spełnia powyższe przesłanki, a także wymagania określone w art. 64-66 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK) i czy nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 77 ust. 3 tej ustawy.

Skarżąca kwestionuje konstytucyjność art. 58 § 1 kpa, zgodnie z którym w razie uchybienia terminu należy go przywrócić na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy. W przekonaniu skarżącej ograniczenie możliwości przywrócenia terminu tylko do przypadków, w których niezachowanie terminu spowodowane było przeszkodami nie do przewyciężenia, narusza jej prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) oraz prawo do sądu.

W uzasadnieniu skargi skarżąca utrzymuje, że sądy w jej sprawie bezpodstawnie uznały, iż nie zawiadamiając prezydenta o swoim ponadmiesięcznym wyjeździe, nie zachowała ona wymaganej staranności przy dokonywaniu czynności procesowych. Jej zdaniem sądy nie wzięły pod uwagę tego, że nie została ona poinformowana o przewidywanym terminie zakończenia sprawy, co spowodowało przerzucenie na nią ciężaru „oczekiwania na wydanie i doręczenie decyzji”. W jej opinii to z powodu przewlekłego prowadzenia postępowania przez prezydenta i niewypełnienia przez niego obowiązku powiadomienia jej o nowym terminie załatwienia sprawy doszło do stworzenia „stanu niepewności prawnej”, prowadzącego do „paraliżu interesów życiowych” skarżącej. Według niej przy ustaleniu winy w uchybieniu przez nią terminu powyższe okoliczności powinny być zostać uwzględnione; tymczasem sądy całkowicie je pominęły.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżąca kwestionuje w istocie nie treść art. 58 § 1 kpa, lecz sposób jego zastosowania w jej indywidualnej sprawie. Argumentacja skarżącej zasadniczo zmierza do wykazania, że sądy administracyjne przy ocenie stopnia jej winy w uchybieniu terminu bezpodstawnie nie uwzględniły wadliwości postępowania prezydenta. Tymczasem tak sformułowany zarzut nie może być rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał nie pełni bowiem funkcji kolejnej instancji odwoławczej, nie bada zgodności z prawem i słuszności rozstrzygnięć podjętych przez orzekające organy. Jego kontroli podlega nie prawidłowość ustaleń faktycznych dokonanych przez organy administracji publicznej oraz sądy i ich ocena, sposób prowadzenia

przez nie postępowania, czy też zastosowanie lub odmowa zastosowania obowiązujących przepisów, ale jedynie konstytucyjność tych przepisów. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem sądem prawa, a nie organem sprawującym nadzór judykacyjny nad sądami.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał uznaje, że sformułowany w skardze zarzut dotyczy aktu stosowania prawa, co wyklucza możliwość nadania jej dalszego biegu. W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK przedmiotem skargi konstytucyjnej może być bowiem tylko akt normatywny.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla ponadto, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawą skargi konstytucyjnej może być naruszenie praw podmiotowych będące skutkiem treści regulacji zastosowanej w sprawie skarżącego. Nie może zaś wynikać z zaniedbań, jakich dopuścił się on w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi.

Trybunał przypomina, że skarżąca zainicjowała postępowanie w przedmiocie umorzenia kwoty 19 976,96 zł stanowiącej wypłacony jej zasiłek stały i mając świadomość tego, że postępowanie w jej sprawie nadal się toczy, zdecydowała się wyjechać do rodziny na 42 dni. Mimo że wyjazd ten był wcześniej zaplanowany, skarżąca ani nie powiadomiła o nim organu, ani nie ustanowiła pełnomocnika do doręczeń. Skarżąca nie zadbała więc należyście o ochronę swoich interesów. Podmiot inicjujący postępowanie administracyjne powinien mieć świadomość tego, że organ będzie wysyłał do niego korespondencję. Powinien wiedzieć też, że czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym muszą być dokonywane w ściśle określonych terminach przewidzianych w kpa i że przekroczenie tych terminów wiąże się z negatywnymi konsekwencjami procesowymi dla strony postępowania. Trybunał zaznacza, że instytucja przywrócenia terminu jest przeznaczona dla tych stron postępowania, które na skutek nadzwyczajnych i niezależnych od siebie okoliczności nie mogły dokonać czynności procesowej w terminie. Innymi słowy, instytucja ta ma zastosowanie do sytuacji wyjątkowych i nie może być wykorzystywana w przypadku świadomych działań powodujących ryzyko niewykonania czynności procesowej w terminie; w przeciwnym razie terminy procesowe miałyby charakter iluzoryczny.

Skarżąca uważa, że niezgodny z Konstytucją jest przepis, który wyklucza przywrócenie terminu w przypadku stwierdzenia „najmniejszej nawet winy” w jego uchybieniu. Tymczasem przy prowadzeniu swojej sprawy dopuściła się ona istotnego zaniedbania, wyjeżdżając na tak długi czas i nie informując organu o tym fakcie.

Powyższe okoliczności bezpośrednio wpływają na ocenę wniesionej skargi. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie prezentowany jest bowiem pogląd, zgodnie z którym z uwagi na charakter skargi konstytucyjnej jako nadzwyczajnego środka ochrony podstawowych praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji uwzględnienie potrzeby zabezpieczenia interesu prawnego skarżących możliwe jest dopiero w przypadku wykazania przez nich minimalnej choćby staranności w trosce o jego ochronę. 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 to z powodu treści za skarżonych przepisów doszło do ewentualnego naruszenia jej praw podmiotowych.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.