



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 19 lipca 2016 r.

Pozycja 449

POSTANOWIENIE

z dnia 6 lipca 2016 r.

Sygn. akt Ts 385/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący i sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar,

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

art. 43 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 47, art. 49 i art. 77 ust. 2 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 4 grudnia 2015 r. (data nadania) J.W. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że art. 43 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2013.267, ze zm.; dalej: kpa) w zakresie, w jakim „nakłada obowiązek udowodnienia przez adresata, że przesyłka doręczona zastępczo domownikowi nie została mu przekazana, co w rzeczywistości tworzy domniemanie, którego nie da się obalić, polegające na tym, iż strona dowiedziała się o treści pisma doręzonego pod jej nieobecność dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorca domu, jeżeli osoby te jedynie podjęły się oddania pisma adresatowi, a tym samym zwalnia organ z obowiązku ustalenia, czy strona faktycznie pismo procesowe otrzymała”, oraz w zakresie, w jakim „nie zawiera normy nakazującej pouczenie dorosłego domownika o konsekwencjach niedoręczenia przesyłki oraz zobowiązującej go do złożenia wraz z podpisem oświadczenia w przedmiocie zobowiązania się do doręczenia adresatowi odebranej przesyłki, a nie jedynie podjęcia się dokonania próby takiego doręczenia”, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 47, art. 49 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Decyzją z maja 2012 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w J. (dalej: PINB w J.) nakazał skarżącemu i jego żonie (dalej: inwestorzy) rozbiórkę dobudowanych przez nich pomieszczeń, w których znajdowała się łazienka i kotłownia, w wyniku – zdaniem tego organu – rozbudowy budynku mieszkalnego bez wymaganego pozwolenia na budowę. Pismem z czerwca

2012 r. PINB w J. przypomniał inwestorom o obowiązku dokonania rozbiórki. Poinformował przy tym, że w wypadku niewykonania nakazu zostanie wszczęte postępowanie egzekucyjne. Pismem z lipca 2012 r. skarżący wniósł odwołanie od decyzji PINB w J. z maja 2012 r., a w odrębnym piśmie (nadanym tego samego dnia) sformułował wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania. Wyjaśnił, że adresowane do niego pismo powiadamiające o decyzji PINB w J. odebrała żona, która go o tym fakcie nie poinformowała, o wydaniu decyzji dowiedział się zatem dopiero z pisma PINB w J. z czerwca 2012 r. doręzonego mu 2 lipca 2012 r. Postanowieniem z lipca 2012 r. PINB w J. odmówił przywrócenia terminu do wniesienia odwołania. Na to rozstrzygnięcie inwestorzy wnieśli zażalenie, podnosząc, że zachowanie ustawowego terminu do złożenia odwołania było niemożliwe z uwagi na bardzo zły stan zdrowia fizycznego skarżącego i jego załamanie psychiczne. Wyjaśnili przy tym, że dopiero gdy stan zdrowia skarżącego się poprawił, mógł on zapoznać się z treścią decyzji i się do niej ustosunkować. Wskazali również, że żona skarżącego nie zajmuje się na co dzień „sprawami papierowymi”, dlatego nie mogła „rozczytać” pisma liczącego siedem stron maszynopisu. Postanowieniami ze stycznia 2013 r. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w R. (dalej: PWINB w R.) umorzył postępowanie zażaleniowe, wobec żony skarżącego, uznawszy, że prawo wniesienia zażalenia na postanowienie PINB w J. z lipca 2012 r. miał tylko skarżący. Uchylił także zaskarżone postanowienie PINB w J. z lipca 2012 r. w całości i umorzył postępowanie organu pierwszej instancji, stwierdziwszy, że rozpatrzenie wniosku nastąpiło z rażącym naruszeniem przepisów o właściwości. Jak wskazał PWINB w R., rozpoznanie prośby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania należy do organu właściwego do rozpatrzenia tego odwołania, a nie organu wydającego decyzję w pierwszej instancji. Postanowieniem z marca 2013 r. organ właściwy, tj. PWINB w R., odmówił skarżącemu przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji PINB w J. z maja 2012 r. Jego zdaniem decyzja ta została doręczona skarżącemu 15 maja 2012 r., zgodnie z art. 43 kpa, choć przesyłkę odebrała jego żona. Termin do wniesienia odwołania upływał więc 29 maja 2012 r., a odwołanie – jak zauważył – zostało wniesione dopiero 9 lipca 2012 r. Nie uwzględnił on też przedstawionych przez skarżącego okoliczności mających uprawdopodobnić brak winy w uchybieniu terminowi, tj. informacji o nieprzekazaniu mu korespondencji przez żonę. W uzasadnieniu wskazał, że małżonkowie mieszkają pod wspólnym adresem, że do obojga skierowany był nakaz rozbiórki, a ponadto że decyzja organu pierwszej instancji została doręczona odrębnie żonie skarżącego, która jest stroną postępowania. W rezultacie postanowieniem z marca 2013 r. PWINB w R. stwierdził niedopuszczalność odwołania się od decyzji PINB w J. z maja 2012 r. Wyrokiem z sierpnia 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w R. oddalił skargę, którą skarżący wniósł na postanowienie PWINB w R. z marca 2013 r. o odmowie przywrócenia terminu do złożenia odwołania. Z kolei wyrokiem z lipca 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżącego, stwierdziwszy m.in., iż „okoliczność, że osoba, której wręczono pismo za pokwitowaniem, nie oddała pisma adresatowi, nie ma wpływu na skuteczność doręczenia zastępczego, którego warunki określa art. 43 kpa, i nie ma wpływu na bieg terminu do wniesienia odwołania. Okoliczność ta nie może zatem prowadzić do obalenia domniemania prawidłowości doręczenia pisma adresatowi w dniu oddania tego pisma do rąk dorosłego domownika. Takie doręczenie traktowane jest więc jak doręczenie bezpośrednio do rąk adresata, co powoduje, że adresata obowiązują skutki działania osoby, której decyzję doręczono, tak jakby została ona doręczona wprost. Niewywiązanie się z przyjętego obowiązku oddania decyzji jej adresatowi przez osobę, której doręczono decyzję zastępczo, nie zwalnia adresata z winy, w przypadku gdy uchybił on terminom procesowym na skutek takiego zaniedbania. Doręczenie zastępcze z mocy art. 43 kpa wywołuje bowiem takie skutki jak doręczenie adresatowi do rąk własnych. Zaniedbanie osoby, do rąk której dokonano doręczenia zastępczego, jest traktowane tak samo jak adresata

decyzji”. Powyższe orzeczenie wraz z uzasadnieniem zostało doręczone skarżącemu 4 września 2015 r.

Zdaniem skarżącego zakwestionowany w skardze art. 43 kpa jest niekonstytucyjny, „gdyż zakłada, że to strona ma obalać domniemanie, że przesyłka została doręczona adresatowi, chociaż prawodawca nie uregulował dalszych czynności, które powinien wykonać domownik w stosunku do adresata odebranego pisma”.

Takie rozumienie art. 43 kpa przyjęte w orzecznictwie sądowym narusza zatem – jak zarzucił skarżący – prawa do: sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, ukształtowania procedury zgodnie z wymogami sprawiedliwości, jawności, rzetelności (art. 45 ust. 1 Konstytucji), „wyłączenia lub niestwarzania możliwości zapoznania się przez osoby trzecie z korespondencją powstałą w postępowaniu administracyjnym (art. 47 Konstytucji)”, „tajemnicy komunikowania się i nieujawniania osobom trzecim, że mocodawca wraz z pełnomocnikiem prowadzą sprawę przed organem administracji publicznej (art. 49 Konstytucji)”, dochodzenia naruszonych praw i wolności (art. 77 ust. 2 Konstytucji), a także zasady: ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), równości (art. 32 Konstytucji) i proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna to sformalizowany środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK). Skargom konstytucyjnym niepełniającym tych warunków, a także skargom, co do których zaistniały okoliczności przewidziane w art. 77 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał odmawia nadania dalszego biegu.

Skarżący zakwestionował art. 43 kpa, w brzmieniu: „W przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy to nie jest możliwe, w drzwiach mieszkania”.

Skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności tego przepisu z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 47, art. 49 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji jednym z warunków złożenia skargi jest naruszenie tych norm konstytucyjnych, które regulują wolności lub prawa człowieka i obywatela. Z tego powodu art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK zobowiązuje wnoszącego skargę do wskazania, która konstytucyjna wolność lub które jego konstytucyjne prawo o charakterze podmiotowym, i w jaki sposób zostały naruszone.

W odniesieniu do art. 2 Konstytucji Trybunał przypomina, że ten przepis ustawy zasadniczej nie może być samodzielnym wzorcem kontroli dla zakwestionowanego w skardze art. 43 kpa. Wynikające z niego zasady, takie jak przywołana w skardze zasada sprawiedliwości społecznej, mogą być wyjątkowo przyjęte za samoistny konstytucyjny wzorzec kontroli kwestionowanego przepisu, jednakże tylko gdy „skarżący wskaże wynikające z tych zasad konkretne prawa lub wolności mające postać normatywnych praw podmiotowych. Normatywne prawa podmiotowe muszą precyzyjnie określać zarówno ich adresata, jak i jego sytuację prawną powiązaną z możliwością wyboru sposobu zachowania się” (zob. postanowienia TK z 6 marca 2001 r., Ts 199/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 107 oraz 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

Również art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji należy powiązać z konkretnym podmiotowym prawem, wolnością lub obowiązkiem o charakterze konstytucyjnym, w zakresie których została naruszona zasada równości lub niedyskryminacji. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem

wyrażonym w postanowieniu pełnego składu Trybunału z 24 października 2001 r. (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225), „art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją »współstosowania« dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony. Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym” (zob. postanowienie pełnego składu TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

W rozpatrywanej sprawie skarżący nie uzasadnił tego, że zarzucane przez niego naruszenie art. 2 i art. 32 Konstytucji miało związek z ingerencją w jakikolwiek inny przepis ustawy zasadniczej gwarantujący wolności lub prawa jednostki. Skarżący nie wskazał więc naruszonych praw, a w konsekwencji nie określił sposobu ich naruszenia. Analizowana skarga nie spełnia podstawowego warunku zdefiniowanego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, co oznacza, że wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne.

Okoliczność ta jest – zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK – podstawą odmowy rozpatrywanej skardze dalszego biegu w zakresie, w jakim skarżący zarzuca niezgodność art. 43 kpa z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Skarżący nie wskazał także, w jaki sposób art. 43 kpa naruszył jego prawa wyrażone w art. 45 ust. 1, art. 47, art. 49 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Należy zauważyć, że w wyroku z 23 lipca 2015 r., wskazanym w skardze jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, NSA nie orzekał o prawie skarżącego do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji). Trybunał przypomina, że treść tego prawa tworzą zasadniczo trzy elementy: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; a także prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (zob. wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; 20 września 2006 r., SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108; 4 marca 2008 r., SK 3/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 25). W sprawie zakończonej wyrokiem z 24 października 2007 r. (SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108) Trybunał wskazał ponadto, że prawo do sądu obejmuje jeszcze jeden element, a mianowicie prawo do sądu należycie ukształtowanego pod względem podmiotowym. W rozpatrywanej sprawie przedmiotem postępowania sądo-administracyjnego nie była żadna z powyższych kwestii. NSA analizował jedynie legalność postanowienia PWINB w R. z marca 2013 r., w którym organ ten odmówił skarżącemu przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji PINB w J. z maja 2012 r. Ocena tego sądu dotyczyła więc postępowania administracyjnego oraz sposobu doręczania pism sądowych w tym postępowaniu.

Konstytucja nie określa wprost standardów postępowania przed organami administracyjnymi. Jediną regulacją związaną z tym postępowaniem jest art. 78 Konstytucji, stanowiący, że każda ze stron ma prawo zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Jeśli więc zdaniem skarżącego zakwestionowany w skardze art. 43 kpa narusza sprawiedliwość proceduralną przed organami administracyjnymi, to takie prawo powinien wyprowadzić z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji (zob. *mutatis mutandis* wyrok TK z 31 marca

2005 r., SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29, a także postanowienie TK z 27 maja 2014 r., Ts 128/13, OTK ZU nr 3/B/2014, poz. 220), czego jednak nie uczynił.

Odnosnie natomiast do zarzutów naruszenia praw skarżącego wyrażonych w art. 47 i art. 49 Konstytucji Trybunał zauważa, że skarga nie zawiera uzasadnienia.

Okoliczności te są – zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 4 w związku z art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu w zakresie, w jakim skarżący zarzuca niezgodność art. 43 kpa z art. 45 ust. 1, art. 47, art. 49 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Ustosunkowując się do ostatniego z przywołanych w skardze wzorców kontroli, tj. do art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał przypomina, że naruszenie tej normy ma miejsce tylko w sytuacji, w której można w pierwszej kolejności stwierdzić, iż w ogóle doszło do ingerencji w treść wolności lub prawa proklamowanych w innych przepisach ustawy zasadniczej. Dopiero po pozytywnym rozstrzygnięciu tej kwestii można przejść do analizy, czy miało miejsce naruszenie samego art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten nie formułuje samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33; postanowienie TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Skoro jednak w analizowanej sprawie skarżący nie wskazał naruszonych wolności lub praw o charakterze podmiotowym (art. 2 i art. 32 Konstytucji) ani nie uzasadnił sposobu ich naruszenia (art. 45 ust. 1, art. 47, art. 49 i art. 77 ust. 2 Konstytucji), to ocena zgodności art. 43 kpa z art. 31 ust. 3 Konstytucji stała się bezprzedmiotowa.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.