



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 29 czerwca 2017 r.

Pozycja 122

POSTANOWIENIE

z dnia 28 marca 2017 r.

Sygn. akt Ts 214/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska,

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

art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

- 1) odrzucić wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej,**
- 2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 8 października 2016 r. (data nadania) R.S. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.; dalej: k.p.a.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. Skarżący uważa, że art. 28 k.p.a. narusza jego prawo do sądu, ponieważ nie zawiera „rozszerzenia poprzez dodanie paragrafów dalszych, m.in. o możliwości wydania postanowienia o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu i o przysługującym środku zaskarżenia (zażalenie)”.

Do skargi skarżący załączył wniosek o przywrócenie terminu do jej wniesienia.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. W piśmie z 28 maja 2009 r. skarżący zwrócił się do Wojewody o uznanie go za stronę postępowania administracyjnego dotyczącego nieodpłatnego nabycia z mocy prawa przez Gminę własności nieruchomości położonej na działce nr. W piśmie z września 2009 r. Urząd Wojewódzki stwierdził, że skarżący nie może być uznany za stronę tego postępowania. Skarżący wniósł od tego pisma odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA), który w postanowieniu z grudnia 2009 r. stwierdził niedopuszczalność odwołania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. w wyroku z czerwca 2011 r. oddalił skargę na postanowienie MSWiA, uznawszy, że w sprawie nie została wydana decyzja, od której przysługiwałoby odwołanie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z maja 2013 r. oddalił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku sądu pierwszej instancji.

W decyzji z lutego 2011 r. Wojewoda stwierdził nieodpłatne nabycie wyżej wskazanej działki przez Gminę. Skarżący wniósł od tej decyzji odwołanie do Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej, która w decyzji z lutego 2012 r. umorzyła postępowanie odwoławcze, gdyż uznała, że skarżący nie wskazał okoliczności świadczących o jego uprawnieniu do występowania w tej sprawie w charakterze strony.

Skargę, którą skarżący wywiódł od decyzji Komisji, oddalił w wyroku z maja 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z czerwca 2015 r. oddalił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku sądu pierwszej instancji. Sądy uznały, że skoro skarżący nie był stroną w postępowaniu komunalizacyjnym, to Komisja prawidłowo umorzyła postępowanie odwoławcze na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.

Skarżący wskazał, że to z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z czerwca 2015 r. łączy naruszenie swoich praw podmiotowych. Ponadto poinformował, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z czerwca 2015 r. doręczono mu 4 września 2015 r. Skarżący 12 listopada 2015 r. wystąpił do Sądu Rejonowego w P. z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. W postanowieniu z grudnia 2015 r., doręczonym skarżącemu 5 lutego 2016 r., sąd ustanowił dla niego pełnomocnika z urzędu. Niezwłocznie po otrzymaniu z Okręgowej Izby Radców Prawnych w Ł. umocowania do sporządzenia skargi konstytucyjnej radca prawny zaprosił skarżącego do kancelarii, jednak skarżący stawiał się dopiero 3 października 2016 r., gdyż – jak tłumaczył w skardze – zawieruszył dokumenty.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane analizowaną skargą nie zostało zakończone do 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK), to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy ustawy o TK.

W myśl art. 77 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Skarżący, wnosząc skargę, miał świadomość, że doszło do naruszenia wyżej wskazanego terminu, czemu dał wyraz w złożonym wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi. Trybunał stwierdza jednak, że skarżący nieprawidłowo obliczył termin do jej wniesienia. Skarżący niewłaściwie bowiem wskazał jako ostateczne orzeczenie o jego prawach podmiotowych wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z czerwca 2015 r., a to z doręczeniem tego orzeczenia wiązał skutki procesowe w odniesieniu do postępowania przed Trybunałem. Tymczasem, w ocenie Trybunału, orzeczeniami dotyczącymi prawa podmiotowego skarżącego, o którego ochronę wnosi, były wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z czerwca 2011 r. i Naczelnego Sądu Administracyjnego z maja 2013 r.

Skarżący upatruje naruszenie swoich praw podmiotowych w tym, że art. 28 k.p.a. nie nakazuje organom administracji orzekać o odmowie uznania osoby fizycznej za stronę postępowania w formie postanowienia, na które przysługiwałoby zażalenie. Zgodnie z tym przepisem „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

Zdaniem Trybunału orzeczeniami dotyczącymi prawa podmiotowego skarżącego, o którego ochronę wnosi, tj. prawa do uzyskania rozstrzygnięcia organu administracji o odmowie uznania za stronę postępowania oraz prawa do jego zaskarżenia, były wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z czerwca 2011 r. i Naczelnego Sądu Administracyjnego z maja 2013 r., w których sądy oceniły legalność postanowienia MSWiA stwierdzającego niedopuszczalność odwołania skarżącego od pisma Urzędu Wojewódzkiego z września 2009 r. To w tych orzeczeniach ostatecznie przesądzono, że przepisy k.p.a. nie dają podstawy ani do wydania odrębnego orzeczenia dotyczącego tego, czy dana osoba jest bądź nie jest stroną konkretnego postępowania, ani do wniesienia odwołania od pisma wyjaśniającego te okoliczności skarżącemu. Trybunał podkreśla, że w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący, dowodząc, że art. 28 k.p.a. stanowił podstawę prawną ostatecznych orzeczeń wydanych w jego sprawie, również powołuje się głównie na argumentację zawartą w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z czerwca 2011 r. i Naczelnego Sądu Administracyjnego z maja 2013 r.

Jak zauważył Trybunał w postanowieniu z 14 maja 2003 r. w sprawie Ts 56/02 (OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 91) w odniesieniu do wymogu wskazania ostatecznego orzeczenia o prawach podmiotowych skarżącego: „nie chodzi (...) o wskazanie jakiegokolwiek – podjętego w toku postępowania – orzeczenia sądu, ale takiego, które nadać mogło ostateczny charakter merytorycznemu rozstrzygnięciu o konstytucyjnych prawach lub wolnościach skarżącego, wydanemu na podstawie zakwestionowanych w skardze przepisów”. Innymi słowy, chodzi o władcze rozstrzygnięcie, które ostatecznie określa sytuację prawną skarżącego i ma znaczenie dla realizacji jego uprawnień.

W konsekwencji Trybunał uznał, że to z wydaniem przez Naczelnny Sąd Administracyjny wyroku z 7 maja 2013 r. skarżący winien był wiązać naruszenie przysługujących mu praw podmiotowych, o których ochronę wniósł w analizowanej skardze, i to od doręczenia skarżącemu tego orzeczenia rozpoczął się bieg trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Trybunał ustalił, że wyrok ten doręczono pełnomocnikowi skarżącego 11 czerwca 2013 r., a więc termin do wniesienia skargi upłynął 11 września 2013 r. W konsekwencji Trybunał uznał, że wnosząc skargę 8 października 2016 r. skarżący uczynił to po upływie terminu, o którym mowa wyżej.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału termin do wniesienia skargi konstytucyjnej jest terminem materialnoprawnym, niepodlegającym przywróceniu (zob. m.in. postanowienia TK z: 4 kwietnia 2014 r. i 25 czerwca 2014 r., Ts 5/14, OTK ZU nr 3/B/2014, poz. 245 i 246). W razie jego upływu uprawnienie skarżącego do wniesienia skargi konstytucyjnej wygasa. Złożony przez skarżącego wniosek o przywrócenie terminu nie może więc wywołać oczekiwanego skutku.

Trybunał przypomina, że wprawdzie na podstawie art. 36 ustawy o TK w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do postępowania przed TK stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.; dalej: k.p.c.), jednakże odpowiednie stosowanie przepisów oznacza, że niektóre z tych unormowań w ogóle nie znajdują zastosowania – bądź z uwagi na odmienną regulację danego zagadnienia w ustawie o TK, bądź z powodu ich nieadekwatności (bezp przedmiotowości) w tym postępowaniu. Z uwagi na materialnoprawny charakter terminu do złożenia skargi konstytucyjnej nie znajdują więc zastosowania przepisy k.p.c. o przywracaniu terminów (art. 168-172 k.p.c.). Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny odrzucił wniosek skarżącego o przywrócenie terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Na marginesie Trybunał stwierdza, że wskazana przez skarżącego przyczyna uchybienia terminu do wniesienia skargi, tj. zawieruszenie dokumentów, nie mogłaby zostać uznana za okoliczność uprawdopodobniającą brak winy w uchybieniu terminu, gdyż świadczy ona o niedołożeniu przez skarżącego należytej staranności w prowadzeniu sprawy.

Niezależnie jednak od powyższego Trybunał stwierdza, że skarżący nie uprawdopodobnił, by w jego sprawie doszło do naruszenia jego praw podmiotowych.

Jak wyjaśnił w wyroku z czerwca 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., ustalenie tego, czy żądanie pochodzi od strony, odbywa się w decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty (art. 104 § 2 k.p.a.). Ponadto osoba, która twierdzi, że taka decyzja dotyczy jej interesu prawnego, ma prawo wnieść od niej odwołanie do organu drugiej instancji. Decyzja organu odwoławczego, która powinna również rozstrzygać problem uprawnień procesowych podmiotu twierdzącego, że jest stroną w danej sprawie, podlega oczywiście kontroli sądów administracyjnych obu instancji.

Trybunał podkreśla, że skarżący skorzystał w pełni z procedury umożliwiającej mu wykazanie, że jest stroną postępowania komunalizacyjnego: wniósł bowiem odwołanie od decyzji Wojewody z lutego 2011 r., a następnie skargę do sądu administracyjnego na decyzję Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej z lutego 2012 r. oraz skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji, w których to środkach prawnych podjął próbę wykazania, że spełnia przesłanki wynikające z art. 28 k.p.a. Mimo braku odrębnego orzeczenia dotyczącego tego, czy skarżący posiada w sprawie komunalizacyjnej przymiot strony, zagadnienie to było poddane kontroli instancyjnej zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym. Zdaniem Trybunału skarżący nie wykazał więc, że doszło do naruszenia jego praw podmiotowych, o których ochronę wniósł w skardze.

Na marginesie Trybunał wskazuje, że Konstytucja nie określa wprost standardu postępowania przed organami administracyjnymi. Jedyną regulacją związaną z tym postępowaniem jest art. 78 Konstytucji, który stanowi, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wskazanie jako wzorca kontroli art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji w odniesieniu do art. 28 k.p.a. należało uznać za uchybienie formalne skargi konstytucyjnej (art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

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.