



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 19 listopada 2021 r.

Pozycja 163

POSTANOWIENIE

z dnia 30 sierpnia 2021 r.

Sygn. akt Ts 89/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański,

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

art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.) w związku z art. 37 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.), rozumianych w ten sposób, że „warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie przepisów k.p.a., jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze”, z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

p o s t a n a w i a:

1) odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 37 § 1 pkt 1 i art. 37 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji;

2) nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 12 marca 2021 r. (data nadania) S.W. (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru, wystąpił z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego.

Pismem z 20 sierpnia 2012 r. skarżący wniósł o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie sześciu budynków usługowo-magazynowo-produkcyjno-biurowych na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi: [...], położonych w miejscowości S., gmina T. Decyzją z 25 listopada 2013 r. (nr [...]; dalej: decyzja z 25 listopada 2013 r.) Wójt Gminy T. (dalej: Wójt albo organ pierwszej instancji) odmówił ustalenia warunków zabudowy. Pięć lat po zakończeniu postępowania administracyjnego, tj. 2 listopada 2018 r. skarżący wystąpił z ponagleniem, o którym mowa w art. 37 § 1 ustawy z dnia

14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: k.p.a.), które Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. (dalej: SKO) postanowieniem z 3 grudnia 2018 r. (znak [...]) uznało za nieuzasadnione z uwagi na załatwienie sprawy co do istoty przez organ pierwszej instancji powołaną decyzją z 25 listopada 2013 r.

W związku z powyższym skarżący wystąpił do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. (dalej: WSA) ze skargą na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wójta w sprawie zakończonej decyzją z 25 listopada 2013 r. Domagał się w niej stwierdzenia przewlekłości postępowania, wymierzenia organowi grzywny oraz zasądzenia na jego rzecz kosztów postępowania. Wyrokiem z 24 lipca 2019 r. (sygn. akt [...]) WSA stwierdził, że Wójt dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania oraz że przewlekłe prowadzenie postępowania nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa. W pozostałym zakresie WSA oddalił skargę i orzekł także o kosztach postępowania.

Od powyższego rozstrzygnięcia Wójt wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), który postanowieniem z 17 listopada 2020 r. (sygn. akt [...]) ją odrzucił i uchylił zaskarżony wyrok oraz orzekł o kosztach postępowania. W uzasadnieniu odwołał się do uchwały siedmiu sędziów NSA z 22 czerwca 2020 r. (sygn. akt [...]), w której orzeczono, że wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ prowadzonego postępowania oraz wydaniu decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu skargi przez sąd administracyjny.

W konsekwencji NSA uznał, że skoro „w momencie wniesienia skargi nie występował zarzucany skargą stan przewlekłości postępowania, bowiem postępowanie to zostało uprzednio zakończone decyzją o odmowie ustalenia warunków zabudowy, to (...) brak było podstaw do merytorycznego rozpoznania takiej skargi w zakresie stwierdzenia o tym, czy organ administracji dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania” (s. 9 postanowienia NSA). Orzeczenie to, doręczone skarżącemu 30 grudnia 2020 r., wskazane zostało jako ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

2. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 14 kwietnia 2021 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 22 kwietnia 2021 r.), na podstawie art. 57 ust. 1 ustawy 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), wezwał skarżącego do usunięcia braków formalnych skargi przez doręczenie odpisu lub poświadczonego za zgodność z oryginałem wyroku WSA z 24 lipca 2019 r. (sygn. akt [...]) (wraz z czterema kopiami). Skarżący doręczył orzeczenie 29 kwietnia 2021 r. (data nadania).

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 29 czerwca 2021 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 5 lipca 2021 r.), na podstawie art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK, wezwał skarżącego do: 1) doręczenia odpisu lub poświadczonego za zgodność z oryginałem postanowienia SKO z 3 grudnia 2018 r. (nr [...]), uznającego ponaglenie skarżącego za nieuzasadnione; 2) wskazania, które konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego, wyrażone w art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, zostały naruszone przez zakwestionowany w skardze konstytucyjnej art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.) w związku z art. 37 § 1 i 3 k.p.a.; 3) dokładnego wyjaśnienia, w jaki sposób zaskarżone przepisy, w zakresie określonym w skardze konstytucyjnej, naruszają wolności lub prawa, o których mowa w punkcie 2 zarządzenia; 4) uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanych w skardze przepisów, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

3. W piśmie procesowym z 12 lipca 2021 r. (data nadania) skarżący ustosunkował się do zarządzenia sędziego Trybunału. Skarżący twierdzi w nim, że zakwestionowane w skardze

konstytucyjnej przepisy, rozumiane w sposób przedstawiony w postanowieniu składu siedmiu sędziów NSA z 2 września 2020 r. (sygn. akt [...]), a co za tym idzie także w orzeczeniu, w związku z którym wniósł skargę do Trybunału, naruszają prawo do sądu. Ograniczają one bowiem możliwość uzyskania „prejudykatu niezbędnego do wniesienia do sądu powszechnego pozwu z roszczeniem o zapłatę odszkodowania przeciwko jednostce samorządu terytorialnego w oparciu o art. 417¹ § 3 [ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.)]” (s. 2 pisma procesowego z 12 lipca 2021 r.).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy 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 na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań lub gdy braki formalne nie zostały usunięte w ustawowym terminie.

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. W związku z tym art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK zobowiązuje skarżącego do określenia przedmiotu skargi, tj. do wskazania przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego wydano w jego sprawie orzeczenie, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji i w stosunku do którego domaga się stwierdzenia niezgodności z ustawą zasadniczą.

Naruszenie prawa do sądu skarżący łączy z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 17 listopada 2020 r. (sygn. akt [...]). Orzeczeniem tym NSA m.in. odrzucił skargę skarżącego na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wójta, stwierdziwszy, że zgodnie z ukształtowanym jednolitym stanowiskiem orzecznictwem niedopuszczalne jest inicjowanie postępowania sądowego w sytuacji, w której postępowanie administracyjne zostało zakończone wydaniem ostatecznej decyzji kilka lat wcześniej. W uzasadnieniu tego stanowiska podkreślił m.in., że wniesienie ponaglenia, jako warunku formalnego do zainicjowania postępowania sądowego w przedmiocie przewlekłego prowadzenia postępowania dopuszczalne jest jedynie w sprawie zawisłej.

Podstawą tego orzeczenia nie był więc art. 37 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: k.p.a.), który stanowi o tym, że prawo wniesienia ponaglenia przysługuje stronie, jeżeli sprawy w ogóle nie załatwiono w terminach w nim określonych (ponaglenie na bezczynność). Orzeczenie to nie zostało wydane także na podstawie art. 37 § 3 k.p.a. Przepis ten wskazuje organ właściwy do wniesienia przez stronę ponaglenia.

W sprawie, w związku z którą skarżący wystąpił do Trybunału, ponaglenie zostało złożone po zakończeniu postępowania administracyjnego (ostateczną decyzją z 25 listopada 2013 r.), którego terminowość – za pośrednictwem organu pierwszej instancji – kwestionował skarżący. NSA nie orzekał więc o tym, że w przypadku niezałatwienia sprawy w terminach określonych w art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. stronie przysługuje prawo wniesienia ponaglenia oraz o tym do jakiego organu należy je wnieść (art. 37 § 3 k.p.a.). Powyższe przepisy nie determinowały zatem rozstrzygnięcia o odrzuceniu skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego. Skoro art. 37 § 1 pkt 1 i art. 37 § 3 k.p.a. nie były podstawą orzeczenia, które skarżący wskazał jako ostateczne, to w tym zakresie analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia podstawowego warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a dookreślonego w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK.

Powyższa okoliczność jest – zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK – podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 37 § 1 pkt 1 i art. 37 § 3 k.p.a. z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. W zakresie, w jakim skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.) w związku z art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. rozumianych w ten sposób, że „warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie przepisów k.p.a., jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze”, Trybunał stwierdza, że skarga spełnia przesłanki nadania jej dalszego biegu (art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK).

3. Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny postanowił, jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na punkt 1 postanowienia w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.