



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 23 listopada 2021 r.

Pozycja 171

POSTANOWIENIE z dnia 31 sierpnia 2021 r. Sygn. akt Ts 59/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz,

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

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 2 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 marca 2013 r. skarżący wniósł o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie czterech budynków biurowych na działkach położonych w miejscowości S. o numerach ewidencyjnych: [...]. Decyzją z 24 maja 2013 r. (znak: [...]) Wójt Gminy T. (dalej: Wójt albo organ pierwszej instancji) odmówił ustalenia warunków zabudowy dla powyższej inwestycji. 19 lutego 2019 r., czyli kilka lat po zakończeniu postępowania administracyjnego, 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 9 kwietnia 2018 r. (znak: [...]) uznało za nieuzasadnione z uwagi na załatwienie sprawy co do istoty przez organ pierwszej instancji decyzją z 24 maja 2013 r.

Pismem z 25 czerwca 2018 r. skarżący wystąpił do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. (dalej: WSA) ze skargą na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wójta w sprawie zakończonej powyższą decyzją. Domagał się w niej stwierdzenia przewlekłości postępowania, wymierzenia organowi grzywny oraz zasądzenia na jego rzecz kosztów postępowania. Wyrokiem z 8 listopada 2018 r. (sygn. akt [...]) WSA stwierdził, że Wójt dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania oraz że 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 24 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 odniesieniu do ponaglenia (o którym mowa w art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.) wskazał zaś na postanowienie siedmiu sędziów NSA z 2 września 2020 r. (sygn. akt [...]). Przyjęto w nim, że wniesienie tego środka prawnego, jako warunku formalnego do zainicjowania postępowania sądowego w przedmiocie przewlekłego prowadzenia postępowania dopuszczalne jest jedynie w sprawie zawisłej. Dokonanie tej czynności po zakończeniu postępowania byłoby nie tylko niecelowe, lecz sprzeczne z istotą tej regulacji, ponieważ nie mogłoby doprowadzić do zobowiązania organu do załatwienia sprawy, a tym samym uzdrowienia zaistniałego stanu braku działania administracji publicznej.

W konsekwencji NSA uznał, że „[p]ismo skarżącego z dnia 19 lutego 2018 r., będące zażaleniem na przewlekłe postępowanie, potraktowane jako ponaglenie, złożone już po zakończeniu postępowania, nie mogło być zatem uznane za środek zaskarżenia (...) którego wyczerpanie warunkowało dopuszczalność skargi” (s. 6 postanowienia NSA). Orzeczenie to, doręczone skarżącemu 4 grudnia 2020 r., wskazane zostało jako ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

2. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 25 marca 2021 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 2 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 odpisów lub poświadczonych za zgodność z oryginałem wraz z czterema kopiami: a) wyroku WSA z 8 listopada 2018 r. (sygn. akt [...]), b) postanowienia SKO z 9 kwietnia 2018 r. (znak: [...]) uznającego ponaglenie skarżącego za nieuzasadnione. Skarżący doręczył wymagane orzeczenia 8 kwietnia 2021 r. (data nadania).

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 8 czerwca 2021 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 15 czerwca 2021 r.), na podstawie art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK, wezwał skarżącego do: 1) doręczenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii właściwego postanowienia SKO (do akt dołączono postanowienie nr [...], nie zaś o 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 22 czerwca 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 22 czerwca 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 rozstrzygania. 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 24 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 orzeczniczym 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 24 maja

2013 r.), którego terminowość – za pośrednictwem organu pierwszej instancji – kwestionował skarżący. NSA nie orzekał więc o tym, że w przypadku niezłatwienia 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).

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.