



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 27 stycznia 2022 r.

Pozycja 23

POSTANOWIENIE z dnia 4 listopada 2021 r. Sygn. akt Ts 54/21

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

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.

15 czerwca 2012 r. skarżący wniósł do Wójta Gminy T. (dalej: Wójt albo organ pierwszej instancji) pismo (uzupełnione 31 stycznia 2013 r.) o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji realizowanej na działce położonej w miejscowości S., Gmina T., który decyzją z 28 czerwca 2013 r. (znak: [...]) odmówił ustalenia warunków zabudowy. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. (dalej: SKO), decyzją z 22 października 2013 r. (znak: [...]), utrzymało w mocy powyższe rozstrzygnięcie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. (dalej:

WSA) wyrokiem z 28 maja 2014 r. (sygn. akt [...]) oddalił natomiast skargę skarżącego na decyzję SKO.

Skarżący złożył 29 listopada 2018 r. ponaglenie (błędnie nazwane zażaleniem) na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wójta, które SKO postanowieniem z 17 grudnia 2018 r. (znak: [...]) uznało za nieuzasadnione z uwagi na załatwienie sprawy przez organ pierwszej instancji decyzją 28 czerwca 2013 r.

W piśmie z 7 marca 2019 r. skarżący wystąpił do WSA ze skargą na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wójta w sprawie zakończonej jego decyzją z 28 czerwca 2013 r. Domagał się w niej stwierdzenia przewlekłości postępowania, wymierzenia organowi grzywny oraz zasądzenia kosztów postępowania.

Wyrokiem z 3 lipca 2019 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, orzekł także o kosztach postępowania.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Wójt. Postanowieniem z 2 grudnia 2020 r. (sygn. akt [...]) Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił skargę (na przewlekłe prowadzenie postępowania), orzekł także o kosztach postępowania. W uzasadnieniu postanowienia wskazano na postanowienie siedmiu sędziów NSA z 2 września 2020 r. (sygn. akt II OSK 3732/18) oraz uchwałę siedmiu sędziów tego sądu z 22 czerwca 2020 r. (sygn. akt II OSP 5/19) i stwierdzono m.in., że nie jest możliwe merytoryczne rozpoznanie skargi na przewlekłe prowadzenie przez organ postępowania w danej sprawie w sytuacji, gdy została ona załatwiona.

Postanowienie NSA wskazane przez skarżącego jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, zostało mu doręczone 7 grudnia 2020 r.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 14 kwietnia 2021 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 5 maja 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 doręczenia odpisów lub poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii: postanowień NSA z 2 grudnia 2020 r. (sygn. akt [...]) oraz SKO z 17 grudnia 2018 r. (znak: [...]), a także wyroku WSA z 3 lipca 2019 r. (sygn. akt [...]) wraz z czterema kopiami.

Pełnomocnik skarżącego przesłał orzeczenia 11 maja 2021 r. (data nadania). Zamiast postanowienia NSA z 2 grudnia 2019 r. doręczył postanowienie tego sądu z 21 stycznia 2021 r. (sygn. akt [...]).

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 15 czerwca 2021 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 22 czerwca 2021 r.), na podstawie art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK, wezwał skarżącego do usunięcia braków formalnych skargi przez: wskazanie, które konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego, wyrażone w art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, zostały naruszone przez zakwestionowane 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.); dokładne wyjaśnienie, w jaki sposób zaskarżone przepisy, w zakresie określonym w skardze konstytucyjnej, naruszają wolności lub prawa skarżącego oraz uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanych w skardze przepisów, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Skarżący został także zobowiązany do wyjaśnienia, jaki związek z wniesioną skargą konstytucyjną ma doręczone w odpowiedzi na zarządzenie Prezesa TK postanowienie NSA z 21 stycznia 2021 r. (sygn. akt [...]).

W piśmie procesowym z 29 czerwca 2021 r. (data nadania) skarżący ustosunkował się do powyższego zarządzenia. Wyjaśnił w nim m.in., że postanowienie z 21 stycznia 2021 r. zostało przesłane omyłkowo.

Skarżący twierdzi, że zakwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy, rozumiane w sposób przedstawiony w postanowieniu składu siedmiu sędziów NSA z 2 września 2020 r. (sygn. akt II OSK 3732/18), a co za tym idzie także w orzeczeniu, w związku z którym wniósł skargę do Trybunału, naruszają prawo do sądu. Ograniczają bowiem możliwość uzyskania prejudykatu niezbędnego do wniesienia pozwu do sądu powszechnego 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.).

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.

2. 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 pkt 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.

2.1. Naruszenie prawa do sądu skarżący łączy z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 grudnia 2020 r. (sygn. akt [...]). Orzeczeniem tym sąd m.in. odrzucił skargę skarżącego na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wójta, stwierdziwszy, że zgodnie z ukształtowanym jednolitym stanowiskiem orzecznictwem, nie jest możliwe merytoryczne rozpoznanie tego środka prawnego w sytuacji, gdy sprawa została już załatwiona.

2.2. Podstawą tego orzeczenia nie był 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.

2.3. W sprawie, w związku z którą zainicjowano postępowanie przed Trybunałem, ponaglenie zostało złożone po zakończeniu postępowania administracyjnego (decyzją z 28 czerwca 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 na bezczynność oraz o tym, do jakiego organu należy je wnieść (art. 37 § 3 k.p.a.). Po-

wyższe przepisy nie determinowały zatem rozstrzygnięcia o odrzuceniu skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego.

2.4. 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 wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanego 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.

3. 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”, skarga spełnia przesłanki nadania jej dalszego biegu (art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

POUCZENIE

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