



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 5 maja 2022 r.

Pozycja 27

POSTANOWIENIE z dnia 30 marca 2022 r. Sygn. akt SK 71/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Justyn Piskorski
Julia Przyłębska – sprawozdawca
Bartłomiej Sochański,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 marca 2022 r., skargi konstytucyjnej S.W. o zbadanie 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.) oraz w związku z art. 37 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.), rozumianego 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:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. S.W. (dalej: skarżący) wniósł 2 marca 2021 r. (data nadania) skargę konstytucyjną o stwierdzenie niezgodności 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.; dalej: p.p.s.a.) oraz 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.; dalej: k.p.a.), rozumianego 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.

1.1. Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżący pismem z listopada 2012 r. wniósł o ustalenie warunków zabudowy działek. Decyzją z maja 2013 r. Wójt Gminy odmówił ustalenia warunków zabudowy.

W listopadzie 2018 r., po prawomocnym zakończeniu powyższego postępowania, skarżący wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO) pismo oznaczone jako ponaglenie. Postanowieniem z grudnia 2018 r. SKO uznało je za nieuzasadnione z uwagi na załatwienie sprawy co do istoty decyzją odmowną.

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 odmowną. Domagał się w niej stwierdzenia przewlekłości postępowania oraz wymierzenia Wójtowi grzywny. Wyrokiem z czerwca 2019 r. 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.

Od powyższego orzeczenia Wójt wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), który postanowieniem z 24 listopada 2020 r. (sygn. akt [...]) uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił skargę. NSA w uzasadnieniu odwołał się do uchwały siedmiu sędziów NSA z 22 czerwca 2020 r. (sygn. akt II OPS 5/19), w której stwierdzono, że wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ prowadzonego postępowania oraz wydaniu decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu skargi przez sąd administracyjny. Odnosząc się z kolei do ponaglenia wskazał na pogląd wyrażony w postanowieniu siedmiu sędziów NSA z 2 września 2020 r. (sygn. akt II OSK 3732/18), zgodnie z którym wniesienie tego środka prawnego, jako warunku formalnego do zainicjowania postępowania sądowego w przedmiocie przewlekłego prowadzenia postępowania, dopuszczalne jest jedynie w sprawie zawisłej. Wniesienie ponaglenia już po zakończeniu postępowania nie mogłoby doprowadzić do zobowiązania organu do załatwienia sprawy. Na tej podstawie NSA uznał, że „[p]ismo skarżącego z (...) 2018 r., oznaczone jako ponaglenie, złożone już po zakończeniu postępowania, nie mogło być więc uznane za środek zaskarżenia (...) którego wyczerpanie warunkowało dopuszczalność skargi”. Powyższe orzeczenie zostało wskazane przez skarżącego jako ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Zdaniem skarżącego, 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 w związku z ograniczeniem osobie poszkodowanej przewlekłym prowadzeniem postępowania możliwości uzyskania prejudykatu niezbędnego do wystąpienia z powództwem na podstawie art. 417¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.). Prawo do sądu skarżący wywodzi ze wskazanych jako podstawa skargi art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Postanowieniem z 30 sierpnia 2021 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej 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 oraz nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg w pozostałym zakresie.

3. Pismem z 9 grudnia 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

4. Prokurator Generalny (dalej: PG) w piśmie z 22 grudnia 2021 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W pierwszej kolejności PG wyjaśnił, że wśród wskazanych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli wyłącznie art. 45 ust. 1 Konstytucji może być samodzielnym wzorcem. Wskazał również, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wyraża żadnych praw podmiotowych ani wolności. Odnosząc się z kolei do art. 2 Konstytucji wyjaśnił, że mógłby zostać wskazany jako samodzielny wzorzec kontroli pod warunkiem, że skarżący wywiódłby z niego prawa i wolności inne, niż te wynikające z pozostałych przepisów konstytucyjnych, czego nie uczynił. Ponadto, w ocenie PG, w skardze – w zasadzie – nie przedstawiono uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanej normy prawnej z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi konstytucyjnej i przedmiot kontroli.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej jest 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.; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ;dalej: p.p.s.a.) oraz 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.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.; dalej: k.p.a.), rozumiany 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”.

Postanowieniem z 30 sierpnia 2021 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 37 § 1 pkt 1 i art. 37 § 3 k.p.a. oraz nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg w pozostałym zakresie.

W związku z powyższym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 p.p.s.a. oraz w związku z art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. rozumiany, 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. Przepisowi temu zarzucono niezgodność z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

2.1. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału, badanie dopuszczalności rozpoznania skargi nie kończy się w fazie rozpoznania wstępnego, lecz jest dokonywane przez cały czas jej rozpoznania (zob. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37 i cytowane tam orzecznictwo). Na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania (zob. zamiast wielu, wyrok z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i powołane tam orzecznictwo).

2.2. Jednym z warunków merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest istnienie po stronie skarżącego osobistego interesu prawnego. Pomimo że orzeczenia Trybunału wywierają skutki *erga omnes*, to jednak skarga konstytucyjna jest indywidualnym środkiem ochrony wolności i praw konstytucyjnych służącym przede wszystkim ochronie praw podmiotowych osób ją wnoszących. Z tego względu do materialnych przesłanek skargi konstytucyjnej zalicza się istnienie po stronie skarżącego osobistego interesu prawnego (zob. m.in. postanowienia TK z: 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU nr A/2020, poz. 44). Występuje on wówczas, gdy pozytywne dla skarżącego rozstrzygnięcie Trybunału, tj. stwierdzające niezgodność z Konstytucją zaskarżonych przepisów, może przynieść możliwość ochrony jego konstytucyjnie gwarantowanych praw lub wolności (zob. jw.). Taka sytuacja nie występuje, gdy niekorzystne względem skarżącego orzeczenie zapadło nie tylko w wyniku zastosowania zaskarżonego przepisu, lecz także z innych przyczyn, których skarżący nie kwestionuje w swojej skardze (zob. jw.).

Z analizy ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżącego wynika, że podstawą uchylecia przez Naczelny Sąd Administracyjny wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i odrzucenia skargi na przewlekłość postępowania, oprócz podnoszonego przez skarżącego braku wniesienia ponaglenia w toku postępowania administracyjnego, było również samo wniesienie skargi na przewlekłość postępowania już po załatwieniu sprawy, której skarga dotyczy. Skarżący tymczasem kwestionuje wyłącznie pierwszą z podstaw odrzucenia skargi na przewlekłość postępowania. Nawet gdyby Trybunał orzekł o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu, skarga na przewlekłość postępowania i tak podlegałaby odrzuceniu w związku z wniesieniem jej po załatwieniu sprawy. Powyższe świadczy o braku istnienia po stronie skarżącego osobistego interesu prawnego. Okoliczność ta skutkuje niedopuszczalnością wydania wyroku i koniecznością umorzenia postępowania w niniejszej sprawie.

2.3. Niezależnie od powyższej podstawy umorzenia postępowania, Trybunał stwierdza, że skarga nie spełnia wymogów wskazanych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 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). Z przepisu tego wynika, że skarżący powinien wskazać w skardze nie tylko, która jego konstytucyjna wolność lub konstytucyjne prawo zostały naruszone oraz określić sposób tego naruszenia (pkt 2), ale również uzasadnić zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazanymi konstytucyjnymi wolnościami lub prawami, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3). Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że prawidłowe wykonanie tych obowiązków polega na przedstawieniu przez skarżącego takich argumentów, które uprawdopodobnią ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów (zob. postanowienia TK z: 8 czerwca 2011 r., sygn. SK 14/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 45). Trybunał nie może zastępować skarżącego w wykonaniu tych obowiązków. To na nim spoczywa bowiem ciężar udowodnienia zarzutu niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów (zob. postanowienia TK z: 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 17/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 5). Z analizy skargi wynika, że skarżący *de facto* nie przedstawił uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanej normy prawnej ze wskazanymi wzorcami kontroli, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Ogólne stwierdzenie przez skarżącego, że zakwestionowane przepisy naruszają prawo do sądu nie spełnia tego wymogu. Skarżący nie wyjaśnił w szczególności, który z aspektów prawa do sądu został naruszony. Powołując się na wybrane wyroki Trybunału, skarżący nie odniósł jednak stawianych w nich tez do problemu przedstawionego w skardze. W tym kontekście Prokurator Generalny słusznie zauważył, że w uzasadnieniu skargi nie

wskazano, czy skarżący zarzuca kwestionowanej normie naruszenie prawa dostępu do sądu administracyjnego rozpoznającego skargę na przewlekłość postępowania administracyjnego, czy naruszenie prawa dostępu do sądu cywilnego, w związku z brakiem możliwości uzyskania prejudykatu niezbędnego do dochodzenia roszczeń od Skarbu Państwa na drodze cywilnej.

Powyższe okoliczności świadczą o niedopuszczalności wydania wyroku. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, niedopuszczalność wydania wyroku skutkuje koniecznością umorzenia postępowania.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.