



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 19 stycznia 2023 r.

Pozycja 17

## POSTANOWIENIE z dnia 20 grudnia 2022 r. Sygn. akt SK 81/21

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca  
Mariusz Muszyński  
Stanisław Piotrowicz  
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 grudnia 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.), 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. 4 marca 2021 r. skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że 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.) rozumiany w ten sposób, że warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie przepisów k.p.a. jest wniesienie po-

naglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Skarżący wniosł też o zwrot kosztów zastępstwa radcowskiego według norm przepisanych.

Skarżący wyjaśnił, że członkowie jego rodziny złożyli w okresie od stycznia 2012 r. do maja 2013 r. wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla nieruchomości w okresie obowiązywania art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266, ze zm.; dalej: u.o.g.r.l.). Brak rozpatrzenia wniosków w terminach wynikających z k.p.a. doprowadził do zmiany brzmienia art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. Przepis ten obowiązywał bez ustalenia okresu przejściowego, który pozwalałby przez pewien okres stosować przepisy przejściowe. Wójt musiał zatem go bezwzględnie stosować w jego aktualnym brzmieniu w toku postępowania prowadzonego od 26 maja 2013 r.

Skarżący wystąpił do wójta z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy dla zabudowy usługowo-magazynowo-produkcyjnej plus biuro dla inwestycji, dla której nie jest wymagane sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko. Wójt decyzją odmówił ustalenia warunków zabudowy. Skarżący wystąpił z ponagleniem w związku z beczynnością wójta dotyczącą postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy. W związku z brakiem uwzględnienia wniesionego w późniejszym terminie przez skarżącego ponaglenia, złożył on skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego (dalej: WSA). WSA stwierdził, że wójt dopuścił się prowadzenia sprawy w sposób przewlekły. Od wyroku została wniesiona skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). NSA w drodze postanowienia uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił skargę oraz orzekł o kosztach postępowania. NSA wyjaśnił, że warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na przewlekłe prowadzenie przez organ administracji postępowania jest uprzednie wniesienie ponaglenia. Wyczerpanie tego środka zaskarżenia na drodze administracyjnej, jako warunku dopuszczalności skargi, możliwe jest w toku postępowania, którego prowadzenie przez organ w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze. Skarga do sądu administracyjnego została złożona przez skarżącego po zakończeniu postępowania administracyjnego zainicjowanego jego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Z tego względu NSA przyjął, że wniesiony przez skarżącego środek zaskarżenia jest niedopuszczalny.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 13 lipca 2021 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych. W odpowiedzi na zarządzenie skarżący usunął braki formalne skargi konstytucyjnej. Wyjaśnił, że zaskarżone w skardze przepisy rozumiane w sposób przedstawiony w postanowieniu NSA naruszają przysługujące mu prawo do sądu poprzez ograniczenie możliwości uzyskania prejudykatu niezbędnego do wniesienia do sądu powszechnego pozwu z roszczeniem o zapłatę odszkodowania przeciwko jednostce samorządu terytorialnego w oparciu o art. 417<sup>1</sup> § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.; dalej: k.c.). Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 5 października 2021 r., sygn. Ts 66/21, odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 37 § 1 pkt 1 i § 3 k.p.a. z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nadał dalszy bieg skardze w zakresie konstytucyjności art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 p.p.s.a., 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.

Podstawą prawną wniesienia przez skarżącego skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie wydania warunków zabudowy przez wójta był art. 53 § 2 p.p.s.a. Przewiduje on możliwość wniesienia skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Wykładnia językowa tego przepisu wskazuje na możliwość wniesienia skargi na przewlekłość w każdym

czasie po złożeniu ponaglenia. Działanie to nie jest uzależnione od uprzedniego złożenia ponaglenia na określonym etapie postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie przepisów k.p.a. Zdaniem skarżącego, możliwe jest złożenie ponaglenia po zakończeniu postępowania administracyjnego. Działanie takie miałyby na celu uzyskanie przedsądu przez osobę poszkodowaną na skutek powstania przewlekłości postępowania pozwalającego jej na wystąpienie z roszczeniem z art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.

Zgodnie ze stanowiskiem NSA zaprezentowanym w postanowieniu, w związku z którym została wniesiona skarga konstytucyjna, ponaglenie można było złożyć jedynie w toku postępowania, tj. przed jego zakończeniem. Pogląd ten został wywiedziony w oparciu o wykładnię systemową art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 p.p.s.a., w związku z art. 37 § 1 i 3 k.p.a.

Zdaniem skarżącego, wskazany wyżej przepis 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, prowadzi do naruszenia prawa do sądu poprzez ograniczenie osobie poszkodowanej przez przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego możliwości procesowych uzyskania przedsądu niezbędnego do wystąpienia z powództwem na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Przyjęte przez NSA rozumienie przesłanek dopuszczających skuteczne złożenie skargi na przewlekłość postępowania jest nieprawidłowe i prowadzi do ograniczenia postępowań, w których skarżący ma możliwość uzyskania prejudykatu pozwalającego mu na wystąpienie z roszczeniem z art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.

W ocenie skarżącego, zaprezentowane w treści zaskarżonego orzeczenia rozumienie przesłanek dopuszczających skuteczne złożenie skargi na przewlekłość postępowania jest nieprawidłowe. Prowadzi ono bowiem do ograniczenia postępowań, w których skarżący ma możliwość uzyskania prejudykatu pozwalającego mu na wystąpienie z roszczeniem z art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.

W treści uzasadnienia skarżący podkreślał, że postanowienie NSA naruszyło art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. W sprawie chodziło o ograniczenie postępowania sądowego w kontekście możliwości uzyskania przez skarżącego prejudykatu.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 22 grudnia 2021 r. wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w odniesieniu do wzorców kontroli istnieje rozbieżność między ujęciem wynikającym z *petitum* skargi a jej uzasadnieniem. W szczególności nie jest jasne, czy określone wzorce kontroli skarżący powołuje jako wzorce samoistne, czy związkowe. Uwaga ta dotyczyła w szczególności art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżący nie powołał się w skardze konstytucyjnej na żadne prawa i wolności wywiedzione bezpośrednio z zasady demokratycznego państwa prawnego. Nie zawarł też wystarczającego uzasadnienia dotyczącego naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził, że spośród wzorców powołanych przez skarżącego samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić wyłącznie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto zwrócił uwagę, że skarżący nie wyjaśnił, jaki aspekt prawa do sądu został naruszony kwestionowaną w sprawie normą prawną. Prokurator Generalny wywiódł, że ograniczenie prawa do sądu odnosi się do prawa dostępu do sądu cywilnego, mogącego orzec o odszkodowaniu. Orzeczenie prejudycjalne, zapadłe w toku postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania, jest jednym z prejudykatów, które umożliwiają zainicjowanie procesu

cywilnego. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało jednak zainicjowane w związku z ostatecznym orzeczeniem sądu administracyjnego, a nie sądu powszechnego. Wobec tego wydanie wyroku w sprawie jest niedopuszczalne.

Ewentualnie – zdaniem Prokuratora Generalnego – można byłoby przyjąć, że skarżący zakwestionował w skardze ograniczenie prawa do sądu administracyjnego, poprzez wprowadzenie przez kwestionowaną normę ograniczenia czasowego do wniesienia do organu administracji publicznej ponaglenia – co warunkuje prawo do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania do sądu administracyjnego. W tym zakresie skarżący nie przedstawił jednak stosownego uzasadnienia.

Braki pisma procesowego, zwłaszcza w odniesieniu do uzasadnienia związku kwestionowanych norm ze wskazanymi wzorcami kontroli, stanowią argument za umorzeniem postępowania.

3. W piśmie z 2 grudnia 2022 r. Sejm przedstawił stanowisko, że postępowanie w sprawie powinno być umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Zdaniem Sejmu, skarżący nie uzasadnił należycie skargi konstytucyjnej. Sejm stwierdził, że niezależnie od niespełnienia przez skarżącego obowiązku stosownego uzasadnienia sformułowanych zarzutów, co stanowi samoistną przesłankę umorzenia postępowania, wątpliwe jest, czy wniesiona skarga nie jest skargą na indywidualnie przyjętą przez skarżącego interpretację przepisu prawa. Przeprowadzenie kontroli konstytucyjności w trybie skargi konstytucyjnej jest możliwe tylko wtedy, gdy zarzucana niekonstytucyjność dotyczy przepisu, a nie jego stosowania. Sejm przypomniał, że kontrola prawidłowości wykładni zaskarżonego przepisu przez sąd mogłaby wyjątkowo być przeprowadzona, gdyby zaskarżoną interpretację można było uznać za utrwaloną i jednolitą, akceptowaną przez doktrynę, i w związku z tym określającą treść norm rzeczywiście stosowanych na podstawie danego przepisu. W przedstawionej skardze warunki te nie zachodziły.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że 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 2022 r. poz. 329, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) oraz w związku z art. 37 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, 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, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Wobec tego, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie przesądza dopuszczalności orzekania w danej sprawie, Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. np. postanowienia TK z: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; 11 października 2017 r., sygn. K 14/16, OTK ZU A/2017, poz. 69; 10 lipca 2018 r., sygn. SK 5/17, OTK ZU A/2018, poz. 46).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybuna-



łu Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady wniesienia skargi konstytucyjnej określa ustawa 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). Wymogi formalne pisma procesowego, jakim jest skarga, określa art. 53 tej ustawy.

Zgodnie z Konstytucją, skargę może wnieść jedynie podmiot, który jest objęty ochroną wynikającą z wolności i praw konstytucyjnych (tj. przede wszystkim określonych w rozdziale II Konstytucji). Ustrojodawca, przyjmując wąski model skargi konstytucyjnej, przesądził o tym, że przedmiotem skargi mogą być ustawa lub inny akt normatywny (albo jego części, tj. przepisy i normy prawne), w oparciu o które sąd albo organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach lub obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna nie może być zatem środkiem weryfikacji ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżącego, w tym nie może być instrumentem weryfikacji sposobu zastosowania określonych norm przez te organy w konkretnej sprawie. Przyjęcie innego założenia uczyniłoby z Trybunału sąd w rozumieniu Konstytucji. Taka wykładnia byłaby sprzeczna z istotą tej instytucji, wynikającą z Konstytucji, która wyraźnie odróżnia w ramach władzy sądowniczej sądy i trybunały i przypisuje im różne znaczenia (zob. wyrok TK z 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21, OTK ZU A/2022, poz. 9). Wobec tego należy przypomnieć, że niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa, czyli skarga, której zarzuty dotyczą nieprawidłowej subsumcji dokonanej przez sąd czy też wadliwości argumentacji sformułowanej w ostatecznym orzeczeniu.

Skarga konstytucyjna jest środkiem subsydiarnym, co przejawia się w tym, że można ją wnieść dopiero po wyczerpaniu zwykłej drogi prawnej (skarga jest składana w związku z ostatecznym rozstrzygnięciem wydanym przez właściwy organ w oparciu o kwestionowane normy prawne). Skarga może dotyczyć jedynie naruszenia konstytucyjnych wolności i praw, a to znaczy, że skarżący musi, składając skargę, uprawdopodobnić to naruszenie i wskazać jako wzorzec kontroli konkretne przepisy konstytucyjne dotyczące wolności i praw.

W związku z tym zarzut skargi musi polegać na wskazaniu, w jaki sposób normy, na podstawie których zostało wydane ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego, naruszają konstytucyjne przepisy o prawach człowieka.

W przeciwieństwie do pytania prawnego, ani przepisy konstytucyjne, ani ustawowe nie wymagają, by wykazać związek między ewentualnym rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego a dalszym losem sprawy skarżącego. Podobnie bowiem jak inne postępowania przed Trybunałem, także postępowania zainicjowane skargą konstytucyjną są prowadzone w interesie publicznym i mają na celu realizację zasady konstytucjonalizmu i zapewnienie hierarchicznej zgodności prawa.

Możliwość zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji po wyroku TK o niekonstytucyjności jest pośrednią konsekwencją działalności orzeczniczej Trybunału. Należy podkreślić, że z instytucji, o której mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, można skorzystać nie tylko w wypadku wyroków wydanych w ramach postępowań zainicjowanych skargami konstytucyjnymi.

Dopuszczalność skargi konstytucyjnej nie może być zatem uzależniona od powodzenia skorzystania przez skarżącego z możliwości wznowienia postępowania. W takim wypadku dopuszczalne byłyby bowiem tylko skargi konstytucyjne, w których Trybunał Konstytucyjny orzekałaby o niezgodności danej normy z konstytucyjnymi wolnościami i prawami. Takie ujęcie stanowiłoby zaś niedopuszczalne zawężenie instytucji skargi konstytucyjnej, której istota wynika z Konstytucji.

3. Analizując dopuszczalność skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, należało stwierdzić, że skarżący zakwestionował normę prawną wywiedzioną z przepisów p.p.s.a. w związku z przepisami k.p.a. Zgodnie z art. 53 § 2b p.p.s.a., skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. W świetle art. 52 § 2 p.p.s.a., przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie. Natomiast zgodnie z art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a., stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli postępowanie jest prowadzone dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).

Skarżący zakwestionował konstytucyjność normy, która została wywiedziona z przytoczonych wyżej i pozostających ze sobą w związku przepisów p.p.s.a. oraz k.p.a. Zgodnie z tą normą, 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 zarzuca się w skardze. Wyżej wskazana norma została zastosowana przez NSA przy wydawaniu postanowienia w sprawie skarżącego. Nie budzi zatem wątpliwości, że przedmiot kontroli został wskazany w sprawie poprawnie.

Jeśli chodzi o wzorce kontroli, to należało zgodzić się z Prokuratorem Generalnym, że nie wszystkie z nich mogły zostać powołane z niniejszej sprawie. Skarżący nie mógł przywołać art. 2 Konstytucji jako samoistnego wzorca kontroli, gdyż nie wyjaśnił, jakie wolności czy prawa konstytucyjne wywodzi z tego przepisu. Ponadto nie wskazał, na ile korzysta z treści zasady demokratycznego państwa prawnego, by wzmocnić argumentację dotyczącą uzasadnienia treści prawa do sądu. Skarżący nie wyjaśnił, jakie znaczenie w niniejszej sprawie miał art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności nie przeprowadził testu proporcjonalności. Jedyнным wzorcem, który mógłby być w sprawie rozważony, był zatem art. 45 ust. 1 Konstytucji, choć i w tym wypadku wyjaśnienia skarżącego nie były dostateczne.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że choć w analizowanej sprawie można było zrekonstruować zakres zaskarżenia, tj. przedmiot kontroli i wzorce kontroli, to ustalenie to nie było jednak wystarczające, by rozpoznać skargę konstytucyjną merytorycznie.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skargę konstytucyjną wnosi się na zasadach określonych w ustawie. To znaczy, że pełny kształt tej instytucji można zrekonstruować dopiero po rozpoznaniu ustawowych zasad wniesienia skargi. Ważnym przepisem w tym zakresie jest art. 53 u.o.t.p.TK. Wśród wymogów pisma procesowego, jakim jest skarga konstytucyjna, należy zwrócić uwagę na art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, zgodnie z którym skarga konstytucyjna zawiera uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub wskazanym konstytucyjnym prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki oraz nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą Konstytucji wyrażającą określoną wolność lub określone prawo człowieka. Skarżący musi zatem wyjaśnić, w jaki sposób kwestionowana norma narusza konkretne wzorce kontroli (zob. np. postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17). Nie może być to jedynie zestawienie wyjaśnień o treści normy i o treści wzorca w oparciu o wcześniejsze orzecznictwo i literaturę. Należy przy tym pamiętać, że w warunkach tym nie chodzi o wyjaśnienie, w jaki sposób wyrok Trybunału Konstytucyjnego wpłynie na realizację wolności i praw skarżącego.

Obowiązkiem skarżącego jest uprawdopodobnienie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli przez normę, a nie przez akt stosowania prawa wydany na podstawie tej normy. Uzasadnienie nie może się sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego

przepisu Konstytucji (zob. np. postanowienia TK z: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU A/2017, poz. 2).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, analizowana skarga nie spełnia ustawowego warunku z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz pisma usuwającego braki formalne z 28 czerwca 2021 r. wynika, że – w ocenie skarżącego – kwestionowana przez niego norma narusza przysługujące mu prawo do sądu w ten sposób, że ogranicza mu możliwość uzyskania prejudykату niezbędnego do wniesienia do sądu powszechnego pozwu z roszczeniem o zapłatę odszkodowania przeciwko jednostce samorządu terytorialnego w oparciu o art. 417<sup>1</sup> § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: k.c.).

Oprócz powtarzającego się sformułowania, że skarga narusza prawo do sądu, i przytoczenia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego ogólnie prawa do sądu i relacji między art. 45 ust. 1 a art. 77 ust. 2 Konstytucji, skarżący nie wyjaśnił, na czym polega naruszenie kwestionowaną normą wskazanego wzorca kontroli. Za uzasadnienie nie można uznać powtarzającej się frazy, że norma ogranicza mu możliwość uzyskania prejudykату niezbędnego do wniesienia do sądu powszechnego pozwu z roszczeniem o zapłatę odszkodowania przeciwko jednostce samorządu terytorialnego w oparciu o art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że skarżący nie może w trybie skargi konstytucyjnej dochodzić prawa do sądu objętego innym postępowaniem niż to, które jest regulowane kwestionowanymi normami prawnymi.

Skoro skarżący zakwestionował przepisy postępowania przed sądami administracyjnymi w związku z postępowaniem administracyjnym, zarzuty dotyczące prawa do sądu muszą dotyczyć tego postępowania. Tymczasem główną przyczyną złożenia skargi jest brak możliwości uzyskania prejudykату przed sądem administracyjnym, który mógłby być wykorzystany w postępowaniu odszkodowawczym na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Skarżący w żaden sposób nie uprawdopodobnił, że kwestionowana norma narusza jego prawo do sądu administracyjnego. Nie wyjaśnił związku kwestionowanej normy z naruszeniem prawa do sądu administracyjnego w żadnym z aspektów wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W szczególności nie wskazał, na czym miałyby polegać zamknięcie prawa do sądu administracyjnego.

Gdyby skarżący chciał podnieść określone zarzuty, to powinien wskazać inne wzorce kontroli (w szczególności art. 77 ust. 1 Konstytucji jako prawo do odszkodowania za bezprawne działanie organu władzy publicznej) albo uruchomić postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym dopiero po wystąpieniu o odszkodowanie w oparciu o art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. i uzyskaniu ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie w postępowaniu cywilnym.

Zatem mimo właściwego przedstawienia w *petitum* skargi konstytucyjnej przedmiotu i wzorca kontroli, argumentacja skarżącego w rzeczywistości dotyczy sposobu zastosowania prawa przez NSA, a nie niekonstytucyjności normy, w oparciu o którą wydano postanowienie.

Wskazane okoliczności powodują, że wydanie wyroku w niniejszej sprawie jest niedopuszczalne, a postępowanie należało umorzyć.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

**Zdanie odrębne**

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 81/21

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 81/21.

1. Trybunał Konstytucyjny umorzył 20 grudnia 2022 r. postępowanie w sprawie sygn. SK 81/21. Wydanie postanowienia o umorzeniu budzi poważne wątpliwości co do kierunku rozstrzygnięcia i jego uzasadnienia, jak i co do sposobu procedowania nad sprawą. Wobec powyższego, nie mogłem poprzeć orzeczenia. Uważam, że sprawę należało rozstrzygnąć merytorycznie. Jest ona identyczna jak sprawa SK 8/22 w każdym wymiarze (skarżący, wzorce konstytucyjne, przedmiot kontroli, problem konstytucyjny). Dlatego aktualne pozostają moje zarzuty co do błędów merytorycznych przedstawione w zdaniu odrębnym do postanowienia Trybunału w sprawie sygn. SK 8/22.

2. Sprawa o sygn. SK 81/21 należy również do grupy kilkudziesięciu spraw wniesionych do Trybunału na przełomie 2021 i 2022 r., w których ten sam skarżący (S.W.) lub jego żona domagają się zbadania konstytucyjności 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 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 kodeksu postępowania administracyjnego jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze.

W tej sytuacji aktualne pozostają zarzuty dotyczące procedowania nad skargą, jakie podniosłem w zdaniu odrębnym do sprawy sygn. SK 15/22.

**Zdanie odrębne**

sędziego TK Andrzeja Zielonackiego  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 81/21

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 2022 r. (sygn. SK 81/21) oraz do jego uzasadnienia.

**I**

Tak jak w moich zdaniach odrębnych do postanowień z 23 listopada 2022 r. o sygn. SK 11/22, 30 listopada 2022 r. o sygn. SK 8/22 oraz 1 grudnia 2022 r. o sygn. SK 67/21, nie



zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału, że w niniejszej sprawie zachodziła podstawa do umorzenia postępowania na zasadzie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK. W mojej ocenie należało merytorycznie rozpoznać skargę konstytucyjną oraz wydać wyrok w przedmiocie zarzutu 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.) 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 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto uważam, że niniejsza sprawa powinna być zostać rozpoznana łącznie ze sprawami SK 11/22, SK 8/22 i SK 67/21, stosownie do art. 64 ust. 1 i 2 uotpTK.

## II

Nie zgadzam się z tezą zawartą w cz. II pkt 2 akapit czwarty oraz pkt 3 akapit siódmy uzasadnienia postanowienia, że skarżący – składając skargę konstytucyjną – musi uprawdopodobnić naruszenie konstytucyjnych praw podmiotowych.

Elementy konstrukcyjne skargi konstytucyjnej w sposób zamknięty zostały unormowane w art. 53 uotpTK, który *in extenso* stanowi, co następuje:

„1. Skarga konstytucyjna zawiera:

1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;

2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;

3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;

4) przedstawienie stanu faktycznego;

5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;

6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

2. Do skargi konstytucyjnej dołącza się:

1) wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie wydane na podstawie przepisu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1;

2) wyroki, decyzje lub inne rozstrzygnięcia potwierdzające wyczerpanie drogi prawnej, o której mowa w art. 77 ust. 1;

3) pełnomocnictwo szczególne”.

Żaden przepis zawarty w zacytowanym artykule nie wymaga od podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną uprawdopodobnienia naruszenia w jego sprawie konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący ma tylko przedstawić i uzasadnić zarzut niezgodności z Konstytucją, który – jego zdaniem – ma miejsce, a to od oceny Trybunału Konstytucyjnego zależy włącznie, czy tenże zarzut okaże się trafny (zasadny).

### III

Odnosnie do stanowiska Trybunału przedstawionego w cz. II pkt 3 akapit trzeci uzasadnienia postanowienia zwracam uwagę, że:

– po pierwsze – niektóre zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji mogą stanowić „samodzielne” wzorce kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną (zob. wyroki pełnego składu TK z 8 grudnia 1999 r., sygn. SK 19/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 161 oraz z 26 lipca 2006 r., sygn. SK 21/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88, a także wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144; 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46; 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94; 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37 oraz 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 26/16, OTK ZU A/2020, poz. 69);

– po drugie – z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wyraźnie wynika, iż skarżący powołał art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji w celu wzmocnienia zarzutu sformułowanego w oparciu o art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej (z uzasadnienia skargi: *„Posiłkowanie się art. 2 Konstytucji RP jest także o tyle istotne w niniejszej sprawie, że wywiedziono z niego również termin bezpieczeństwa prawnego (pewności, zaufania do państwa i przyjmowanego przez nie prawa), gdyż warunkuje ono stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych”* – s. 10; *„zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika z braku podstaw do postawienia zarzutu naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. W niniejszej sprawie nie mamy bowiem do czynienia z kwestią wyłączenia w drodze ustawy możliwości prowadzenia określonego postępowania sądowego a jedynie z jego ograniczeniem w kontekście możliwości uzyskania przez Skarżącego prejudykatu”* – s. 10-11). Tym samym w niniejszej sprawie „wzorcem głównym” był art. 45 ust. 1 Konstytucji, a zasady wywodzone z art. 2 i art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej miały charakter „wzorców pomocniczych”.

### IV

Nie zgadzam się ze stwierdzeniem Trybunału, że uzasadnienie skargi konstytucyjnej nie spełniało wymogu z art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK (cz. II pkt 3 akapit ósmy zdanie pierwsze uzasadnienia postanowienia).

Jest to wprawdzie kwestia ocenna – uzależniona od składu, który rozpatruje konkretną sprawę, co oznacza, że tak samo uzasadniona skarga konstytucyjna dla jednego składu orzekającego będzie spełniać wymóg ustawowy, a dla innego nie. Pytanie jednak: od którego momentu uzasadnienie będzie „bezwzględnie” czynić zadość art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK? W mojej ocenie Trybunał powinien brać pod uwagę zasadność (trafność) poruszonego przez skarżącego problemu; objętość uzasadnienia jest zaś rzeczą wtórną, która nie powinna ważyć na niekorzyść merytorycznego rozpatrzenia skargi.

Uważam, że przedstawiony przez skarżącego problem prawny został należycie wyłożony w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej (s. 7-11) oraz uzupełniającym ją piśmie procesowym z 28 czerwca 2021 r. Choć uzasadnienie skargi było zwięzłe, nie znaczy to, że nie zawierało elementów koniecznych do jej merytorycznego rozpoznania. Przeciwnie – wskazywało ważny problem prawny i przedstawiało istotne informacje na poparcie wątpliwości konstytucyjnych. Trybunał mógł więc – w oparciu o przedstawioną przez skarżącego argumentację oraz na podstawie art. 68 uotpTK – wydać wyrok w niniejszej sprawie.

## V

## 1. Za błędne uważam stwierdzenia Trybunału, iż:

– „[z] uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz pisma uzupełniającego braki formalne [...] wynika, że – w ocenie skarżącego – kwestionowana przez niego norma narusza przysługujące mu prawo do sądu w ten sposób, że ogranicza mu możliwość uzyskania prejudykату niezbędnego do wniesienia do sądu powszechnego pozwu z roszczeniem o zapłatę odszkodowania przeciwko jednostce samorządu terytorialnego” (cz. II pkt 3 akapit ósmy zdanie drugie uzasadnienia postanowienia);

– „skarżący nie może w trybie skargi konstytucyjnej dochodzić prawa do sądu objętego innym postępowaniem niż to, które jest regulowane kwestionowanymi normami prawnymi” (cz. II pkt 3 akapit dziesiąty uzasadnienia postanowienia);

– „[s]koro skarżący zakwestionował przepisy postępowania przed sądami administracyjnymi w związku z postępowaniem administracyjnym, zarzuty dotyczące prawa do sądu muszą dotyczyć tego postępowania. Tymczasem główną przyczyną złożenia skargi jest brak możliwości uzyskania prejudykату przed sądem administracyjnym, który mógłby być wykorzystany w postępowaniu odszkodowawczym” (cz. II pkt 3 akapit 11 uzasadnienia postanowienia).

W sprawie SK 11/22 skarżący kwestionował obowiązek wniesienia ponaglenia na organ administracyjny, który jest bezczynny lub prowadzi postępowanie w sposób przewlekły, zanim zostanie wszczęte postępowanie przed sądem administracyjnym ze skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania administracyjnego. Jego zdaniem taki warunek *sine qua non* rozpoznania merytorycznego skargi przez sąd administracyjny narusza określone w skardze konstytucyjnej zagwarantowane przez ustrojodawcę normy prawno podmiotowe jednostki („należy wskazać, [że] na skutek nieprawidłowej wykładni art. 53 § 2b p.p.s.a. w zw. z art. 52 § 2 p.p.s.a. oraz w zw. z art. 37 § 1 i 3 k.p.a. zaprezentowanej w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] doszło do naruszenia jego prawa do sądu. Przyjęto w nim bowiem, że: (...) warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłości postępowania prowadzonego, jak w przedmiotowej sprawie, na podstawie przepisów k.p.a., jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze” – s. 11 uzasadnienia skargi; „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 a nie po jego zakończeniu, które to stanowisko zostało podzielone przez Naczelnny Sąd Administracyjny w zaskarżonym orzeczeniu” – s. 2 pisma procesowego). Skarżący nie kwestionował natomiast samej konstrukcji prejudykату (jako takiego), wymaganego w regulacji cywilnego postępowania odszkodowawczego.

2. Niezależnie od powyższego muszę również zwrócić uwagę, że gdyby przyjąć optykę Trybunału, to i tak umorzenie postępowania w oparciu argumenty przedstawione w cz. II pkt 3 akapity dziewiąty, dziesiąty i jedenasty uzasadnienia jest chybione.

Należy zauważyć, że w wyroku z 18 kwietnia 2019 r. o sygn. SK 21/17 (OTK ZU A/2019, poz. 19) Trybunał Konstytucyjny dopuścił – w oparciu o konstytucyjne prawo do sądu – kontrolę przepisów procedury administracyjnej pod kątem ich wpływu na dopuszczalność uruchomienia cywilnego postępowania odszkodowawczego, to tym bardziej dopuszczalna jest kontrola przepisów procedury administracyjnej oraz sądowniczo-administracyjnej w zakresie, w jakim przekładają się na ewentualne postępowanie przed sądem cywilnym w przedmiocie odszkodowania za bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracyjny.

## VI

Na koniec uważam za błędne stwierdzenie Trybunału, że „argumentacja skarżącego w rzeczywistości dotyczy sposobu zastosowania prawa przez NSA, a nie niekonstytucyjności normy, w oparciu o którą wydano postanowienie” (cz. II pkt 3 akapit trzynasty *in fine* uzasadnienia postanowienia).

Po pierwsze bowiem – mimo że przedmiotem skargi konstytucyjnej jest przepis prawa, to nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją i aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego. Nie można zatem uznać – *in abstracto* – kwestionowania przez skarżącego wykładni przepisu dokonanej w jednostkowej sprawie za tzw. skargę na stosowanie prawa (zob. np. 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19, OTK ZU A/2021, poz. 54).

Po drugie – Trybunał, twierdząc że skarga dotyczyła aktu stosowania prawa, nie przedstawił żadnej argumentacji w tym zakresie.

Z powyższych przyczyn zdecydowałem się na zgłoszenie zdania odrębnego.