



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 25 lipca 2023 r.

Pozycja 64

POSTANOWIENIE z dnia 5 lipca 2023 r. Sygn. akt SK 69/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący
Bartłomiej Sochański – sprawozdawca
Jakub Stelina
Wojciech Sych
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 lipca 2023 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 jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 25 lutego 2021 r. (data nadania: 2 marca 2021 r.) skarżący wystąpił do Trybunału ze skargą 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 wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

22 listopada 2012 r. skarżący złożył do wójta wnioski o ustalenie warunków zabudowy dla nieruchomości, uzupełnionym pismem z 27 grudnia 2012 r. Decyzją z 24 stycznia 2014 r. organ odmówił ustalenia warunków zabudowy dla skarżącego. Skarżący złożył do Samorządowego Kolegium Odwoławczego ponaglenie na bezczynność wójta w sprawie wniosku o ustalenie warunków zabudowy dla nieruchomości, które nie zostało uwzględnione.

W piśmie z 20 grudnia 2018 r. skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. na przewlekłe załatwienie sprawy przez wójta w sprawie zakończonej decyzją odmawiającą ustalenia warunków zabudowy. Wyrokiem z 12 czerwca 2019 r., sygn. akt [...] WSA w P. uwzględnił w części skargę, uznając, że wójt dopuścił się prowadzenia sprawy w sposób przewlekły (pkt 1); stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2); w pozostałym zakresie skargę oddalił (pkt 3) oraz zasądził od gminy na rzecz skarżącego kwotę 100,00 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego (pkt 4).

Powyższy wyrok wójt zaskarżył skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Postanowieniem z 24 listopada 2020 r., sygn. akt [...], NSA uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił skargę oraz orzekł o kosztach postępowania. W treści uzasadnienia swojego wyroku NSA wskazał, że warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania, prowadzonego w drodze postępowania administracyjnego, jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze. W swej sprawie skarżący wniósł ponaglenie po zakończeniu postępowania w przedmiocie wydania warunków zabudowy. Z uwagi na opóźnienie w złożeniu ponaglenia do organu administracji publicznej NSA uznał, że nie ma podstaw do skutecznego złożenia do sądu administracyjnego skargi na bezczynność organu, co skutkowało uznaniem jej za niedopuszczalną.

1.2. Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 31 sierpnia 2021 r., sygn. Ts 57/21, 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.

1.3. 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 bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. W ocenie skarżącego, wykładnia językowa kwestionowanego 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 miałooby na celu uzyskanie przedsądu przez osobę poszkodowaną na skutek powstania przewlekłości postępowania, który pozwalałoby jej na wystąpienie z roszczeniem wynikającym z art. 417¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.; dalej: k.c.).

Skarżący podniósł, że zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym w postanowieniu NSA z 2 września 2020 r., sygn. akt [...], w związku z którym została wniesiona skarga konstytucyjna, ponaglenie można było złożyć jedynie w toku postępowania, tj. przed jego zakoń-

czeniem. Jego zdaniem, pogląd ten został wywiedziony z nieprawidłowej wykładni systemowej art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 p.p.s.a. w związku z art. 37 § 1 i 3 k.p.a.

W ocenie skarżącego, przyjęte przez NSA rozumienie przesłanek dopuszczających skuteczne złożenie skargi na przewlekłość postępowania jest nie tylko nieprawidłowe, lecz prowadzi także do ograniczenia postępowań, w których skarżący posiada możliwość uzyskania prejudykatu pozwalającego mu na późniejsze wystąpienie z powództwem opartym na art. 417¹ § 3 k.c. Nadto przekłada się ono również na istotne opóźnienie prowadzonych przez niego działań, gdyż zmusza go do podjęcia innych działań pozwalających mu na uzyskanie przysądu, bez którego nie może on wnieść powództwa o odszkodowanie w oparciu o tak skonstruowany przepis.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie 9 grudnia 2021 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 22 grudnia 2021 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W pierwszej kolejności Prokurator Generalny zwrócił uwagę na brak rozróżnienia przez skarżącego w *petitum* skargi konstytucyjnej, czy wskazane przez niego wzorce konstytucyjne (tj. art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 Konstytucji) zostały powołane jako samoistne, czy też należy je czytać związkowo. Jego zdaniem, szczególne wątpliwości budzą art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zarzucił brak wskazania przez skarżącego praw i wolności wywiedzionych bezpośrednio z zasady demokratycznego państwa prawnego. Następnie zauważył, że skarżący niewystarczająco uzasadnił naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady proporcjonalności.

Prokurator Generalny stwierdził, że spośród wzorców powołanych przez skarżącego samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić jedynie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zwrócił uwagę, że skarżący w sposób lakoniczny uzasadnił zarzut naruszenia prawa dostępu do sądu, nie wyjaśniwszy podstawowych kwestii dotyczących zarzutu niekonstytucyjności, w szczególności: co jest przedmiotem rozpoznania w toku postępowania; w jakim aspekcie prawo do sądu skarżącego uległo ograniczeniu oraz którego postępowania sądowego owo ograniczenie dotyczy – sądowoadministracyjnego czy cywilnego, czy też obu jednocześnie. Zarzucając pobieżność i niejasność uzasadnienia samej skargi, podał w wątpliwość, czy jest to sprawa na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Mając to na względzie, Prokurator Generalny doszedł do wniosku, że skarżący nie spełnił wymogu formalnego przewidzianego dla skargi konstytucyjnej, o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), wobec czego postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Podtrzymując zajęte stanowisko, Prokurator Generalny wskazał na dalsze problemy związane z przedłożoną skargą konstytucyjną. W jego ocenie, wydaje się, że skarżący posługuje się pojęciem naruszenia prawa dostępu do sądu, przy czym odnosi je do niemożliwości uzyskania prejudykatu przed sądem administracyjnym z uwagi na obowiązywanie kwestionowanej normy prawnej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, takie ujęcie ograniczenia prawa do sądu odnosi się do prawa dostępu do sądu cywilnego, mogącego orzec o odszkodowaniu na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. Mając na uwadze wskazany przepis, zarzucił, że skarżący nie przedstawił ostatecznego orzeczenia sądu cywilnego rozstrzygającego o jego prawie do sądu.

4. W piśmie z 2 grudnia 2022 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania.

Wątpliwości Sejmu wzbudziła dopuszczalność oceny hierarchicznej zgodności art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 p.p.s.a. z przytoczonymi wzorcami konstytucyjnymi, jak też lakoniczność przeprowadzonych przez skarżącego wywodów. Wskazał, że skarżący, formułując zarzuty naruszenia art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, ograniczył się jedynie do postawienia tez o niekonstytucyjności poszczególnych przepisów z gwarancjami wynikającymi z powołanych wzorców kontroli. Próżno natomiast wskazać argumenty na ich potwierdzenie czy chociażby informacje o tym, które jego konstytucyjne uprawnienia i w jaki sposób miałyby być przez zaskarżony przepis naruszone. Zdaniem Sejmu, prowadzi to do wniosku, że tak skonstruowane uzasadnienie jest pozorne, co powoduje konieczność umorzenia postępowania.

Z uwagi na brak wskazania materialnego (konstytucyjnego) prawa bądź wolności, Sejm nabral również wątpliwości w zakresie powołanych przez skarżącego wzorców (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji), które nie mogą – w jego ocenie – stanowić wyłącznego (samoistnego) wzorca kontrolnego. Zauważył, że „nawet w przypadku gdyby przyjąć, że z treści uzasadnienia wynika, że skarżący łączy art. 31 ust. 3 Konstytucji z naruszeniem prawa do sądu, to do merytorycznego rozpoznania skargi w zakresie tego zarzutu niezbędne jest przeprowadzenie przez skarżącego testu proporcjonalności, którego w uzasadnieniu skargi również brakuje”. Podkreślił, że skarżący nie wyjaśnił, który z aspektów prawa do sądu został naruszony, a przywołując wybrane wyroki TK, nie odniósł stawianych w skardze tez do problemów przedstawionych w jej treści.

W dalszej kolejności Sejm zwrócił uwagę, że w istocie wniesiona skarga jest skargą na interpretację przepisu prawa przyjętą w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego. Zarzuty tego rodzaju nie mogą być jednak rozpatrywane w ramach postępowania przed Trybunałem, gdyż nie mieszczą się w jego kognicji, sama zaś skarga konstytucyjna nie może służyć „odwróceniu niekorzystnej dla skarżącego interpretacji przyjętej przez sąd drugoinstancyjny”.

W ocenie Sejmu, zarysowane przez skarżącego zagadnienie konstytucyjne w rzeczywistości sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wniesienie ponaglenia w trybie art. 37 § 1 k.p.a. jest dopuszczalne wyłącznie do momentu zakończenia postępowania, do którego ponaglenie się odnosi, czy też jest możliwe – jak twierdzi skarżący – w każdym momencie liczącym od chwili wszczęcia tego postępowania. Przypomniął, że skarżący złożył ponaglenie na przewlekłość po upływie 4 lat i 9 miesięcy od wydania decyzji administracyjnej, jaka zapadła w jego sprawie. Przyjmując interpretację skarżącego, wskazał na wątpliwości natury wykładni językowej, gdyż dopiero po spełnieniu warunku zawartego w art. 37 § 3 k.p.a. ponaglenie wnosi się do organu „prowadzącego postępowanie”, a nie po jego zakończeniu. Sejm, powołując się na postanowienie NSA z 10 listopada 2020 r., sygn. akt I OZ 879/20, zaznaczył, że wprawdzie kwestia etapu postępowania, w którym dopuszczalne jest wniesienie ponaglenia, nie jest jednolicie interpretowana w orzecznictwie, jednak przeważa pogląd, iż „termin «w każdym czasie», którym posłużono się w art. 53 § 2b p.p.s.a. (...) musi być postrzegany w aspekcie trwającego w dacie składania skargi i naruszającego czas załatwienia sprawy stanu postępowania administracyjnego, co prowadzi do wniosku, że możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność, z przyczyn związanych z prawną konstrukcją i istotą bezczynności, obejmuje przedział czasowy od zaistnienia stanu bezczynności «oprotestowanego» wniesionym ponagleniem aż do załatwienia sprawy, której bezczynność dotyczy”.

W kontekście istnienia rozbieżności co do interpretacji art. 37 § 3 k.p.a. Sejm doszukał się przeszkody formalnej, która – jego zdaniem – skutkuje koniecznością umorzenia postępowania. W tym zakresie przytoczył stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „kontrola prawidłowości wykładni zaskarżonego przepisu przez sąd mogłaby jednak wyjątkowo być przeprowadzona, gdyby zaskarżoną interpretację można było uznać za utrwaloną i jednolitą, akceptowaną także przez doktrynę, i w związku z tym określającą treść norm

rzeczywiście stosowanych na podstawie danego przepisu» (...) (zob. postanowienie TK z 29 listopada 2019 r., sygn. akt SK 17/19)».

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

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 2023 r. poz. 259; dalej: p.p.s.a.) 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. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, 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).

W pierwszej kolejności Trybunał zauważył, że w podobnych sprawach TK wydawał już, w różnych składach, orzeczenia (zob. postanowienia z: 1 grudnia 2022 r., sygn. SK 67/21, OTK ZU A/2023, poz. 15; 30 marca 2022 r., sygn. SK 71/21, OTK ZU A/2022, poz. 27; 8 listopada 2022 r., sygn. SK 72/21, OTK ZU A/2022, poz. 67; 13 grudnia 2022 r., sygn. SK 73/21, OTK ZU A/2023, poz. 2; 13 grudnia 2022 r., sygn. SK 74/21, OTK ZU A/2023, poz. 3; 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 81/21, OTK ZU A/2023, poz. 17; 30 marca 2022 r., sygn. SK 6/22, OTK ZU A/2022, poz. 25; 8 listopada 2022 r., sygn. SK 7/22, OTK ZU A/2022, poz. 68; 30 listopada 2022 r., sygn. SK 8/22, OTK ZU A/2023, poz. 14; 30 marca 2022 r., sygn. SK 9/22, OTK ZU A/2022, poz. 38; 16 listopada 2022 r., sygn. SK 10/22, OTK ZU A/2022, poz. 74; 23 listopada 2022 r., sygn. SK 11/22, OTK ZU A/2023, poz. 13; 15 lutego 2023 r., sygn. SK 12/22, OTK ZU A/2023, poz. 28; 30 marca 2022 r., sygn. SK 14/22, OTK ZU A/2022, poz. 26; 8 listopada 2022 r., sygn. SK 15/22, OTK ZU A/2023, poz. 19; 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 16/22, OTK ZU A/2023, poz. 16).

Mimo że w powyższych orzeczeniach zachodzi tożsamość przedmiotowa i podmiotowa do niniejszej sprawy, to nie zachodzą przesłanki *ne bis in idem* ani też *res iudicata*, gdyż Trybunał umorzył postępowania w tych sprawach. Trybunał rozpatrujący sprawę w niniejszym składzie nie jest zatem zwolniony z rozważenia zarzutów podniesionych przez skarżącego, chociaż są one bardzo podobne do zarzutów podniesionych w sprawach wcześniej zakończonych.

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 Trybunału 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, dookreśla art. 53 u.o.t.p.TK.

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 wywiedzioną 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 w 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 swoją argumentację dotyczącą uzasadnienia treści prawa do sądu. Dodatkowo skarżący nie wyjaśnił, jakie znaczenie w niniejszej sprawie spełnia art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności nie przeprowadził testu proporcjonalności. W sprawie mógłby być jedynie rozważony, jako wzorzec, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw, aby w analizowanej sprawie można było zastosować zasadę *falsa demonstratio non nocet*. Celem tej zasady jest ograniczenie nadmiernego formalizmu, z urzędu, przez Trybunał w trakcie rozstrzygania sprawy (zob. np. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 27 lipca 2021 r., sygn. K 10/18, OTK ZU A/2021, poz. 64). Natomiast zasada ta nie pozwala „na ingerencję w *petitum* wniosku (rekonstrukcję wzorców i przedmiotu kontroli)” i w ten sposób sanowanie braków formalnych, „gdy zarzuty stawiane przez wnioskodawcę są całkowicie pozbawione uzasadnienia albo niepowiązane z żadnym adekwatnym i prawidłowo interpretowanym wzorcem kontroli”. Byłoby to bowiem sprzeczne z zasadą skargowości (zob. postanowienie TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170). Podkreślenia wymaga, że „[z]asada ta nie może znaleźć zastosowania w wypadku przeprowadzenia błędnej wykładni danego przepisu lub jej całkowitego braku” (wyrok TK z 12 lipca 2022 r., sygn. SK 13/20, OTK ZU A/2022, poz. 54).

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 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 na podstawie wcześniejszego orzecznictwa i literatury. Należy przy tym pamiętać, że w warunku tym nie chodzi o wyjaśnienie, w jaki sposób wyrok Trybunału Konstytucyjnego wpłynie na realizację wolności i praw skarżącego.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, analizowana skarga nie spełnia ustawowego warunku zawartego w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz pisma uzupełniającego braki formalne z 22 czerwca 2021 r. wynika, że kwestionowana przez skarżącego 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. 417¹ § 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 zaskarżone przepisy naruszają prawo do sądu, i przytoczenia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego ogólnie prawa do sądu oraz relacji, jaka zachodzi pomiędzy art. 45 ust. 1 a art. 77 ust. 2 Konstytucji, skarżący nie wyjaśnił w żaden sposób, na czym miałyby polegać naruszenie wskazanego wzorca kontroli przez kwestionowaną normę. Wymogu tego nie spełnia lakoniczne stwierdzenie, jakoby norma ograniczała mu możliwość uzyskania prejudykату niezbędnego do wniesienia do sądu powszechnego pozwu z roszczeniem o zapłatę odszkodowania przeciwko jednostce samorządu terytorialnego na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. W szczególności skarżący nie przedstawił w uzasadnieniu skargi, w jaki sposób wymóg uzyskania prejudykату sformułowany w art. 417¹ § 3 k.c. ogranicza jego prawo do sądu, ani nie wskazał, dlaczego nie uczynił go związkowo przedmiotem kontroli.

Trybunał Konstytucyjny nie może przypuszczać lub zakładać, w czym skarżący rzeczywiście dopatruje się naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu. Odrębnym zagadnieniem jest, że skarżący może w trybie skargi konstytucyjnej dochodzić prawa do sądu objętego tylko takim postępowaniem, które zostało zakończone ostatecznym orzeczeniem sądu wydanym na podstawie przepisu prawa kwestionowanego w skardze. Z treści skargi nie wynika w sposób jednoznaczny, czy skarżący zarzuca kwestionowanej normie naruszenie prawa do sądu administracyjnego rozpoznającego skargę na przewlekłość postępowania administracyjnego, czy też naruszenie prawa do sądu cywilnego w związku z brakiem możliwości uzyskania prejudykату niezbędnego do dochodzenia roszczeń od Skarbu Państwa, który mógłby być ewentualnie wykorzystany w cywilnym postępowaniu odszkodowawczym zgodnie z art. 417¹ § 3 k.c.

Skoro skarżący kwestionuje przepisy postępowania przed sądami administracyjnymi w związku z postępowaniem administracyjnym, zarzuty dotyczące prawa do sądu muszą dotyczyć tego postępowania. Jednakże skarżący w żaden sposób nie uprawdopodobnił, że kwestionowana norma narusza jego prawo do sądu administracyjnego. Nie wyjaśnił też związku pomiędzy kwestionowaną normą a naruszeniem prawa do sądu administracyjnego (art. 45 ust. 1 Konstytucji). W szczególności nie wskazał, na czym miałyby polegać zamknięcie mu drogi do sądu administracyjnego, skoro właśnie w postępowaniu administracyjnym uzyskał orzeczenia sądu wydane w dwóch instancjach wraz z wyczerpującymi uzasadnieniami.

Gdyby faktycznie skarżący chciał podnieść określone zarzuty, to powinien to uczynić przez wskazanie innego wzorca kontroli (np. art. 77 ust. 1 Konstytucji) lub też uruchomić postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym dopiero po wystąpieniu o odszkodowanie na podstawie art. 417¹ § 3 k.c., uzyskując w ten sposób ostateczne rozstrzygnięcie w postępowaniu cywilnym.

Powyższe okoliczności determinują niedopuszczalność wydania wyroku w niniejszej sprawie, co skutkowało koniecznością umorzenia postępowania.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.