



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 27 listopada 2023 r.

Pozycja 308

POSTANOWIENIE

z dnia 4 września 2023 r.

Sygn. akt Ts 36/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bogdan Świączkowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej T.K. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 197 § 2 w związku z art. 185 § 2 w związku z art. 18 § 1 pkt 6 i art. 19, art. 183 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) „w zakresie, w jakim pomija jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowoadministracyjnym toczącym się po uchyleniu przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego o umorzeniu postępowania, tj. kończące to postępowanie, jego wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie zakończonej wydaniem tego postanowienia w nieprawidłowej obsadzie Sądu”, z:
 - art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284);
- 2) art. 161 § 1 pkt 3, art. 149 § 1 pkt 1 w związku z art. 3 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi „w zakresie, w jakim po wniesieniu skargi na bezczynność organu na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w dacie rozpoznania skargi organ nie pozostawał już bezczynny pomija, iż wydanie aktu przez organ, co do których pozostawał w bezczynności, nie skutkuje umorzeniem postępowania co do zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu, i brakiem stwierdzenia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, że organ dopuścił się bezczynności, brakiem stwierdzenia na podstawie art. 149 § 1a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, czy bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, brakiem orzeczenia na podstawie art. 149 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznaniu od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wyso-

kości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a dopuszcza oddalenie skargi na podstawie art. 151 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”, z: art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1-3, art. 64 ust. 1 i 2, art. 78 Konstytucji;

- 3) art. 190 w związku z art. 185 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi „w zakresie, w jakim nie przewiduje sankcji za naruszenie przez Sąd, któremu sprawa została przekazana po uchyleniu postanowienia, związania wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny”, z: art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1, art. 184 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 15 lutego 2022 r. (data nadania) T.K. (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru, wystąpił z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia, na tle następującego stanu faktycznego:

1. W dniu 26 sierpnia 2020 r. skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L. skargę na bezczynność Wojewody L.

W piśmie z 19 października 2020 r. pełnomocnik skarżącego oświadczył, że Wojewoda L. 15 października 2020 r. wydał decyzję w sprawie znak [...] oraz doręczył ją stronie. W związku z tym skarżący wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 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.).

2. Postanowieniem z 30 października 2020 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w L., po rozpoznaniu sprawy ze skargi skarżącego na bezczynność Wojewody L. w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, umorzył postępowanie. W uzasadnieniu stwierdził, że „[z]e względu na to, że w dacie rozpoznania skargi organ nie pozostawał już bezczynny, postępowanie sądowoadministracyjne należało umorzyć na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., gdyż stało się ono bezprzedmiotowe”.

Skarżący wniósł zażalenie na powyższe postanowienie, zarzucając naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy.

3. Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 22 stycznia 2021 r. (sygn. akt [...]), po rozpoznaniu zażalenia skarżącego na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L. z 30 października 2020 r. (sygn. akt [...]), na podstawie art. 185 § 1 w związku z art. 197 § 2 p.p.s.a. uchylił zaskarżone postanowienie. Uznał, że zażalenie zasługiwało na uwzględnienie. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko Sądu I instancji było nieprawidłowe, ponieważ nie uwzględniało pełnej treści art. 149 p.p.s.a. W uzasadnieniu wskazał, że z treści art. 149 § 1 p.p.s.a., art. 149 § 1a p.p.s.a. i art. 149 § 2 p.p.s.a. „wynika, że wydanie przez organ decyzji po wniesieniu do sądu skargi na bezczynność nie powoduje w świetle art. 149 § 1 i art. 149 § 1a p.p.s.a., że postępowanie staje się bezprzedmiotowe w zakresie dotyczącym stwierdzenia, że organ dopuścił się bezczynności, oraz

stwierdzenia, czy beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, a także w zakresie ewentualnego wymierzenia organowi grzywny bądź zasądzenia na rzecz skarżącego sumy pieniężnej stosownie do treści art. 149 § 2 p.p.s.a. Zasadne są w tych okolicznościach podniesione w zażaleniu zarzuty naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., art. 149 § 1 pkt 3 i § 1a p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. i art. 149 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 154 § 6 p.p.s.a., art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a., art. 1 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. i art. 132 p.p.s.a. Zwrócić należy także uwagę, że wprawdzie pismem z dnia 19 października 2020 r. skarżący wniósł o umorzenie postępowania w związku z wydaniem przez Wojewodę L. decyzji z dnia 15 października 2020 r., jednak pismo to nie stanowiło cofnięcia przedmiotowej skargi, a jedynie wniosek o umorzenie postępowania w części dotyczącej zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu (art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a.). W piśmie tym podniesiono bowiem wprost, że likwidacja stanu beczynności w toku postępowania sądowego i umorzenie postępowania w tym zakresie nie zwalnia sądu administracyjnego z obowiązku rozpoznania skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w zakresie oceny, czy w sprawie miała miejsce beczynność i czy miała ona miejsce z rażącym naruszeniem prawa, oraz że sąd zobligowany jest także do rozważenia ewentualnej zasadności wymierzenia organowi grzywny w trybie art. 149 § 2 p.p.s.a.” (s. 3 i 4 postanowienia).

4. Wyrokiem z 18 marca 2021 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w L. po rozpoznaniu sprawy ze skargi skarżącego na beczynność Wojewody L. w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, oddalił skargę. Na wstępie wyjaśnił, że „stosownie do art. 190 p.p.s.a. – Sąd jest obecnie związany wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi przez Naczelnny Sąd Administracyjny w wydanym w niniejszej sprawie postanowieniu z dnia 22 stycznia 2021 r., sygn. akt [...]. Oznacza to, że Sąd obecnie rozpatrywał skargę w zakresie żądań dotyczących stwierdzenia, czy zachodziła beczynność, czy miała ona charakter rażący oraz czy zachodzą podstawy do wymierzenia organowi grzywny. (...) Podstawę prawną rozstrzygania spraw ze skarg na beczynność wskazał już NSA w przytoczonym wyżej postanowieniu. (...). Rozpatrując skargę [skarżącego] w tym zakresie Wojewódzki Sąd Administracyjny w L. stwierdził, że Wojewoda L. nie dopuścił się beczynności w załatwieniu wniosku skarżącego o stwierdzenie nieważności Starosty B. z dnia 20 marca 2018 r.” (s. 3 i 4 wyroku). W ocenie Sądu w sprawie wystąpiły „okoliczności, o których mowa w art. 35 § 5 k.p.a., tj. «okresy opóźnień spowodowane z winy strony oraz z przyczyn niezależnych od organu», które nie podlegały wliczeniu do ustawowych terminów załatwienia sprawy, co oznacza, że organowi nie można zarzucić beczynności. Z tych względów Sąd oddalił skargę na beczynność na podstawie art. 151 p.p.s.a.” (s. 8 wyroku).

Skarżący złożył skargę kasacyjną od wymienionego wyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L.

5. Naczelnny Sąd Administracyjny wyrokiem z 4 listopada 2021 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L. z 18 marca 2021 r. (sygn. akt [...]). Uznał, że skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego „wskazana w skardze kasacyjnej okoliczności wydania zaskarżonego wyroku, w składzie którego zasiadał Sędzia, który uprzednio umorzył w niniejszej sprawie postępowanie sądowe, zaś w wyniku wniesionego zażalenia postanowienie o umorzeniu postępowania zostało uchylone przez Naczelnny Sąd Administracyjny postanowieniem o sygn. akt [...], nie stanowi żadnej z przesłanek z art. 183 § 2 p.p.s.a., w tym przesłanki z art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W związku z art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. brak jest podstaw do stwierdzenia, że skład Sądu, który wydał zaskarżony wyrok był sprzeczny z przepisami prawa albo że w rozpoznaniu sprawy brał udział Sędzia wyłączony z mocy ustawy. Na

przyjęcie przeciwnego poglądu nie pozwala treść art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a., z której nie wynika wprost przesłanka odnosząca się do zaistniałych w niniejszej sprawie okoliczności. Nie można bowiem uznać, że Sędzia – który z uwagi na istnienie przesłanki formalnej wydał postanowienie o umorzeniu postępowania sądowego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., a następnie zasiadał w składzie Sądu, który rozpoznał merytorycznie skargę – brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia. Ponadto wskazywane w skardze kasacyjnej okoliczności nie wyczerpują pozostałych przesłanek z art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a., ponieważ brak jest podstawy do stwierdzenia aby Sędzia brał udział w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator. Taki też kierunek wykładni wzmacnia treść art. 185 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 197 § 2 p.p.s.a. Zgodnie z art. 185 § 2 p.p.s.a. w razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, sąd rozpoznaje ją w innym składzie. Jednak w świetle art. 197 § 2 p.p.s.a. do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 185 § 2. A zatem w razie uchylenia na skutek zażalenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, sąd ten nie musi jej rozpoznawać w innym składzie. Należy wskazać, że nowelą z kwietnia 2015 r. dokonano zmiany art. 197 § 2 p.p.s.a. polegającej właśnie na wyłączeniu stosowania art. 185 § 2 p.p.s.a. w postępowaniu toczącym się na skutek wniesienia zażalenia” (s. 9 i 10 wyroku). Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „ramach grupy zarzutów skargi kasacyjnej (...) dotyczących braku rozpatrzenia wniosku o umorzenie postępowania, co było konsekwencją niewykonania wiążących wskazań zawartych w postanowieniu NSA o sygn. akt [...], należało uznać, że brak *stricte* w wyroku rozstrzygnięcia w odniesieniu do wniosku skarżącego o umorzenie postępowania (art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.) z uwagi na wydanie decyzji przez organ, nie stanowiło wady postępowania, która miałaby wpływ na treść podjętego przez Sąd I instancji rozstrzygnięcia o oddaleniu skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w zakresie tego czy zachodzą przesłanki do zobowiązania organu do wydania decyzji następuje wyłączenie w sytuacji gdy Sąd Administracyjny uwzględnia skargę na bezczynność, co wynika wprost z treści art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Oddalenie zaś skargi na bezczynność oznacza, że nie ma także podstaw do zobowiązania organu do wydania decyzji i na tę ocenę nie wpływa okoliczność, że organ przed rozpoznaniem skargi przez Sąd Administracyjny wydał decyzję administracyjną. Dlatego zarzuty skargi kasacyjnej naruszenia art. 190 zdanie pierwsze p.p.s.a. (...) art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a.; art. 141 § 4 p.p.s.a. – nie zawierają usprawiedliwionych podstaw. (...) Ponadto pozbawione są usprawiedliwionych podstaw pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej (...), a dotyczące merytorycznej oceny bezczynności, w tym kwalifikowanej jej postaci, tj. «rażącego naruszenia prawa» oraz istnienia przesłanek do wymierzenia organowi grzywny” (s. 11 i 12 wyroku). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „stwierdzenie czy bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (o czym stanowi art. 149 § 1a p.p.s.a.) wymaga w pierwszej kolejności w ogóle stwierdzenia bezczynności. Ponadto jeśli chodzi o rażące naruszenie prawa to musi ono posiadać dodatkowe cechy w stosunku do «normalnego» naruszenia prawa. Musi to być naruszenie prawa, które wyraźnie odróżnia się wśród innych naruszeń prawa, stanowiąc pewien przypadek wyjątkowy na ich tle. W przypadku bezczynności chodzi o wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym takim jak drastyczne przekroczenie ustawowego terminu do załatwienia sprawy, oczywiście lekceważący stosunek organu do złożonego wniosku strony, duże natężenie braku woli organu w załatwieniu wniosku, działanie organu wbrew określonym standardom, bez jakiegokolwiek usprawiedliwienia dla takiej praktyki. Każda z tych okoliczności samodzielnie świadczyć może o rażącym naruszeniu prawa. Jednak w okolicznościach niniejszej sprawy skoro brak jest podstaw do stwierdzenia bezczynności, w konsekwencji brak jest też podstaw do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a., a tym samym brak jest podstaw do wymierzenia

organowi grzywny w oparciu o art. 149 § 2 w zw. z art. 154 § 6 p.p.s.a. (...) Z tych względów, na podstawie art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku” (s. 14 i 15 wyroku).

6. Skarżący wskazał, że skargę konstytucyjną wnosi w związku z prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2021 r. (sygn. akt [...]), który stanowi ostateczne orzeczenie o przysługujących mu konstytucyjnych prawach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, po wyczerpaniu drogi prawnej, o której mowa w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393). Podał, że od wymienionego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nie został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że „[o]dpowiednie stosowanie przepisów o skardze kasacyjnej w postępowaniu zażaleniowym (art. 197 § 2 P.p.s.a.) wiąże się z potrzebą uwzględnienia racji prawnej art. 185 § 2 P.p.s.a. Jest ona tożsama z sensem przepisów art. 18-19 P.p.s.a., tzn. zmierza do wyeliminowania przyczyn mogących wywoływać wątpliwości co do bezstronności i obiektywizmu sędziego” (s. 9 skargi). „Kwestionowane przepisy naruszają prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Uniemożliwiają wyłączenie sędziego z przyczyn innych niż wymienione w art. 18 p.p.s.a. w sytuacji, w której wątpliwości co do jego bezstronności zostały wywołane przez okoliczności tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. Takie rozwiązanie narusza również, zdaniem skarżącego, zaufanie obywateli do państwa i jego organów. Skarżący podkreśla, że pomimo możliwej interpretacji rozszerzającej zawartego w art. 19 p.p.s.a. pojęcia «okoliczności tego rodzaju» – poza jego zakresem pozostają pewne okoliczności, które uzasadniać powinny, [jego] zdaniem, wyłączenie sędziego zgodnie z konstytucyjnym wzorcem bezstronności” (s. 13 skargi). „Regulacja zaskarżonych przepisów «nie zapewnia prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym przez bezstronny sąd», a tym samym godzi w samą istotę gwarancji zapisanych w art. 45 ust. 1 Konstytucji” (s. 14 skargi). „Art. 18 § 1 p.p.s.a. wskazuje przyczyny wyłączenia sędziego z mocy prawa. Najogólniej rzecz ujmując, są to przyczyny wynikające z powiązania sędziego z elementami przedmiotowymi lub podmiotowymi sprawy, które w sposób oczywisty rzutują na jego bezstronność. Kwestionowana regulacja nie obejmuje wszystkich przesłanek wyłączenia sędziego, które – według skarżącego – powinny się w nim zawierać z uwagi na konstytucyjne standardy prawa do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Wada art. 197 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 185 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. i art. 19 p.p.s.a. polega na tym, że przepisy te są interpretowane przez sądy administracyjne jako dopuszczające ponowne orzekanie przez tego samego sędziego w sprawie o bezczynność organu w składzie trzech sędziów, po uchyleniu przez NSA postanowienia o umorzeniu postępowania. Skarżący podnosi zarzut niepełności regulacji wyłączenia sędziego w zakwestionowanym przepisie w kontekście standardów konstytucyjnego prawa do sądu. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie nie jest zaniechanie ustawodawcze, ale tzw. typowa forma pominięcia legislacyjnego, która może być badana przez Trybunał Konstytucyjny z punktu widzenia przepisów ustawy zasadniczej” (s. 17 skargi). „Wskazany wzorzec kontroli – art. 45 ust. 1 Konstytucji – wymaga od Trybunału Konstytucyjnego oceny pełności regulacji, zawartej w art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a., z punktu widzenia konstytucyjnego pojęcia «bezstronnego sądu», a nie – funkcjonującego na poziomie ustawowym i znacznie węższego pojęcia «brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia». (...) W świetle powyższych rozważań, istotę niniejszego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym można sprowadzić do pytania, czy brak obowiązku wyłączenia sędziego w sytuacji, gdy wydając postanowienie o umorzeniu postępowania, które kończy postępowanie sądowo administracyjne w niewłaściwej obsadzie Sądu oraz poprzez niewłaściwe orzeczenie (postanowienie zamiast wyroku), a po jego uchy-

leniu przez NSA rozpoznaje ponownie skargę w składzie 3 sędziów w tej samej – pod względem materialnym – sprawie, mieści się w gwarantowanym konstytucyjnie standardzie prawa do (bezstronnego) sądu” (s. 18 skargi). Skarżący uznał, że „art. 197 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 185 § 2 p.p.s.a. w związku z art. 18 § 1 pkt 6 i art. 19 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pomija jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowym prowadzonym po uchyleniu postanowienia kończącego postępowanie jego późniejszy udział w orzekaniu w sprawie dotyczącej beczynności, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji” (s. 22 skargi).

Skarżący wskazał, że „zakwestionowane przepisy art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 1 p.p.s.a. w zakresie w jakim po wniesieniu skargi na beczynność organu na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-2 p.p.s.a. w dacie rozpoznania skargi organ nie pozostawał już beczynny pomija, iż wydanie aktu przez organ, co do których pozostawał w beczynności, nie skutkuje umorzeniem postępowania co do zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu, a dopuszcza oddalenie skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a. podlega kognicji Trybunału, gdyż odnosi się do pominięcia prawodawczego” (s. 36 skargi). W ocenie skarżącego „[w] realiach niniejszej sprawy zakończenie postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie beczynności organu można dokonać poprzez umorzenie postępowania, bez konieczności uciekania się do instytucji oddalenia skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a., gdyż wtedy zachowany zostanie wymóg proporcjonalności. (...) Niedopuszczalne w związku z tym jest przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych służących ograniczeniu wolności lub praw jednostki. Z tej perspektywy przesłanka ograniczenia prawa do sądu w postaci oddalenia skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a. pomimo wydania decyzji przez organ po wniesieniu skargi na beczynność do sądu nie tylko nie znajduje swojego normatywnego wyrazu w treści ustawy, lecz nie spełnia także wymaganej przez normy konstytucyjne precyzji” (s. 37 i 38 skargi). „Zdaniem skarżącego, oddalenie skargi zamiast umorzenia postępowania po skutecznym wniesieniu skargi i wydaniu decyzji narusza prawa do dochodzenia odszkodowania za bezprawne działanie organu, ogranicza konstytucyjnie chronione prawo własności. Wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia nie znajdują uzasadnienia ani w zapewnieniu bezpieczeństwa lub porządku prawnego, ani wolności i praw innych osób, natomiast naruszają istotę prawa własności. Kwestionowane przepisy naruszają także art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w zakresie, w jakim pomimo istnienia beczynności dopuszczają oddalenie skargi, a tym samym uniemożliwiają uzyskanie prejudykatu warunkującego możliwość dochodzenia naprawienia szkody spowodowanej przez obie wymienione formy opieszałości organu. Ponadto niedookreśloność tych przepisów godzi w zasadę prawidłowej legislacji. Skarżone przepisy nie pozwalają na określenie treści norm prawnych z nich wypływających” (s. 48 i 49 skargi).

Uzasadniając zarzut naruszenia Konstytucji przez art. 190 p.p.s.a., zgodnie z którym Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny, skarżący wskazał, że „[n]a prawo do sądu składa się prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości, ale również prawo do wyegzekwowania orzeczenia sądowego. (...) Pozostawienie uprawnienia do wykonania wyroku poza zakresem konstytucyjnej formuły prawa do sądu przeczyłoby zakładanej przez ustrojodawcę efektywności funkcjonowania sądów – jako organów wyłącznie uprawnionych do rozstrzygania sporów o prawo” (s. 50 skargi). „Rozwiązania przyjęte w procedurze sądowoadministracyjnej nie przewidują, żadnych sankcji z powodu nierespektowania orzeczeń wydanych przez inny sąd administracyjny, które są prawomocne. (...) Związanie sądu administracyjnego wykładnią oznacza, że w tym zakresie nie mogą one formułować nowej wykładni, sprzecznych z wyrażonymi wcześniej w orzeczeniu sądowym i zobowiązane są do podporządkowania się mu w pełnym zakresie. Przy tym

przedmiotem takiej oceny mogą być zarówno przepisy prawa materialnego, jak i postępowania. Brak zastosowanie się przez WSA w L. jak i przez NSA narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, w tym prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy. (...) Uznanie sformułowanego w art. 45 Konstytucji RP prawa za publiczne prawo podmiotowe sprowadza się do przyznania jednostce uprawnienia do merytorycznego rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym i z poszanowaniem przyznanych jej gwarancji procesowych. Brak sankcji jest nie do pogodzenia z podstawowymi zasadami porządku prawnego, w tym zwłaszcza z art. 2 (zasada pewności prawa), art. 7 (zasada praworządności) oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP (zasada związania sędziego Konstytucją i ustawą). Tym samym zapewnienie środków prawnych, za pomocą których możliwe będzie wyegzekwowanie prawomocnych rozstrzygnięć musi zostać dostosowane do szczególnej formy sprawowania przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości przejawiającej się w kontroli pod względem legalności działalności administracji publicznej i wynikających z tego uprawnień kasacyjnych. Wymaga zatem z jednej strony zagwarantowania instrumentów umożliwiających wykonanie przez sądy orzeczeń sądu, a z drugiej – przyznania jednostce skutecznych środków, które w sytuacji bezczynności sądu, pozwolą na zainicjowanie postępowania w celu skłonienia sądu do uczynienia zadość dyspozycji zawartej w orzeczeniu. Zagwarantowane jednostce prawo do wykonania wyroku sądowego, będące prawem podmiotowym, wymaga więc ze strony państwa przedsięwzięcia takich rozwiązań, aby zapewniały one skuteczne wyegzekwowanie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego rozstrzygającego o uprawnieniach i obowiązkach” (s. 51 i 52 skargi).

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. Trybunał wydaje postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy spełnia ona określone przez prawo wymagania.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarga konstytucyjna kwalifikuje się do rozpoznania merytorycznego.

2.1. Skarga konstytucyjna została sporządzona w imieniu skarżącego przez radcę prawnego ustanowionego pełnomocnikiem z wyboru, który załączył do skargi wymagane pełnomocnictwo (został spełniony warunek, o którym mowa w art. 44 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p.TK).

2.2. Skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną w rozumieniu art. 77 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 2 pkt 2 u.o.t.p.TK.

2.3 Odpis wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2021 r. (sygn. akt [...]) doręczono pełnomocnikowi skarżącego 15 listopada 2021 r., skarga konstytucyjna została zaś wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego 15 lutego 2022 r. (data nadania), a więc dochowany został trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej, określony w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK.

2.4. Wskazano, które konstytucyjne prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK), a także uzasadniono

sformułowane w skardze zarzuty (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). Przedstawiony został stan faktyczny sprawy (art. 53 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK).

2.5. Prawidłowo określony został przedmiot zaskarżenia, co spełnia warunek, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK. Zgodnie z tymi przepisami skarga konstytucyjna może być wniesiona, jeżeli na podstawie zakwestionowanego w skardze przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Za wystarczającą dla spełnienia tej przesłanki należy uznać sytuację, w której zakwestionowany przepis nie został powołany w *petitum* rozstrzygnięcia, tylko w uzasadnieniu wyroku sądowego (zob. postanowienie TK z 16 lutego 2022 r., sygn. Ts 150/20, OTK ZU B/2022, poz. 68). W niniejszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny powołał w uzasadnieniu wyroku, który ma walor ostateczności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, zaskarżone w skardze konstytucyjnej przepisy.

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK – postanowił, jak w sentencji.