



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 maja 2025 r.

Pozycja 53

POSTANOWIENIE z dnia 23 kwietnia 2025 r. Sygn. akt SK 70/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 kwietnia 2025 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. W piśmie z 25 lutego 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 została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżący oraz członkowie jego rodziny złożyli w okresie od 3 stycznia 2012 r. do 24 maja 2013 r. do wójta wnioski o ustalenie warunków zabudowy dla nieruchomości. Decyzją z 24 maja 2013 r. organ odmówił ustalenia warunków zabudowy dla skarżącego. Skarżący złożył odwołanie od decyzji wójta do organu drugiej instancji. Decyzją z 27 września 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

W piśmie z 25 czerwca 2018 r. skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w P. na przewlekłe załatwienie sprawy przez wójta w sprawie zakończonej decyzją odmawiającą ustalenia warunków zabudowy. Wyrokiem z 8 listopada 2018 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 (dalej: NSA). 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 uprzednie 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. Postanowieniem z 31 sierpnia 2021 r. (sygn. Ts 59/21, OTK ZU B/2021, poz. 171) Trybunał Konstytucyjny 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 i nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg w pozostałym zakresie.

1.3. Podstawą prawną wniesienia przez skarżącego skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie wydania warunków zabudowy przez wójta był art. 53 § 2b 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 miało by na celu uzyskanie przedsądu przez osobę poszkodowaną na skutek powstania przewlekłości postępowania, który pozwalałby 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-

czeniu. 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 przedsądu, bez którego nie może on wnieść powództwa o odszkodowanie w oparciu o tak skonstruowany przepis.

2. 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 nabrał 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 licznym 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 wprowadzie 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)”.

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

4. 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.

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 2024 r. poz. 935, ze zm.; 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 2024 r. poz. 572, 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.

Art. 53 § 2b p.p.s.a. stanowi: „Skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu”.

Art. 52 § 2 p.p.s.a. stanowi: „Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie”.

Art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. stanowi: „Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).

2. 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 niniej-

szym 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 prejudykatu 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 2024 r. poz. 1061, 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 prejudykatu 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 prejudykatu 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 prejudykatu 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.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Zielonackiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 23 kwietnia 2025 r., sygn. akt SK 70/21

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: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2025 r. (sygn. SK 70/21) oraz do jego uzasadnienia.

I

Tak jak w moich zdaniach odrębnych do wcześniejszych postanowień w przedmiocie umorzenia postępowania w odniesieniu do skarg konstytucyjnych S.W. z: 23 listopada 2022 r. (sygn. SK 11/22), 30 listopada 2022 r. (sygn. SK 8/22), 1 grudnia 2022 r. (sygn. SK 67/21), 20 grudnia 2022 r. (sygn. SK 81/21), 20 grudnia 2022 r. (sygn. SK 16/22), 18 grudnia 2024 r. (sygn. SK 5/22) oraz 18 grudnia 2024 r. (sygn. SK 13/22), w których również zarzucono niezgodność 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, nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału, że w niniejszej sprawie zachodziła podstawa do umorzenia postępowania na zasadzie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

W mojej ocenie należało merytorycznie rozpoznać skargę konstytucyjną oraz wydać wyrok w przedmiocie postawionego przez skarżącego zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów.

Ponadto uważam, że niniejsza sprawa – stosownie do art. 64 ust. 1 i 2 u.o.t.p.TK – powinna być zostać rozpoznana łącznie z innymi sprawami zainicjowanymi przez skarżącego, a dotyczącymi tego samego przedmiotu zaskarżenia.

II

Motywy umorzenia postępowania w niniejszej sprawie Trybunał zawarł w punkcie 2 części II uzasadnienia postanowienia z 23 kwietnia 2025 r. Sprowadzają się one do następujących tez:

- a) skarżący nieprawidłowo powołał art. 2 Konstytucji jako „samodzielny” wzorzec kontroli,
- b) skarżący nie wyjaśnił, jaką zasadę wywodzi z art. 2 Konstytucji,
- c) uzasadnienie skargi konstytucyjnej nie spełnia wymogu z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK,
- d) skarżący nie wyjaśnił, w jaki sposób zaskarżone przepisy ograniczają mu prawo do sądu oraz uzyskania prejudykatu w odszkodowawczym postępowaniu na gruncie prawa cywilnego.

Ad a) Konstatacja Trybunału opiera się na bardzo pobieżnej lekturze uzasadnienia skargi konstytucyjnej. Skarżący bowiem wyraźnie zaznaczył, że art. 2 ustawy zasadniczej ma charakter wzorca „posiłkowego” (czyli „związkowego”) względem art. 45 ust. 1 Konstytucji (s. 10-11).

Ad b) Także i tu Trybunał nie zapoznał się z uzasadnieniem skargi, w którym skarżący wskazał, że z art. 2 Konstytucji wywodzi zasadę sprawiedliwości proceduralnej (s. 9-10) oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (s. 11). *Nota bene* ta ostatnia może jednak stanowić samodzielny wzorzec kontroli w sprawie inicjowanej skargą konstytucyjną, o czym świadczą: wyrok pełnego składu TK z 8 grudnia 1999 r. (sygn. SK 19/99) oraz wyroki TK z: 10 lipca 2000 r. (sygn. SK 21/99), 14 września 2001 r. (sygn. SK 11/00), 9 czerwca 2003 r. (sygn. SK 12/03), 8 kwietnia 2014 r. (sygn. SK 22/11) i 16 grudnia 2020 r. (sygn. SK 26/16).

Ad c) 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 u.o.t.p.TK? 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. 7-12) oraz uzupełniającym ją piśmie procesowym z 22 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 u.o.t.p.TK – wydać wyrok w niniejszej sprawie.

Ad d) Nie zgadzam się z poglądem, iżby skarżący nie wyjaśnił, na czym polega naruszenie jego prawa do sądu; wręcz przeciwnie – w niniejszej sprawie skarżący dość klarownie zakwestionował ograniczenie prawa do sądu administracyjnego w sprawach dotyczących badania przewlekłości postępowania, polegającego na tym, że merytoryczne rozpoznanie skargi na przewlekłość postępowania możliwe jest jedynie wówczas, gdy skarga została wniesiona przed wydaniem aktu administracyjnego. Konsekwencją odrzucenia skargi na przewlekłość postępowania administracyjnego, która została wniesiona po jego zakończeniu, jest natomiast – na co wskazał skarżący (ale to był argument pomocniczy) – utrata możliwości wniesienia powództwa odszkodowawczego, o którym mowa w art. 417¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.; dalej: k.c.).

Abstrahując od okoliczności faktycznych leżących u podstaw rozpoznawanej skargi konstytucyjnej, należy stwierdzić, że wbrew pozorom sformułowany w skardze problem nie jest sam w sobie „błahy”, jeżeli weźmiemy pod uwagę, iż wyrok sądu administracyjnego stwierdzający przewlekłość postępowania ma charakter deklaratoryjny, a nadto stanowi podstawę do roszczeń materialnoprawnych (por. np. prawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z 9 stycznia 2024 r., sygn. akt III SAB/Wr 249/23). Skoro bowiem możliwe jest wniesienie skargi na przewlekłość postępowania administracyjnego przed jego zakończeniem i jej merytoryczne rozpoznanie przez sąd administracyjny nawet już po zakończeniu postępowania przed organem (por. np. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 16 marca 2017 r., sygn. akt V SAB/Wa 11/16), a wyrok stwierdzający przewlekłość otwiera drogę do ewentualnego powództwa odszkodowawczego (za szkody wynikłe ze stwierdzonej przewlekłości, nawet po wydaniu aktu administracyjnego przez organ), to rodzi się pytanie, czy odrzucenie skargi na przewlekłość postępowania administracyjnego tylko z tego powodu, że została ona wniesiona po zakończeniu tegoż – *in abstracto* – jest zgodne z Konstytucją? I tu powinien być się wypowiedzieć Trybunał Konstytucyjny, czego niestety nie uczynił.

Wypada zauważyć, że skoro w wyroku z 18 kwietnia 2019 r. (sygn. SK 21/17) 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 sądownoadministracyjnej w zakresie, w jakim przekładają się na ewentualne postępowanie przed sądem cywilnym w przedmiocie odszkodowania za przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracyjny. I to potwierdził też Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 lutego 2025 r. (sygn. SK 100/22), w którym orzeczono, że „[a]rt. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.), rozumiany w ten sposób, że uniemożliwia rozpoznanie merytoryczne przez sąd administracyjny skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji lub innego przewidzianego prawem rozstrzygnięcia, mimo że skarga na bezczynność została wniesiona zanim stronie doręczono decyzję lub inne rozstrzygnięcie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Choć sprawy SK 100/22 i SK 70/21 różniły się w szczegółach stanu faktycznego (w pierwszej odrzucono skargę na bezczynność organu wniesioną po wydaniu aktu administracyjnego, ale przed jego doręczeniu skarżącemu; w drugiej odrzucono skargę na przewlekłość postępowania organu wniesioną po zakończeniu postępowania administracyjnego), to ustalenia poczynione przez Trybunał we wskazanym orzeczeniu są istotne przy ocenie zarzutu skarżącego. Trybunał bowiem w uzasadnieniu do tego judykatu wyjaśnił, że „niewprowadzenie w przepisany terminie aktu administracyjnego do obrotu (czyli niezakończona sprawa) może wiązać się z poniesieniem przez stronę postępowania administracyjnego szkody. Zgodnie zaś z art. 417¹ § 3 k.c. pociągnięcie Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego do odpowiedzialności odszkodowawczej w takiej sytuacji jest możliwe tylko po uzyskaniu prejudykatu (*verba legis*: »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«); prejudykatem tym jest wyrok sądu administracyjnego. [...] Jednostka nie może ponosić negatywnych konsekwencji wywołanych działaniami lub zaniechaniami ze strony organów administracyjnych. Ponieważ rolą sądów administracyjnych jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w ramach kontroli administracji, co wynika wprost z art. 175 ust. 1 w związku z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji, nie można – ani wprost przez działalność legislacyjną, ani pośrednio przez przyjęcie określonej wykładni zawężającej – tworzyć norm prawnych, które ograniczać

będą kompetencje kontrolne sądów administracyjnych odnośnie do organów administracyjnych, a w konsekwencji prowadzić będą do iluzoryczności uprawnień jednostki (in casu: pozbawienie skarżącego prawa do merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność organu, a w konsekwencji zamknięcie mu potencjalnej drogi do wszczęcia postępowania odszkodowawczego)”.

III

Podsumowując, w mojej ocenie, Trybunał w odniesieniu do przedłożonego mu zagadnienia prawnego powinien zająć merytoryczne stanowisko i wydać wyrok. Brak oceny merytorycznej przedstawionego przez skarżącego zarzutu budzi mój kategoryczny sprzeciw, gdyż jest to podkopywanie zaufania jednostek do instytucji skargi konstytucyjnej, a w konsekwencji – także i do samego Trybunału Konstytucyjnego.

Z powyższych przyczyn zdecydowałem się na zgłoszenie zdania odrębnego.