



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 7 lipca 2025 r.

Pozycja 65

WYROK

z dnia 26 lutego 2025 r.

Sygn. akt SK 100/22

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bogdan Świączkowski – przewodniczący
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 lutego 2025 r., skargi konstytucyjnej J.M. o zbadanie zgodności:

art. 149 § 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.):

- a) w zakresie, w jakim tamuje on możliwość merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność bądź przewlekłość postępowania złożonej po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej, z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na zamknięcie drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw – zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) w zakresie przestrzegania określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.) bądź w przepisach szczególnych ustawowego terminu do zakończenia sprawy administracyjnej,
- b) w zakresie, w jakim uzależnia prawo wszczęcia postępowania sądowego od postawy organu administracji publicznej, z art. 45 ust. 1 Konstytucji z uwagi na pozbawienie postępowania sądownoadministracyjnego, a przez to również i sądu administracyjnego, przymiotu niezależności,
- c) w zakresie, w jakim zamyka drogę sądowego dochodzenia naruszonych praw, o których mowa pod lit. a, z art. 77 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji z uwagi na pozbawienie możliwości uzyskania prejudykatu warunkującego możliwość dochodzenia roszczenia o wynagrodzenie za szkodę, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej,

o r z e k a:

Art. 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.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej z 29 grudnia 2021 r., wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 30 grudnia 2021 r. (data nadania), J.M. (dalej: skarżący) wniósł o orzeczenie niezgodności art. 149 § 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.):

a) w zakresie, w jakim tamuje on możliwość merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność bądź przewlekłość postępowania złożonej po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej, z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na zamknięcie drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw – zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) w zakresie przestrzegania określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.) bądź w przepisach szczególnych ustawowego terminu do zakończenia sprawy administracyjnej,

b) w zakresie, w jakim uzależnia prawo wszczęcia postępowania sądowego od postawy organu administracji publicznej, z art. 45 ust. 1 Konstytucji z uwagi na pozbawienie postępowania sądowoadministracyjnego, a przez to również i sądu administracyjnego, przymiotu niezależności,

c) w zakresie, w jakim zamyka drogę sądowego dochodzenia naruszonych praw, o których mowa pod lit. a, z art. 77 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji z uwagi na pozbawienie możliwości uzyskania prejudykatu warunkującego możliwość dochodzenia roszczenia o wynagrodzenie za szkodę, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

1.1. Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

W dniu 29 lipca 2020 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał decyzję (znak: [...]) w sprawie z odwołania skarżącego od decyzji Wojewody L. z 18 marca 2020 r. (znak: [...]) oraz skierował sprawę do ponownego rozpoznania przed organem pierwszej instancji.

W dniu 4 sierpnia 2020 r. skarżący – przed doręczeniem mu decyzji odwoławczej, co miało miejsce 5 sierpnia 2020 r. – złożył skargę na bezczynność organu drugiej instancji.

Postanowieniem z 4 listopada 2020 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. odrzucił skargę jako niedopuszczalną. W swoim rozstrzygnięciu Sąd ten oparł się na uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19 (ONSAiWSA nr 6/2020, poz. 79), której sentencja jest następująca:

„Wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”.

Od powyższego postanowienia skarżący wniósł skargę kasacyjną.

Postanowieniem z 29 września 2021 r. (sygn. akt [...]) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną, opierając się na stanowisku zajęтым w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 22 czerwca 2020 r.

1.2. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz uzupełniającego ją pisma procesowego z 1 sierpnia 2022 r. wynika, że kwestionowana przez skarżącego treść normatywna nie jest wprost wyrażona w art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., ale została wyprowadzona w orzecznictwie sądów administracyjnych i utrwalona w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 22 czerwca 2020 r. Ustalenia podjęte w uchwale w sprawie II OPS 5/19 rozstrzygnęły istniejące wcześniej wątpliwości wykładnicze i przesądziły kierunek dalszego orzecznictwa sądów administracyjnych.

Przyjęte w orzecznictwie rozumienie zaskarżonego przepisu narusza – zdaniem skarżącego – konstytucyjne prawo do sądu, konstytucyjne prawo do drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw wynikających z naruszenia przez organy władzy publicznej zasady praworządności oraz konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Skarżący podkreślił przy tym, że przyjęte obecnie rozumienie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. narusza gwarantowane przez Konstytucję prawo do sądu (niemożność zweryfikowania przez niepowiązany strukturalnie z organem administracyjnym, niezawisły sąd, czy organ prawidłowo prowadził postępowanie) oraz prawo do uzyskania prejudykatu warunkującego wszczęcie postępowania odszkodowawczego za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (niemożność wszczęcia właściwego postępowania odszkodowawczego mimo poniesionej szkody, co wprost wynika z art. 417¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm., zgodnie z którym, 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).

2. Postanowieniem z 27 października 2022 r., sygn. Ts 2/22 (OTK ZU B/2022, poz. 198) Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 2022 r. skarga konstytucyjna została zarejestrowana pod sygn. akt SK 100/22.

4. Pismem procesowym z 14 grudnia 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

5. W piśmie procesowym z 16 czerwca 2023 r. (znak: BAS-WAK-2372/22) stanowisko w sprawie w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o:

1) orzeczenie, że art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność, która została złożona po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji;

2) umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 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) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. W piśmie procesowym z 19 października 2023 r. (znak: 1001-8.TK.150.2022) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o:

1) orzeczenie, że art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność, która została wniesiona po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji;

2) umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

II

Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli m.in. pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

W niniejszej sprawie skarżący zakwestionował przyjętą wykładnię art. 149 § 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.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), która uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność organu administracyjnego, jeżeli doszło do wydania aktu administracyjnego (decyzji lub innego rozstrzygnięcia) – nawet w sytuacji, w której doszło wprawdzie do wydania aktu, ale pomiędzy jego wydaniem a doręczeniem (wejściem do obrotu) wniesiono skargę na bezczynność. Przyjęta wykładnia w znacznym stopniu ogranicza prawo jednostki do kontroli zachowania organu w toku postępowania, a w konsekwencji – także do uzyskania odszkodowania za ewentualne szkody poniesione wskutek opieszałego załatwienia sprawy (wyłączenie możliwości uzyskania prejudykatu).

2. Kwestie formalne.

2.1. Uwaga wstępna.

W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Podkreślić również należy, że składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (zob. m.in. wyrok pełnego składu TK z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz powołane tam orzecznictwo).

2.2. Zaskarżony przepis oraz umorzenie postępowania w odniesieniu do części przedmiotu kontroli.

2.2.1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniono art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w następującym brzmieniu:

„Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

(...)

3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania”.

2.2.2. Skarżący zakwestionował konstytucyjność trzech wariantów normatywnych wskazanego przepisu, a mianowicie:

– w zakresie, w jakim tamuje on możliwość merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność bądź przewlekłość postępowania, złożonej po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej, z uwagi na zamknięcie drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw – zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) w zakresie przestrzegania określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.) bądź w przepisach szczególnych ustawowego terminu do zakończenia sprawy administracyjnej;

– w zakresie, w jakim uzależnia prawo wszczęcia postępowania sądowego od postawy organu administracji publicznej, z uwagi na pozbawienie postępowania sądowoadministracyjnego, a przez to również i sądu administracyjnego, przymiotu niezależności;

– w zakresie, w jakim zamyka drogę sądowego dochodzenia naruszonych praw, o których mowa w tirecie pierwszym, z uwagi na pozbawienie możliwości uzyskania prejudykatu warunkującego możliwość dochodzenia roszczenia o wynagrodzenie za szkodę, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

2.2.3. W świetle okoliczności stanu faktycznego i prawnego sprawy skarżącego, nie budzi wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego, że istota rozpatrywanej skargi konstytucyjnej sprowadza się do podważenia rozumienia art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. przyjętego w oparciu

o uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19 (ONSA-iWSA nr 6/2020, poz. 79).

We wskazanym judykacie – do którego *nota bene* zgłoszono dwa zdania odrębne – Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że „[w]niesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”.

W uzasadnieniu do tej uchwały podniesiono w szczególności następujące argumenty:

– po pierwsze – „Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, nie dyskutując z samym określeniem wydanego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3) p.p.s.a. wyroku jako mającego deklaratoryjny charakter stwierdza, iż treść tego przepisu nie uprawnia do wniosku, że dopuszczalne jest merytoryczne orzekanie przez sąd w sprawie ze skargi na bezczynność, złożonej w dacie, gdy kwestionowane postępowanie zostało zakończone, zaś z samego «deklaratoryjnego» charakteru wydanego na tej podstawie orzeczenia nie można wyprowadzać żadnych innych wniosków, niż wynikające z analizy treści przepisu, na podstawie którego orzeczenie zastało wydane. Stwierdzenie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 3) p.p.s.a., że organ dopuścił się bezczynności następuje w wyniku uwzględnienia skargi na bezczynność, której przedmiot, jak już była o tym wcześniej mowa, określony jest zdefiniowanym w art. 37 § 1 pkt 1) k.p.a. stanem bezczynności, istniejącym w dacie wniesienia skargi i zakwestionowanym ponagleniem. Z tego powodu należy przyjąć, że ocena zasadności skargi na bezczynność może być dokonana jedynie na dzień wniesienia skargi (...);

– po drugie – „[p]ogląd (...) sprowadzający się do dopuszczalności rozstrzygania spraw ze skarg na bezczynność w razie załatwienia sprawy administracyjnej przed wniesieniem skargi jest, w ocenie składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, nieprawidłowy z tego podstawowego powodu, że zakończenie postępowania, którego sposób prowadzenia jest skarżony, skutkuje ustaniem stanu podlegającego kontroli sądowej tj. stanu bezczynności”;

– po trzecie – „[n]ie można się (...) zgodzić z argumentacją na rzecz poglądu o dopuszczalności nieograniczonego w czasie orzekania w przedmiocie bezczynności ze względu na zawarowane art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo każdego do sądu i potrzebę uzyskania prejudykatu, bowiem prawo to, w wyniku nowelizacji omówionych już przepisów k.p.a. i p.p.s.a. zostało podwójnie zabezpieczone przez przyznanie stronie środków obrony przed bezczynnością na drodze postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, przy czym uruchomienie kontroli sądowej nie zostało w żaden sposób ograniczone czasowo przez wypadkowe postępowanie administracyjne. Stronie, której sprawa jest prowadzona w sposób naruszający art. 12 § 1 i § 2 oraz art. 35 k.p.a. przysługują w istocie równolegle dwa środki kontroli takiego stanu (ponaglenie i skarga do sądu administracyjnego), a każdy z nich może skutkować stwierdzeniem bezczynności – również z rażącym naruszeniem prawa, w efekcie może przyspieszyć załatwienie sprawy i zakończenie tym samym postępowania, w dalszej zaś kolejności umożliwić stronie dochodzenie odszkodowania na drodze cywilnej”;

– po czwarte – „[w] kontekście argumentacji dotyczącej konieczności uzyskania przez stronę wadliwie prowadzonego postępowania prejudykatu dla celu dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 1 [ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.; dalej: k.c.)] stwierdzić należy, iż prejudykat taki stanowi nie tylko orzeczenie sądu wydane na podstawie art. 149 § 1 pkt 3) p.p.s.a. lecz również wydane, na podstawie art. 37 § 6 pkt 1) k.p.a., w wyniku złożonego ponaglenia postanowienie, przy czym nie ulega wątpliwości, że przepis art. 37 § 8 k.p.a. określa sposób załatwienia ponaglenia warunkowany uprzednim stwierdzeniem bezczynności (...). W obu przypadkach rozstrzygnąć

stanowią one «stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji», o czym stanowi wskazany przepis k.c.»;

– po piąte – „nie sposób przyjąć, że skarga na bezczynność może być wnoszona także po zakończeniu postępowania administracyjnego. W ten sposób strony tego postępowania byłyby w znacznie lepszej sytuacji procesowej niż strony postępowania karnego, cywilnego, czy też sądownoadministracyjnego. W tych bowiem postępowaniach sądowych określono nieprzekraczalne ramy czasowe w zakresie możliwości uzyskania prejudykatu, uprawniającego do dochodzenia przez uprawniony podmiot odszkodowania. Wyniki wykładni systemowej zewnętrznej przemawiają więc przeciwko możliwości braku ograniczeń czasowych w zakresie wnoszenia skargi na bezczynność organu administracji publicznej. Nie można bowiem podzielić stanowiska, że konieczność uzyskania prejudykatu do dochodzenia odszkodowania w trybie przewidzianym w art. 417¹ § 3 k.c. przemawia za przyjęciem wykładni umożliwiającej wnoszenie skarg na bezczynność bez żadnych ograniczeń czasowych, po zakończeniu postępowania”;

– po szóste – „zasadniczym celem skargi na bezczynność organu administracji publicznej, jak i skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jest doprowadzenie do usunięcia stanu bezczynności. Natomiast tylko celem wtórnym jest uzyskanie prejudykatu w procesie odszkodowawczym. Stąd też za niedopuszczalną należy uznać skargę na bezczynność wniesioną po zakończeniu postępowania administracyjnego. Odmienne rozumowanie oznaczałoby, że środek ten zamiast w swoim celu zmierzać do likwidacji stanu bezczynności, powiązany byłby zasadniczo z celem wykraczającym poza zakres postępowania administracyjnego, a więc z dążeniem do uzyskania prejudykatu”.

W oparciu o to stanowisko, orzekający w sprawie skarżącego Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. uznał w postanowieniu z 4 listopada 2020 r. (sygn. akt [...]), że skarga na bezczynność organu odwoławczego jest niedopuszczalna, mimo że została wniesiona zanim skarżącemu doręczono decyzję, a zatem zanim rozstrzygnięcie administracyjne weszło do obrotu prawnego. Pogląd tego Sądu zaaprobował Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 29 września 2021 r. (sygn. akt [...]), w który stwierdził, co następuje:

„W odniesieniu do zarzutów skargi kasacyjnej dotyczących pominięcia faktu, że złożenie skargi na bezczynność nastąpiło przed doręczeniem skarżącym decyzji z dnia 29 lipca 2020 r., należy wskazać, że z chwilą podpisania decyzji administracyjnej mamy do czynienia z wydaniem decyzji w sensie procesowym w tym znaczeniu, że istnieje decyzja administracyjna, a dzień wydania decyzji jest miarodajny dla oceny podstawy prawnej i podstawy faktycznej decyzji. Zasada związania decyzją rozciąga się zatem także na okres między wydaniem decyzji, a jej doręczeniem. Przyjęcie innego stanowiska, pozbawiałoby logicznego sensu art. 110 k.p.a.”.

2.2.4. W związku z powyższym nie można zarzucić rozpatrywanej skardze konstytucyjnej, że dotyczy ona kwestii stosowania prawa.

Po pierwsze bowiem – mamy tu do czynienia z rozumieniem zaskarżonego przepisu, przyjętym przez sądy administracyjne obu instancji w oparciu o autorytatywne stanowisko powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Po drugie – i niezależnie od powyższego – w wyroku z 22 maja 2019 r., sygn. SK 22/16 (OTK ZU A/2019, poz. 48) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[i]nstytucja skargi konstytucyjnej immanentnie jest (...) związana z określonym stanem faktycznym i ostatecznym orzeczeniem, rozstrzygającym konkretną sprawę skarżącego. Umożnienie postępowania z powodu niejedności orzecznictwa albo możliwości prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonego przepisu czyni skargę konstytucyjną w znacznym zakresie instytucją dysfunkcjonalną. Nawet jeżeli wykładnia zaskarżonego przepisu jest niejednolita, istnieją co najmniej dwa równorzędne nurty jego interpretacji albo nawet jeżeli przepis można interpretować pro-

konstytucyjnie, to punktem wyjścia dla oceny zgodności przepisu z Konstytucją powinien być ten przepis w ujęciu ostatecznego orzeczenia rozstrzygającego sprawę skarżącego. Co więcej, należy tak przyjmować także wtedy, gdy ostateczne orzeczenie w sprawie prezentuje nową, zupełnie nieznaną interpretację przepisu, odbiegającą od utrwalonej i jednolitej wykładni. Konstatacja, że sąd mógł przyjąć za swoją powszechnie akceptowaną wykładnię, a w związku z tym postępowanie należy umorzyć, daje skarżącemu co najwyżej satysfakcję w sferze symbolicznej. Skarga konstytucyjna z założenia ma być natomiast instytucją gwarantującą wymierną ochronę praw i wolności konstytucyjnych. Wykładnia przepisu, nawet powszechnie akceptowana i jednolita, w zasadzie nigdy nie jest jedyną możliwą. Syntetyczna redakcja przepisów prawa daje interpretatorowi często znaczną swobodę w określaniu ich znaczenia. Trybunał nie kontroluje wykładni przepisów, ale same przepisy, których potencjał znaczeniowy może wykraczać poza ustalone w judykaturze i doktrynie kanony. Kontroli zgodności z Konstytucją wszczętej skargą konstytucyjną, w konkretnej sprawie, rozstrzygniętej konkretnym orzeczeniem, podlega, z natury skargi konstytucyjnej, przepis w rozumieniu przedstawionym w ostatecznym orzeczeniu”. Pogląd ten został podzielony w wyrokach TK z: 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20 (OTK ZU A/2021, poz. 3), 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19 (OTK ZU A/2021, poz. 54), 7 czerwca 2022 r., sygn. SK 68/19 (OTK ZU A/2022, poz. 34), 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 3/20 (OTK ZU A/2022, poz. 46) oraz 23 października 2024 r., sygn. SK 58/22 (OTK ZU A/2024, poz. 96).

W tym kontekście, zważywszy na treść i funkcję art. 79 ust. 1 Konstytucji, można uznać, że dopuszczalna jest skarga konstytucyjna, w której zarzuty kieruje się choćby wprost wobec zastosowanej wykładni zaskarżonego przedmiotu kontroli, a także wobec zarówno jednej z kilku równorzędnych, jak i odosobnionej interpretacji przepisu. Taka skarga jest bowiem w istocie skargą na przepis w określonym, zarzucanym znaczeniu.

2.2.5. W tym stanie rzeczy – kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet* – Trybunał stwierdza, że:

– po pierwsze – przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinien być art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., 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;

– po drugie – postępowanie odnośnie do badania konstytucyjności art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w niniejszej sprawie w innych konfiguracjach normatywnych (zakresach) podlega umorzeniu na zasadzie art. 59 ust. 1 pkt 2 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).

2.3. Wzorce kontroli.

2.3.1. Uwagi wstępne.

W świetle konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, należy rozważyć dopuszczalność badania rozpatrywanej skargi pod kątem wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli (por. np. wyroki TK z: 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112; 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU A/2020, poz. 13).

2.3.2. Powołanie art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji jako wzorców kontroli.

2.3.2.1. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji ma następujące brzmienie:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Z kolei art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi, co następuje:

„Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

2.3.2.2. W wyroku z 3 lipca 2019 r., sygn. SK 14/18 (OTK ZU A/2019, poz. 35) Trybunał Konstytucyjny odnośnie do wskazanych wyżej przepisów przyjął następujące stanowisko:

„Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw; z art. 77 ust. 2 Konstytucji płynie zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Innymi słowy, obowiązująca Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Trybunał Konstytucyjny zwrócił na to uwagę w wyroku z 9 czerwca 1998 r. o sygn. K 28/97 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50). Ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji); nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają. Ograniczenia (wskazane w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej), które faktycznie zamykałyby obywatelowi drogę do sądu, należy uznać za niekonstytucyjne (por. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36).

Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że pomiędzy art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji zachodzi «ściśły związek» polegający na tym, że pierwszy z nich stanowi dopełnienie i gwarancję prawa zagwarantowanego w drugim (por. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165 oraz 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1). W konsekwencji art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej pełni rolę środka ochrony przed ingerencją w konstytucyjne prawo podmiotowe do sądu, jest jego gwarancją oraz wiąże się ze wszystkimi elementami prawa do sądu (por. wyroki TK z: 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97 oraz 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09). Niemniej art. 77 ust. 2 Konstytucji ma także samodzielne znaczenie normatywne i nie stanowi tylko powtórzenia, które wzmacnia treść art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Przepis ten gwarantuje bowiem konstytucyjne prawo podmiotowe, dotyczące sytuacji, jaką jest całkowite, bezpośrednie lub pośrednie, pozbawienie możliwości rozpoznania sprawy przez sąd w postępowaniu sądowym (por. wyroki TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14 oraz z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09)”.

2.3.2.3. W związku z powyższym Trybunał stwierdza że skarżący w sposób prawidłowy powołał art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji jako wzorce kontroli dla zaskarżonej regulacji. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania we wskazanym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

2.3.3. Powołanie art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli.

2.3.3.1. Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji ma następujące brzmienie:

„Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”.

2.3.3.2. W wyroku z 27 października 2015 r., sygn. SK 9/13 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 151) Trybunał Konstytucyjny odnośnie do wskazanego wyżej przepisu wyjaśnił, że art. 77 ust. 1 Konstytucji łączy obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest „niezgodne z prawem”. Pojęcie „działanie niezgodne z prawem” ma ugruntowane znaczenie. W kontekście regulacji konstytucyjnej należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. „Niezgoda z prawem” w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanых terminem „zasad współżycia społecznego” lub „dobrych obyczajów”. Należy jednak podkreślić, że nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego.

Ponadto Trybunał zwrócił uwagę, że pojęcie niezgodności z prawem, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, ma charakter autonomiczny i jednolity na poziomie konstytucyjnym dla wszystkich wypadków wyrządzenia szkód przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Oznacza zaprzeczenie zachowaniu nakazanemu albo zakazanemu przez normy prawne dekodowane z aktów tworzących konstytucyjny system źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji).

2.3.3.3. W ocenie Trybunału art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej może być elementem wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Rozpatrywana skarga konstytucyjna dotyczy bowiem dwóch kwestii, jakie wiążą się z wykładnią art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., tj. zamknięcia drogi sądowej (odrzućenie skargi na beczynność organu administracyjnego) oraz z tego tytułu pozbawienia jednostki możliwości uzyskania prejudykatu, który jest konieczny do wytoczenia powództwa w trybie art. 417¹ § 3 k.c.

Wydane w sprawie skarżącego postanowienie o odrzuceniu skargi na beczynność opierało się na stanowisku składu powiększonego Naczelnego Sądu Administracyjnego, przyjętym w uchwale składu siedmiu sędziów w sprawie o sygn. II OPS 5/19. Uchwała ta wyrażnie wyłączyła możliwość rozpoznania skargi na beczynność w pewnych sytuacjach czasowych, tak jak u skarżącego. Co istotne, Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu swojej uchwały wprost odnosił się do znaczenia wyroku sądu administracyjnego stwierdzającego beczynność organu administracyjnego jako prejudykatu w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c. *Nota bene* przedstawiający składowi powiększonemu pytanie prawne skład zwykły tego Sądu w postanowieniu z 8 października 2019 r., sygn. akt II OSK 1117/19 (Legalis) tę kwestię uczynił osiłą swoich rozważań w kontekście zamknięcia prawa do sądu. Innymi słowy, skład powiększony Naczelnego Sądu Administracyjnego rozważał możliwość ograniczenia czasowego odnośnie do skutecznego wniesienia skargi na beczynność w kontekście prejudykalnego znaczenia wyroku stwierdzającego tę beczynność dla późniejszej cywilnej sprawy odszkodowawczej.

Trybunał zwraca również uwagę, że w zdaniach odrębnych do powołanej uchwały wprost zarzucono przyjętej w tymże judykacie zawężającej wykładni art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. odebranie jednostce prawa do wytoczenia ewentualnego powództwa odszkodowawczego; sędzia NSA Zygmunt Zgierski wskazał, że „wniesienie skargi na beczynność organu po wydaniu przez tenże organ ostatecznej decyzji administracyjnej pozbawia stronę niezbędnego prejudykatu, w postaci orzeczenia sądu administracyjnego, do dochodzenia odszkodowania”, natomiast sędzia NSA Wojciech Mazur podkreślił, iż „nie budzi (...) wątpliwości, że wyrok sądu administracyjnego, stwierdzający na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., że organ administracji dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania,

stanowi tzw. prejudykat warunkujący możliwość dochodzenia naprawienia szkody spowodowanej przez obie wymienione formy opieszałości organu”.

Odnotować również należy stanowisko zajęte w literaturze, że uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie o sygn. II OPS 5/19 – poprzez zawężenie możliwości czasowej wniesienia skargi na bezczynność organu administracyjnego – powoduje, iż strona tego postępowania w sytuacji, w której merytoryczne rozpoznanie skargi przez sąd administracyjny po zakończeniu postępowania administracyjnego (mimo że skarga została wniesiona przed wejściem aktu administracyjnego do obrotu) stało się niemożliwe, traci podstawę do wniesienia powództwa odszkodowawczego, albowiem nie spełnia wówczas hipotezy art. 417¹ § 3 k.c. (zob.: A. Kurzawa, *Glosa do Uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2021, s. 119 i n.; R. Suwaj, *Dopuszczalność wniesienia skargi na bezczynność po wydaniu decyzji przez organ. Glosa do uchwały NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” nr 3/2020, s. 82 i n.; J. Wegner, *Skarga na bezczynność po zakończeniu postępowania administracyjnego. Glosa do uchwały NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19*, „Glosa” nr 1/2021, s. 110 i n.; J. Forystek *Nowelizacja administracyjnego postępowania nieważnościowego a kwestia dochodzenia odszkodowania za bezprawie władzy państwowej*, „Palestra” nr 5/2022, s. 7 i n.).

W ocenie Trybunału nie byłoby też właściwe uznanie, że art. 77 ust. 1 Konstytucji jest wzorcem nieadekwatnym (gdyż „zbyt dalekim”) odnośnie do sprawy, która legła u podstaw rozpatrywanej skargi konstytucyjnej w kontekście wyroku TK z 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17 (OTK ZU A/2019, poz. 19). W orzeczeniu tym uznano bowiem, że „[a]rt. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 908) w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania z naruszeniem prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W sprawie o sygn. SK 21/17 Trybunał zwrócił uwagę, że niemożność wydania decyzji o stwierdzeniu naruszenia prawa przy wydaniu decyzji scaleniowej zamykała jednostce drogę do wytoczenia powództwa odszkodowawczego w trybie art. 417¹ § 2 k.c. Skoro zatem Trybunał Konstytucyjny dopuścił – w oparciu o konstytucyjne prawo do sądu – kontrolę przepisów administracyjnego prawa procesowego pod kątem ich wpływu na dopuszczalność uruchomienia cywilnego postępowania odszkodowawczego, to tym bardziej – *ex argumentum a fortiori* – dopuszczalna jest kontrola przepisu procedury sądownoadministracyjnej (jego przyjętej wykładni) w zakresie, w jakim przekłada się na ewentualne postępowanie przed sądem cywilnym w przedmiocie odszkodowania za bezczynność organu administracyjnego (*in casu*: kwestia uzyskania prejudykatu potrzebnego do wytoczenia powództwa w trybie art. 417¹ § 3 k.c.).

W związku z powyższym Trybunał stwierdza że w sprawie nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania we wskazanym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

2.3.4. Ujęcie powołanych przez skarżącego wzorców konstytucyjnych.

W rozpatrywanej skardze skarżący powołał art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji w trzech konfiguracjach, uwarunkowanych zakresem zaskarżenia art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., a mianowicie: art. 77 ust. 2 (w odniesieniu do pierwszego zakresu), art. 45 ust. 1 (w odniesieniu do drugiego zakresu) oraz art. 77 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 (w odniesieniu do trzeciego zakresu).

Zważywszy na ustalenia poczynione w punkcie 2.2 tej części niniejszego uzasadnienia co do przedmiotu kontroli, a także wzięwszy pod uwagę problem konstytucyjny wynikający z wykładni art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. przyjętej w sprawie skarżącego, Trybunał – kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet* – stwierdza, że konstytucyjnym punktem odniesienia dla

badanego unormowania będzie norma konstytucyjna wywodzona z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej.

2.4. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej.

Odnosząc się do uzasadnienia skargi konstytucyjnej, należy przypomnieć, że w wyroku z 15 grudnia 2020 r. o sygn. SK 12/20 Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż „o dopuszczalności orzekania merytorycznego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną nie decyduje objętość jej uzasadnienia, lecz zasadność (trafność) poruszonego przez skarżącego problemu (...). Trybunał Konstytucyjny jest zaś obowiązany samodzielnie uzasadnić określone rozstrzygnięcie, nie ograniczając się do weryfikacji stanowisk uczestników postępowania, co wynika z niekwestionowanej na gruncie naszej kultury prawnej zasady *iura novit curia* oraz normy wyrażonej w art. 69 ust. 1 uotpTK, nakazującej Trybunałowi w toku postępowania zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy”. Stanowisko to zostało podzielone w wyrokach z 7 czerwca 2022 r. o sygn. SK 68/19, 22 czerwca 2022 r. o sygn. SK 3/20 oraz 13 grudnia 2023 r. o sygn. SK 109/20 (OTK ZU A/2024, poz. 25).

Skład orzekający w niniejszej sprawie – aprobując to stanowisko – stwierdza, że uzasadnienie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej wraz z argumentacją przedstawioną w uzupełniającym skargę piśmie procesowym z 1 sierpnia 2022 r. spełnia wymóg z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

2.5. Konkluzja.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie rozpatrywać będzie problem zgodności art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., rozumianego 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, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

3. Ocena konstytucyjności badanego unormowania.

3.1. Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Należy też wskazać, że prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności (por. np. wyroki TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU A/2017, poz. 90; 23 maja 2018 r., sygn. SK 15/15, OTK ZU A/2018, poz. 35 oraz 15 grudnia 2012 r., sygn. SK 12/20).

Na gruncie przepisów konstytucyjnych z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.), w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444), w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu wyprowadzano z ich art. 1 i art. 56 ust. 1, tj. z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z przepisu stanowiącego, iż wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne (zob. np.: orzeczenia pełnego składu TK z 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, OTK w 1992 r. cz. I, poz. 5 oraz 25 lutego 1992 r., sygn. K 3/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 1, a także orzeczenie TK z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16). W obowiązującej Konstytucji z 1997 r. prawo do sądu zostało wyrażone *expressis verbis* przez ustrojodawcę w art. 45 ust. 1 oraz w art. 77 ust. 2.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; 6 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 114; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1 oraz 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 149, a także wyrok pełnego składu TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108) na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

- po pierwsze – prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- po drugie – prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- po trzecie – prawo do orzeczenia sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd, w rozsądnym terminie;
- po czwarte – prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

Podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1, jest „każdy”, tzn. każda jednostka, a także osoby prawne prawa prywatnego. Z brzmienia przywołanego przepisu konstytucyjnego wynika, że prawo do sądu obejmuje „sprawy” dotyczące jednostki i innych podmiotów tego prawa.

Zgodnie z dominującym poglądem doktryny do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów prawnych – sporów ze stosunków prawnych (zob. np.: S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 16; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 10, Warszawa 2006, s. 342). Prawo do sądu należy zatem odnieść przede wszystkim do sporów prawnych między osobami fizycznymi lub prawnymi. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego. Dotyczy to w szczególności sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych. Zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje spory ze stosunków cywilnoprawnych i administracyjnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Prawo do sądu przysługuje przy tym niezależnie od tego, czy podmioty toczące spór są powiązane rzeczywiście stosunkiem materialnoprawnym, czy też – wbrew twierdzeniom jednej ze stron sporu – żaden stosunek materialnoprawny w danym przypadku nie istnieje (por. wyroki TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97 oraz 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15).

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Co więcej, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (zob.: orzeczenie pełnego składu TK z 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, orzeczenie TK z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, a także wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15 oraz 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, co jednak nie oznacza, że jakiegokolwiek ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki są niedopuszczalne. Ograniczenia mogą bowiem wynikać z innych przepisów ustawy zasadniczej. W szczególnych (wyjątkowych) warunkach może dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Muszą one spełniać

warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mogą one zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą przy tym naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają (por. wyroki TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15 oraz 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20).

Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje zarówno prawo do wymiaru sprawiedliwości, czyli merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki, jak i prawo do sądowej kontroli aktów, czynności oraz zaniechań władz publicznych, które godzą w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. W tym ostatnim przypadku sąd realizuje czynności z zakresu ochrony prawnej, chroniąc jednostkę przed arbitralnością działań lub zaniechań podmiotu sprawującego władztwo publiczne (por. wyroki TK z: 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12; 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14; 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15; 3 lipca 2019 r., sygn. SK 14/18 oraz 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20).

Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu wyznacza ponadto art. 77 ust. 2 Konstytucji. Jego znaczenie polega na wyłączeniu możliwości zamknięcia przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw. W tym miejscu Trybunał zaznacza, że chodzi tu zarówno o literalne brzmienie przepisu zawierającego taką normę, jak i o normę wyprowadzoną wskutek przyjętej wykładni przepisu w orzecznictwie sądowym (por. wyroki TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15 oraz 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20).

Należy zauważyć, że pewne ograniczenia prawa do sądu dopuszczają również wiążące Rzeczpospolitą Polską regulacje prawa międzynarodowego, tj.:

- art. 14 ust. 1 zdanie drugie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 – zał.):

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych”;

- art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 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, ze zm.; dalej: Konwencja rzymska):

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”.

Zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje sprawy „cywilne” i „karne” w rozumieniu tych aktów prawa międzynarodowego. Poza jego zakresem pozostają natomiast różnego rodzaju sprawy dotyczące praw o typowo publicznoprawnym charakterze. Na gruncie prawnomiędzynarodowym – w porównaniu do przytoczonych regulacji – szersze gwarancje zapewnia Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, załączona do Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569). Zgodnie z jej art. 47:

- każdy, którego prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii Europejskiej zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule (akapit pierwszy);

– każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy (akapit drugi zdanie pierwsze).

3.2. Pojęcie „sprawy” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Należy przede wszystkim podkreślić, że jest to pojęcie – co najmniej w pewnej mierze – autonomiczne, którego nie można objaśniać wyłącznie poprzez odniesienia do pojęcia „sprawy” funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Wynika to z ogólnej zasady interpretacyjnej, zgodnie z którą normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia dla oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie. Przyjęcie innego założenia musiałoby np. oznaczać w odniesieniu do analizowanej tu regulacji zawartej w art. 45 ust. 1 Konstytucji, że wąskie ujęcie „sprawy” na tle poszczególnych gałęzi prawa, a więc wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości, determinowałoby zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu. Kierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzania sprawiedliwości, a więc do rozstrzygania o prawach danego podmiotu. Bez wątpienia do kategorii takich praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego (por. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15 oraz 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20).

O ile w zakresie materialnoprawnym (a więc przy ustalaniu, jakie elementy kształtują sytuację prawną danego podmiotu) konieczne jest odwołanie się do całości systemu prawnego, o tyle gdy chodzi o wymiar formalny prawa do sądu trzeba uznać, że art. 45 ust. 1 Konstytucji ma treść niezależną od tego, w jaki sposób definiowane jest pojęcie sprawy na tle szczegółowych ujęć proceduralnych. Respektując ową autonomiczność pojęcia „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (por. wyroki TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99; 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15 oraz 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20).

3.3. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach rozstrzyganych decyzjami administracyjnymi. Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być zatem zarówno bezczynność organu (niepodjęcie przez organ żadnych czynności w sprawie), jak i przewlekłe prowadzenie postępowania (niedochowywanie przez organ przepisanych terminów do załatwienia sprawy). Podstawę do orzekania w sprawach, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., stanowi z kolei art. 149 p.p.s.a.

W ocenie Trybunału wykładnia i zastosowanie art. 149 p.p.s.a. wymaga uwzględnienia celu zmian jakie zostały dokonane:

– ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18), która weszła w życie z dniem 11 kwietnia 2011 r.;

– ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173), która weszła w życie z dniem 17 maja 2011 r.;

– ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 76, poz. 409), która weszła w życie z dniem 12 lipca 2011 r.;

– ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658), która weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r.

Ratio legis tych zmian było rozszerzenie środków przeciwdziałania bezczynności organu lub przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego oraz naruszaniu przez organ administracji terminów załatwienia spraw, a także umożliwienie efektywnego dochodzenia przez stronę postępowania odszkodowania za poniesioną szkodę od organu administracji z tytułu niewydania orzeczenia lub decyzji z naruszeniem prawa oraz ponoszenia przez funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialności majątkowej za zaniechania prowadzące do wyrządzenia szkody na skutek rażącego naruszenia prawa. Wprowadzenie tych zmian pozostaje w ścisłym związku z Konwencją rzymską oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w zakresie przeciwdziałania przewlekłemu prowadzeniu postępowań administracyjnych i rekompensowania szkód wynikających z tego tytułu. Prawidłowa wykładnia art. 149 p.p.s.a. nie może zostać przeprowadzona w oderwaniu od celów tych zmian.

W konsekwencji art. 149 p.p.s.a. w aktualnym (literalnym) brzmieniu zawiera normę, według której uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania polega nie tylko na zobowiązaniu organu do wydania aktu w określonym terminie (§ 1 pkt 1) czy zobowiązaniu organu do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (§ 1 pkt 2), ale także na rozstrzygnięciu o tym, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce w sprawie (§ 1 pkt 3) i czy wiązały się z rażącym naruszeniem prawa (§ 1a). Przyjmuje się również, że art. 149 § 1 p.p.s.a. zawiera odrębne od siebie podstawy orzekania, uzależnione od stanu faktycznego sprawy. Stwierdzenie zatem, czy bezczynność lub przewlekłość postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa nie ma charakteru akcesoryjnego w stosunku do rozstrzygnięcia sądu zobowiązującego organ do podjęcia określonego działania (por. postanowienia NSA z 26 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 1360/12, CBOSA oraz 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 2626/12, CBOSA, a także wyroki NSA z: 5 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 1031/12, CBOSA; 15 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2390/12, CBOSA oraz 5 stycznia 2016 r., sygn. akt I OSK 1832/15, CBOSA).

Określając kompetencje orzecznicze sądu w sprawach bezczynności i przewlekłości należy mieć na uwadze, że środki stosowane na podstawie art. 149 p.p.s.a. nie mają na celu wyłącznie dyscyplinowania organów administracji, ale mają w szerszym zakresie przeciwdziałać ich opieszałości w prowadzeniu spraw oraz służyć usuwaniu negatywnych skutków wynikających z bezczynności lub przewlekłości postępowań administracyjnych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przed uchwałą składu siedmiu sędziów NSA w sprawie II OPS 5/19 wyrażono pogląd, że wydanie przez organ administracji aktu administracyjnego po wniesieniu do sądu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, a także wydanie aktu przed wniesieniem tych skarg, nie stanowi przeszkody do ich merytorycznego rozpoznania – na podstawie art. 149 § 1 p.p.s.a. – przez sąd administracyjny. Uwzględnienie skargi w takim przypadku polega bowiem na rozstrzygnięciu, czy bezczynność lub przewlekłość postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa i ewentualnym zastosowaniu wobec organu środków, o których mowa w art. 149 § 2 p.p.s.a. (por. wyroki NSA

z 3 września 2013 r., sygn. akt II OSK 891/13, CBOSA oraz 5 stycznia 2016 r., sygn. akt I OSK 1832/15, CBOSA).

3.4. W ocenie Trybunału postępowanie przed sądem administracyjnym wywołane skargą na bezczynność lub przewlekłość postępowania prowadzonego przez organ administracyjny – mimo wypadkowego charakteru – nie jest tylko *sui generis* postępowaniem nadzorczym, ale nosi cechy postępowania odrębnego w stosunku do postępowania, którego bezczynność lub przewlekłość dotyczy. Przemawia za powyższym stanowiskiem przede wszystkim materia rozstrzygana w tym postępowaniu, tj. nie ocena prawidłowości zastosowania w sprawie przepisów prawa materialnego i formalnego przy wydaniu merytorycznego rozstrzygnięcia (jak ma to miejsce w ramach kontroli realizowanej na zasadzie art. 3 § 2 pkt 1-4 p.p.s.a.), ale zbadanie i ocena tego, czy organ prawidłowo realizuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji (por. wyrok TK z 23 listopada 2022 r., sygn. SK 113/20, OTK ZU A/2022, poz. 70) w aspekcie rozpoznania jej sprawy bez uzasadnionej zwłoki (por. L. Kieres, *Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawnych*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” nr 4/2003, s. 25). Konsekwencją rozpoznania przez sąd administracyjny skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania administracyjnego jest wydanie wyroku, który ma wpływ na pozycję prawną jednostki, a mianowicie: na realizację jej prawa podmiotowego wywodzonego z art. 2 Konstytucji, czyli prawa do dobrej administracji.

3.5. Trybunał zwraca uwagę, że na gruncie obowiązującej procedury administracyjnej wydanie aktu administracyjnego (czyli sporządzenie i jego podpisanie, zgodnie z zasadami określonymi w art. 107 k.p.a.) nie jest równoznaczne w skutkach z wejściem do obrotu prawnego tego aktu. Dopiero bowiem doręczenie aktu administracyjnego stronie na zasadzie art. 109 § 1 k.p.a., ewentualnie – jego ogłoszenie na zasadzie art. 109 § 2 k.p.a., oznacza, że wywołuje on skutek prawny i dopiero od tego momentu wiąże też organ, który go wydał (art. 110 § 1 k.p.a.), a zatem dopiero od momentu doręczenia aktu na zasadzie przepisów o doręczeniach (art. 39 i n. k.p.a.) wchodzi on do obrotu prawnego (por.: R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 587; J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 14, Warszawa 2016, s. 531; M. Dyl, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 8, Warszawa 2023, s. 1052; wyrok NSA z 31 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 462/11, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z 7 stycznia 2025 r., sygn. akt VII SA/Wa 2134/24, CBOSA). Dla porównania orzeczenia sądowe wiążą sądy je wydające od chwili ich ogłoszenia albo podpisania (por.: art. 144 p.p.s.a.; art. 332 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.). Zatem w sytuacji, w której organ administracyjny nie dochowuje terminów procesowych z art. 35 k.p.a. lub przepisów szczególnych, a jednostka składa w trybie przepisany skargę na bezczynność organu administracyjnego, zanim organ ten doręczył jej stosowne rozstrzygnięcie, czyli przed wejściem tego aktu administracyjnego do obrotu prawnego, działanie jednostki nie może być kwalifikowane jako prawnie irrelevantne. Innymi słowy, prawem każdego podmiotu, który jest stroną (uczestnikiem) postępowania administracyjnego jest możliwość poddania sądowi administracyjnemu do kontroli sposobu, w jaki organ administracyjny załatwiał jej sprawę. Jeżeli więc nie ma wejścia aktu administracyjnego do obrotu na zasadzie art. 109 k.p.a., to postępowanie administracyjne w odnośnej instancji jeszcze się nie zakończyło. To zaś implikuje uznanie, że nie można w takiej sytuacji odmówić jednostce merytorycznej oceny wniesionej przez nią skargi na bezczynność postępowania organu administracyjnego. Trybunał zwraca przy tym uwagę, że kontrolowane rozumienie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. jest sprzeczne z *ratio* obecnego (literalnego) brzmienia całego art. 149 p.p.s.a.,

albowiem w uzasadnieniu do przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu z 10 lipca 2013 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Sejm RP VII kad., druk sejmowy nr 1633, s. 19) wskazano, co następuje:

„W obecnym stanie prawnym [czyli w 2013 r. – przyp. TK] sąd rozpatrując skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania rozstrzyga według stanu sprawy na dzień orzekania. Uwzględnienie takich skarg polega bowiem co do istoty na zobowiązaniu organu do wydania aktu, interpretacji lub dokonania czynności w określonym terminie. Aktualna treść art. 149 p.p.s.a. powoduje, że jeżeli po wniesieniu skargi organ wydał akt albo dokonał czynności, sąd umarza postępowanie, pomimo że uprzednio organ przez kilka lat przewlekłe prowadził postępowanie. Często spotykaną praktyką organów jest zatem wydawanie decyzji już po wniesieniu skargi na bezczynność. Taki stan rzeczy uniemożliwia sądowi uwzględnienie takiej skargi, ponieważ w dniu orzekania sprawa została już załatwiona. W konsekwencji strona nie może uzyskać orzeczenia sądu potwierdzającego, że doszło do rażącej bezczynności czy przewlekłości postępowania. Tymczasem taki wyrok jest koniecznym warunkiem dochodzenia odszkodowania w trybie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173, z późn. zm.).

W związku z powyższym proponuje się przyznanie sądom kompetencji do stwierdzania, że wystąpiła bezczynność lub przewlekłość, jeżeli z uwagi na zakończenie postępowania nie ma już potrzeby zobowiązywania do wydania aktu lub dokonania czynności. Taka regulacja stworzy realny system ochrony obywateli przed przewlekłym prowadzeniem postępowania w powiązaniu z powołaną ustawą o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Sąd będzie mógł oddalić skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania jedynie w przypadku stwierdzenia, że na dzień wniesienia skargi organ nie pozostaje w bezczynności lub przewlekłości”.

3.6. Rozumienie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. przyjęte w sprawie skarżącego jest zatem sprzeczne z gwarancjami prawa do sądu, wynikającymi z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, a ponadto godzi w prawo podmiotowe, które jest gwarantowane przez art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej. Należy bowiem wskazać, 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. Samo wydanie decyzji – bez jej doręczenia w trybie prawem przepisany – nie może stanowić swoście rozumianej przesłanki egzoneryacyjnej dla organu administracyjnego. Można – ujmując rzecz obrazowo – wyobrazić sobie sytuację, w której organ wydał wprawdzie decyzję po wpłynięciu do niego ponaglenia, ale na skutek zaniedbań zaniechał jej doręczenia stronie, ta zaś po kilku miesiącach w trybie przepisany wniosła za jego pośrednictwem skargę na bezczynność, zwłaszcza że nie miała wiedzy, iż organ wydał w sensie „technicznym” decyzję, a na skutek jej niedoręczenia poniosła ona szkodę majątkową. Podążając za wykładnią przyjętą tak w uchwale składu siedmiu sędziów NSA w sprawie o sygn. II OPS 5/19, jak i w orzeczeniach wydanych wobec skarżącego, strona pozostawałaby bez jakiejkolwiek ochrony prawnej, co uchybiałoby standardom demokratycznego państwa prawnego. Jednostka nie może ponosić negatywnych konsekwencji wywołanych działaniami lub zaniechaniami ze strony organów administracyjnych. Ponieważ rolą sądów administracyjnych jest sprawowanie wy-

miaru 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 i zamknięcie mu potencjalnej drogi do wszczęcia postępowania odszkodowawczego).

3.7. Wziąwszy pod uwagę powyższe argumenty, Trybunał stwierdza, że art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., 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.

4. Uwagi o skutkach niniejszego wyroku.

Skutkiem niniejszego wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. jako jednostki redakcyjnej, a tylko wyeliminowanie znaczenia tego przepisu, które zostało wskazane w sentencji orzeczenia Trybunału jako niekonstytucyjne. Oznacza to, że możliwe jest merytoryczne rozpoznanie przez sąd administracyjny skargi na bezczynność organu administracyjnego w sytuacji, gdy wydał on wprawdzie decyzję (lub inne rozstrzygnięcie określone przepisami prawa), ale nie została doręczona stronie (uczestnikowi) postępowania, a skarga na bezczynność została wniesiona przed doręczeniem decyzji.

Na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz art. 272 § 1 p.p.s.a. orzeczenie Trybunału stanowi dla zainteresowanych podmiotów (w tym skarżącego) podstawę do wystąpienia ze skargą o wznowienie postępowania przed sądem administracyjnym.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Michała Warcińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 26 lutego 2025 r., sygn. akt SK 100/22

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 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2025 r., o sygn. SK 100/22.

Według wyroku Trybunału Konstytucyjnego art. 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 przez 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.

Zgadając się z ustalonymi przez Trybunał przedmiotem kontroli oraz zakresem postawionego mu zarzutu, nie można zgodzić się z rozstrzygnięciem sprawy. Przedmiot kontroli jest bowiem zgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji, natomiast postępowanie w zakresie oceny zgodności przedmiotu kontroli z art. 77 ust. 1 Konstytucji należało umorzyć z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku w sprawie.

Uwzględniony w niniejszym wyroku zarzut niezgodności przedmiotu kontroli z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji sprowadza się do stwierdzenia, że sąd administracyjny odmawia merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność organu administracji, gdy skarga jest wniesiona do sądu przed doręczeniem skarżącemu decyzji administracyjnej, jednakże po jej wydaniu. Zdaniem Trybunału reguła taka jest niezgodna z konstytucyjnym prawem do sądu.

W istocie, prawodawca przyznał skargę na bezczynność lub przewlekłe postępowanie organu administracji w art. 3 § 2 pkt 8 oraz 9 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Z kolei zaskarżony przepis, art. 149 § 1 pkt 3 tej ustawy, normuje jedną z postaci orzeczeń sądu administracyjnego uwzględniającego skargę – orzeczenie ustalające, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Instytucja skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania administracyjnego nie została zagwarantowana przez Konstytucję, prawodawca nie miał obowiązku wprowadzenia jej do systemu prawnego, niemniej jeżeli skargę tę ustanowił, powinna ona spełniać standardy wyrażone w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji, w kontekście zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Do jednych z nich należy, podnoszone w niniejszym wyroku, prawo dostępu do sądu.

Trybunał, jak skarżący, przyjmując, że zaskarżony przepis jest niezgodny z prawem do sądu, nie przeprowadził koniecznej w niniejszym postępowaniu analizy zgodności tego ograniczenia z zasadą proporcjonalności *sensu largo*, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, która usprawiedliwia pod pewnymi warunkami naruszenie przez prawodawcę prawa lub wolności. Każde konstytucyjne prawo lub wolność są ograniczone, nie mogą być w pełni realizowane przez prawodawcę oraz podmioty uprawnione. Konstatacja, że ustawa narusza konstytucyjne prawo lub wolność, nie jest wystarczająca do stwierdzenia niezgodności tego naruszenia z Konstytucją. Należało zatem jeszcze wykazać, że naruszenie to jest nieproporcjonalne na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zwolnienie z przeprowadzenia kontroli zgodności z zasadą proporcjonalności występuje w razie stwierdzenia braku naruszenia prawa lub wolności przez przedmiot kontroli. Jak stwierdzono wyżej, przedmiot ten nie narusza prawa do sądu. Instytucja skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania administracyjnego ma na celu usunięcie stanu bezczynności lub przewlekłości tego postępowania przez wywieranie prawnej presji na organ, aby ten rozstrzygnął sprawę zainteresowanego we właściwym terminie, czego domagają się zasady słuszności oraz dobrej administracji. W jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „celem skargi na bezczynność jest bowiem doprowadzenie do zwalczenia pasywności organu administracji w zakresie prowadzonego postępowania i nadania sprawie należytego biegu, prowadzącego do merytorycznego jej zakończenia. Skarga na bezczynność skierowana jest przeciwko wadliwemu procedowaniu organu, w wyniku którego konkretna i indywidualna sprawa administracyjna nie jest załatwiona” (postanowienie z 29 września 2021 r., sygn. akt I OSK 1051/21, Lex nr 3246930).

Mając to na uwadze, należy podkreślić, że w zgodzie z konstytucyjnym prawem do sądu byłoby ograniczenie możliwości merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania nie tylko w przedmiotowym wypadku, lecz także wtedy, gdyby stan bezczynności lub przewlekłości miałby ustać do dnia wydania wyroku w sprawie wszczętej skargą. Regulacja taka funkcjonowała w prawie polskim do wejścia w życie ustawy

z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658).

W wypadku skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania, na tle art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji, jeżeli prawodawca zdecydował się na jej ustanowienie, miał obowiązek uregulowania jej w taki sposób, aby jej cel normatywny był zrealizowany przez rozpoznanie sprawy przed sądem z zachowaniem wszelkich konstytucyjnych standardów prawa do sądu *sensu largo*. Jeżeli jednak do wydania merytorycznego orzeczenia w sprawie cel ten się dezaktualizuje wskutek ustania stanu bezczynności lub przewlekłości postępowania, to zakończenie sprawy bez rozstrzygnięcia co do jej istoty, nie naruszając celu skargi, nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu.

Bez znaczenia jest w tym kontekście to, że orzeczenie deklarujące bezczynność lub przewlekłość postępowania może być prejudykatem w sprawie o odszkodowanie od Skarbu Państwa za bezprawne zachowanie. Artykuł 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji nie gwarantują takiej instytucji, a więc nie nakładają na prawodawcę obowiązku regulacji roszczenia o odszkodowanie za bezczynność lub przewlekłość postępowania.

Z kolei powołany w sentencji niniejszego wyroku art. 77 ust. 1 Konstytucji jest wzorcem nieadekwatnym. Zgodnie z tym przepisem każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Zaskarżony art. 149 § 1 pkt 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie reguluje zagadnienia wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez działanie władzy publicznej. Stanowi o jednej z trzech postaci orzeczenia uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania administracyjnego. Nie zmienia tego to, że orzeczenie takie może być prejudykatem w stosownym postępowaniu odszkodowawczym. Kwestia ta jest bowiem uregulowana w odrębnych przepisach ustawowych. Co prawda, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11, OTK-ZU nr 8/A/2012, poz. 97 poddał kontroli zgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji art. 424¹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568; dalej: k.p.c.), stanowiącego o skardze prejudycjalnej. Niemniej zgodnie z tym przepisem można żądać stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze innych środków prawnych przysługujących stronie na podstawie kodeksu nie było i nie jest możliwe. Zestawienie treści tego przepisu z art. 77 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie wskazuje na adekwatność tego ostatniego jako wzorca kontroli art. 424¹ § 1 k.p.c.

Z powyższych względów złożyłem niniejsze zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Rafała Wojciechowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 26 lutego 2025 r., sygn. SK 100/22

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) jako członek składu orzekającego, zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 26 lutego 2025 r., sygn. SK 100/22.

Moim zdaniem kwestionowany art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej: p.p.s.a.), rozumiany w ten sposób, że uniemożliwia rozpoznanie merytoryczne przez sąd administracyjny skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania, tj. wydaniu decyzji lub innego przewidzianego prawem rozstrzygnięcia, mimo że skarga na bezczynność została wniesiona zanim stronie doręczono decyzję lub inne rozstrzygnięcie, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Uważam, że Trybunał w swoim orzeczeniu skupił się przede wszystkim na perspektywie opisanej subiektywnie przez skarżącego. Jednocześnie całkowicie pominął przy tym perspektywę drugiej strony (organu wydającego decyzję) oraz (a może przede wszystkim) niewłaściwie zinterpretował *ratio legis* kwestionowanego przepisu.

Podstawowym wzorcem kontroli w sprawie, w oparciu o który Trybunał dokonał swojego rozstrzygnięcia, był art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantujący obywatelom prawo do sądu. Prawo to nie ma jednak charakteru absolutnego i może być na mocy samej Konstytucji ograniczone. Trybunał podkreślał już w swoim dotychczasowym orzecznictwie, że „samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury (co do zasad inicjowania postępowania, terminów procesowych i materialnych, opłat, reprezentacji stron przed sądem, rygorów postępowania dowodowego *etc.*) stanowi istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa. Te powszechnie przyjęte i ogólnie stosowane we wszystkich rodzajach postępowania formalne rygory proceduralne wyznaczają więc bardzo wyraźnie granice, w jakich może być realizowane prawo do sądu, a jednocześnie tworzą punkt odniesienia przy ocenie tych formalnych restrykcji, które sięgają dalej i wyznaczają węższe pole, w jakim może dokonywać się ochrona sądowa określonego prawa. Powszechnie obowiązujące zasady postępowania tworzą więc model, który należy mieć na uwadze przy ocenie, czy realizacja prawa do sądu nie doznaje w odniesieniu do konkretnej kategorii praw nadmiernych ograniczeń” (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Skarżący kwestionuje zgodność wskazanego rozumienia art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. z prawem do sądu w zakresie prawa dostępu do sądu – jego zdaniem przepis ten ma tworzyć przeszkodę dla zainicjowania postępowania sądowoadministracyjnego, mającego na celu uzyskanie orzeczenia potwierdzającego wystąpienie w toku postępowania stanu bezczynności. Orzeczenie to miałoby w przyszłości zostać wykorzystane jako prejudykat w postępowaniu dotyczącym naprawienia szkody wyrządzonej niegodnym z prawem zachowaniem organu administracji publicznej. Trybunał podzielił tę, w mojej opinii błędną, interpretację skarżącego, nie zważając przy tym na istotę samego postępowania sądowoadministracyjnego w przedmiocie orzekania o wystąpieniu w sprawie stanu bezczynności. Podstawowym celem takiego postępowania, wbrew temu co wskazał Trybunał w uzasadnieniu swojego orzeczenia, jest przede wszystkim zwalczenie stanu bezczynności i doprowadzenie do zachowania organu administracji publicznej zgodnego z odpowiednimi przepisami prawa. Kwestie związane z uzyskaniem prejudykatu są kwestiami absolutnie wtórnymi dla regulacji art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. – możliwość uzyskania odszkodowania ze względu na bezczynność organu administracji jest pochodną działania organu, podstawowym zaś celem takiego ukształtowania systemu prawnego jest doprowadzenie do sytuacji, w której organ nie będzie w sprawie bezczynny, a nie przyznanie stronie odszkodowania. Art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. – w rozumieniu wskazanym przez skarżącego i wynikającym z uchwały NSA z 22 czerwca 2020 r. o sygn. II OPS 5/19 – wprowadza ograniczenie czasowe dla możliwości wniesienia skargi na bez-

czynność organu administracji publicznej. Owe ramy czasowe zamykają się w okresie od wystąpienia stanu beczynności do zakończenia stanu beczynności. Takie ograniczenie ram czasowych przez ustawodawcę należy uznać za w pełni zgodne z zakładanym i wspomnianym przeze mnie celem postępowania sadowoadministracyjnego, a co za tym idzie, zgodnie również z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji i jest dopuszczalne z perspektywy prawa do sądu (które nie jest prawem bezwzględny) oraz konieczne z perspektywy realizacji podstawowej funkcji tej skargi.

Trybunał w swoim wyroku nie kwestionuje jednak nakładania ograniczeń czasowych na wniesienie skargi na beczynność organu *in genere*, jak zdaje się czynić to skarżący. Podejście takie jest słuszne, ponieważ przyjęcie nieograniczonej czasowo możliwości wnoszenia skarg na beczynność byłoby wyłomem w systemie wnoszenia środków zaskarżenia w procedurze administracyjnej i sadowoadministracyjnej. System ten opiera się bowiem na regule ograniczenia terminem. Trybunał kwestionuje więc jedynie takie rozumienie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., które uniemożliwia wniesienie skargi na beczynność organu w okresie od wydania przez ten organ decyzji w sprawie do momentu jej doręczenia stronie, błędnie uznając takie ograniczenie za niedopuszczalne. Opiera się przy tym na argumentacji dotyczącej tego, że we wskazanym okresie decyzja organu nie weszła jeszcze do obrotu prawnego i nie wywiera skutków prawnych, przez co nie może uniemożliwiać uzyskania przez stronę prejudykatu dotyczącego beczynności organu. Argumentacja ta jest w mojej opinii błędna i nieodnosząca się do istoty sprawy. Dla istoty sprawy kluczową kwestią jest bowiem *ratio legis* kwestionowanego przepisu. Trybunał błędnie bowiem wskazuje w uzasadnieniu swojego orzeczenia, że „*Ratio legis* tych zmian było rozszerzenie środków przeciwdziałania beczynności organu lub przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego oraz naruszaniu przez organ administracji terminów załatwienia spraw, a także umożliwienie efektywnego dochodzenia przez stronę postępowania odszkodowania za poniesioną szkodę od organu administracji z tytułu niewydania orzeczenia lub decyzji z naruszeniem prawa oraz ponoszenia przez funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialności majątkowej za zaniechania prowadzące do wyrządzenia szkody na skutek rażącego naruszenia prawa”. W rzeczywistości cel ustawodawcy był inny niż zrekonstruowany przez Trybunał. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej obecne brzmienie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. (Dz. U. z 2015 r. poz. 658): „[w] obecnym stanie prawnym sąd rozpatrując skargę na beczynność lub przewlekłość postępowania rozstrzyga według stanu sprawy na dzień orzekania. Uwzględnienie takich skarg polega bowiem co do istoty na zobowiązaniu organu do wydania aktu, interpretacji lub dokonania czynności w określonym terminie. Aktualna treść art. 149 p.p.s.a. powoduje, że jeżeli po wniesieniu skargi organ wydał akt albo dokonał czynności, sąd umarza postępowanie, mimo że uprzednio organ przez kilka lat przewlekłe prowadził postępowanie. Często spotykaną praktyką organów jest zatem wydawanie decyzji już po wniesieniu skargi na beczynność. Taki stan rzeczy uniemożliwia sądowi uwzględnienie takiej skargi, ponieważ w dniu orzekania sprawa została już załatwiona. W konsekwencji strona nie może uzyskać orzeczenia sądu potwierdzającego, że doszło do rażącej beczynności czy przewlekłości postępowania. Tymczasem taki wyrok jest koniecznym warunkiem dochodzenia odszkodowania w trybie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173, z późn. zm.). W związku z powyższym proponuje się przyznanie sądom kompetencji do stwierdzania, że wystąpiła beczynność lub przewlekłość, jeżeli z uwagi na zakończenie postępowania nie ma już potrzeby zobowiązania do wydania aktu lub dokonania czynności. Taka regulacja stworzy realny system ochrony obywateli przed przewlekłym prowadzeniem postępowania w powiązaniu z powołaną ustawą o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Sąd będzie mógł oddalić skargę na beczynność lub przewlekłość postępowania jedynie w przypadku stwierdzenia, że na dzień wniesienia skargi organ nie pozostaje w beczynności lub przewlekłości”.

Podstawowym celem zmiany było więc wyeliminowanie szkodliwej dla obywateli praktyki załatwiania przez organy pozostające w bezczynności spraw dopiero po wniesieniu do sądu administracyjnego skargi na ich bezczynność. Ustawodawca zrezygnował z kryterium ustalania bezczynności organu na dzień orzekania przez sąd i w to miejsce wprowadził kryterium ustalania, czy organ pozostaje w bezczynności na dzień wniesienia skargi przez stronę. Oznacza to, że kluczowa dla ustalenia bezczynności nie jest perspektywa strony, lecz perspektywa organu, któremu zarzuca się bezczynność. Projektodawca wskazuje wprost, że sąd administracyjny będzie mógł oddalić skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania jedynie w wypadku stwierdzenia, że na dzień wniesienia skargi organ nie pozostaje w bezczynności lub przewlekłości. W sytuacji będącej przyczyną wniesienia do Trybunału skargi w niniejszej sprawie organ wykonał wszystkie czynności, jakie mógł i musiał wykonać – wydał stosowną decyzję i przekazał ją do doręczenia stronie. Nie możemy zatem mówić, że po przekazaniu tej decyzji do doręczenia organ pozostaje w jakiegokolwiek bezczynności, ponieważ nie ma już czynności, jakie mógłby jeszcze w tej sytuacji wykonać. Z tego też powodu argumentacja Trybunału, dotycząca hipotetycznej sytuacji, w której organ wydaje decyzję ale nie przekazuje jej do doręczenia stronie, jest nieadekwatna, ponieważ w takiej sytuacji organ nie dopełnia opisanej prawem czynności, a zatem jest to sytuacja diametralnie różna od sytuacji skarżącego.

Na marginesie chciałem jeszcze wskazać, że prejudykatem, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c., jest nie tylko wyrok sądu administracyjnego oparty na art. 149 § 1 p.p.s.a., lecz także rozstrzygnięcie organu zapadłe na skutek rozpoznania ponaglenia, o którym mowa w art. 37 k.p.a. W wypadku bezczynności organu stronie przysługuje prawo do wniesienia stosownego ponaglenia i powinna ona to czynić niezwłocznie, kiedy tylko uzna, że sprawa prowadzona jest przez organ przewlekłe lub organ pozostaje w bezczynności. W tym zakresie podzielam stanowisko Sejmu, który przywołał pogląd w doktrynie, zgodnie z którym „powszechnie uznana w demokratycznych porządkach prawnych zasada prawa *vigilantibus iura scripta sunt* (prawo powinno zapewniać ochronę tylko tym, którzy należycie korzystają ze swoich uprawnień) znajduje zastosowanie również na gruncie prawa publicznego, w tym zwłaszcza na gruncie regulacji związanych z szeroko pojętą odpowiedzialnością odszkodowawczą w administracji”.

Przyznanie stronie postępowania administracyjnego prawa do wniesienia skargi na bezczynność organu w sytuacji, gdy organ dopełnił ciężących na nim obowiązków i nie ma już żadnej możliwości podjęcia jakiegokolwiek reakcji na skargę na bezczynność, jest sprzeczne z *ratio* art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. i niweczy podstawowy cel postępowania sądowoadministracyjnego w tym przedmiocie, stawiając błędnie na pierwszym miejscu kwestie związane z przyznaniem stronie odszkodowania.

Z powyższych względów złożenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.