

Tomasz Zgoda
Radca prawny, numer wpisu Pz 3932

Poznań, dnia 4 marca 2021 roku

Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Christiana Szucha 12A
00 – 918 Warszawa

Skarżący:

S W

zastępowany przez
Radcę prawnego Tomasza Zgodę
Kancelaria Radcy Prawnego Tomasz Zgoda
ul. Bukowska 124a/3
60 – 398 Poznań
(pełnomocnik wyznaczony do doręczeń)

Skarga konstytucyjna

Działając w imieniu i na rzecz mojego Mandanta S W , skarżącego w postępowaniu sądowym prowadzonym przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w F pod sygn. akt: oraz uczestnika postępowania prowadzonego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi kasacyjnej Wójta Gminy T

Kancelaria radcy prawnego Tomasz Zgoda
60-398 Poznań, ul. Bukowska 124a/3

pod sygn. akt: zakończony prawomocnym postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (doręczonym pełnomocnikowi Skarżącego wraz z uzasadnieniem dnia grudnia 2020 r.) niniejszym na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹ oraz art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym² oraz z powołaniem na załączone pełnomocnictwo, składam skargę konstytucyjną i wnoszę o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

- 1) art. 53 § 2b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ w zw. z art. 52 § 2 p.p.s.a. oraz w zw. z art. 37 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ rozumiane 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, są niezgodne z art. 2, 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Jednocześnie wnoszę o zasądzenie na rzecz Skarżącego zwrot kosztów zastępstwa radcowskiego według norm przepisanych.

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, zw. dalej Konstytucją RP.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, zw. dalej ustawą o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., zw. dalej p.p.s.a.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm., zw. dalej k.p.a.

Treść uzasadnienia:

- I. Podstawy skargi konstytucyjnej,
- II. Stan faktyczny sprawy,
- III. Kwestionowany przepis jako podstawa orzekania w sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny,
- IV. Zarzuty skargi konstytucyjnej,
 1. Uwagi wstępne
 2. Naruszenie prawa do sądu (art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP)

UZASADNIENIE

I. Podstawy skargi konstytucyjnej

Niniejsza skarga konstytucyjna została złożona na skutek wydania przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowienia z dnia listopada 2020 r. w sprawie prowadzonej pod sygn. akt: , które:

1. narusza prawo do sądu (wynikające z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP),
2. zostało wydane na skutek obowiązywania:
 - a) art. 53 § 2b p.p.s.a. w zw. z art. 52 § 2 p.p.s.a. oraz w zw. z art. 37 § 1 i 3 k.p.a. rozumianego w zaskarżonym orzeczeniu 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,
3. jest orzeczeniem ostatecznym w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż zostało ono wydane przez Naczelny Sąd Administracyjny, na skutek wniesionej przez Wójta Gminy T skargi kasacyjnej, przez co wyczerpany został katalog środków odwoławczych przysługujących uczestnikom tej sprawie,
4. zostało doręczone pełnomocnikowi Skarżącego dnia grudnia 2020 r.,
5. nie zostało zaskarżone na skutek wniesienia przez Skarżącego nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

II. Stan faktyczny sprawy

Skarżący oraz członkowie jego rodziny złożyli w okresie od dnia stycznia 2012 r. do dnia maja 2013 r. wnioski w o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla nieruchomości w okresie obowiązywania art. 7 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 235, poz. 1657 ze zm.) o następującej treści: przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha -

leśnych na cele nierolnicze i nieleśne należy odnieść wyłącznie do obszaru, dla którego inwestor chce zmienić przeznaczenie. Przez pojęcie „zwarty obszar” nie należy w szczególności rozumieć obszaru, z którego teren jest wyłączany w celu jego przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, ale obszar, który podlega nowemu przeznaczeniu.

W związku z powyższym działaniem Wójta Gminy T Skarżący wywodzi swoje prawo do skierowania wobec niego swoich roszczeń odszkodowawczych opartych o art. 417¹ § 3 k.c. W tym celu konieczne było jednak uzyskanie przez niego przedsądu w postaci stwierdzenia, że postępowania te były prowadzone przez Wójta Gminy T w sposób przewlekły z rażącym naruszeniem prawa.

W tym kontekście wskazuję, że Skarżący S W pismem z dnia listopada 2012 r. wystąpił do Wójta Gminy T z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Decyzją z dnia maja 2013 r. Wójt Gminy T odmówił ustalenia warunków zabudowy dla Skarżącego.

W związku z brakiem uwzględnienia ponaglenia Skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P , który wyrokiem z dnia czerwca 2019 r., sygn. akt: uwzględnił skargę w całości uznając, że Wójt Gminy T dopuścił się prowadzenia sprawy w sposób przewlekły.

Orzeczenie to zostało zaskarżone skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez Wójta Gminy T

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia listopada 2020 r. sygn. akt: uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił skargę.

Uzasadniając podjęte rozstrzygnięcie Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, 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. W związku z faktem, że Skarżący wniósł ponaglenie po zakończeniu postępowania w przedmiocie wydania warunków zabudowy, było ono spóźnione a zatem brak było podstaw do uznania, że skarga została przez niego wniesiona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P w terminie pozwalającym na jej rozpoznanie. Powołał się przy tym na treść postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2020 r. Naczelny Sąd Administracyjny sygn. akt:

III. Kwestionowany przepis jako podstawa orzekania w sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny

Podstawą prawną wniesienia przez Skarżącego skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania w przedmiocie wydania warunków zabudowy przez Wójta Gminy T

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.

Wykładnia językowa tego przepisu wskazuje na możliwość wniesienia skargi na przewlekłość w każdym czasie po złożeniu ponaglenia. Nie jest to uzależnione od uprzedniego złożenia ponaglenia na określonym etapie postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie przepisów k.p.a. *ergo* uzasadnione jest przyjęcie, że możliwe jest złożenie ponaglenia po zakończeniu postępowania administracyjnego. Działanie takie miałoby na celu uzyskanie przedsądu przez osobę poszkodowaną na skutek powstania przewlekłości postępowanie pozwalającego jej na wystąpienie z roszczeniem z art. 417¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁷.

Natomiast zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2020 r. sygn. akt: ponaglenie można było złożyć jedynie w toku postępowania, tj. przed jego zakończeniem. Pogląd ten został wywiedziony na podstawie wykładni systemowej art. 53 § 2b p.p.s.a. w zw. z art. 52 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 37 § 1 i 3 k.p.a.

IV. Zarzuty skargi konstytucyjnej

1. Uwagi wstępne

Artykuł 53 § 2b p.p.s.a., w obowiązującym obecnie brzmieniu został wprowadzony do porządku prawnego ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁸. Przepis wszedł w życie z dniem 1 czerwca

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm., zw. dalej k.c.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 935.

2017 r.⁹

Zdaniem Skarżącego wskazany wyżej przepis – rozumiany w ten sposób, że warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie przepisów k.p.a., jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze – prowadzi do naruszenia prawa do sądu poprzez ograniczenie osobie poszkodowanej przez przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego możliwości procesowych uzyskania przysądu niezbędnego do wystąpienia z powództwem na podstawie art. 417¹ § 3 k.c.

Stosownie bowiem do dyspozycji tego przepisu 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.

Sporne w doktrynie i orzecznictwie jest jaki prejudykat pozwala na skuteczne wystąpienie z powództwem opartym na art. 417¹ § 3 k.c. Jedną ze wskazywanych dróg jest uzyskanie postanowienia organu administracji stwierdzającego prowadzenie postępowania w sposób przewlekły lub uzyskanie wyroku sądu administracyjnego stwierdzającego dopuszczenie się przez organ administracji przewlekłego prowadzenia postępowania¹⁰.

Zaprezentowane w treści zaskarżonego orzeczenia rozumienie przesłanek dopuszczających skuteczne złożenie skargi na przewlekłość postępowania jest w ocenie Skarżącego nieprawidłowe. Prowadzi ono bowiem do ograniczenia postępowań, w których Skarżący posiada możliwość uzyskania prejudykatu pozwalającego mu na wystąpienie z roszczeniem z art. 417¹ § 3 k.c.

2. Naruszenie prawa do sądu (art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP)

Z zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającej zasady sprawiedliwości społecznej wywiedziono m.in. zasadę prawa do sądu¹¹. Wyrażono ją również

⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 182, poz. 1086.

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego Izby Cywilnej z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. akt: II CSK 398/10, Biul. SN 2011 nr 4, MoP 2011 nr 22; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 17 czerwca 2015 r., sygn. akt: I ACa 190/15, niepubl., system informacji prawnej Legalis.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r., K 9/04, OTK A 2005, Nr 3, poz. 24; 15.11.2005

wprost w treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślono także, że w sytuacji, gdy mamy do czynienia nie z zamykaniem drogi sądowej w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji RP ale z jej ograniczeniem, konstytucyjność takich działań należy rozpatrywać na kanwie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹².

W pierwszej kolejności należy wskazać, że z art. 2 Konstytucji RP została wyinterpretowana zasada sprawiedliwości proceduralnej. Jest ona również wywodzona z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹³.

Zarzut naruszenia zaskarżonym postanowieniem również art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w którym wprost zostało wyrażone prawo do sądu wynika z uznania, że art. 2 Konstytucji RP stanowi: *obok art. 45 Konstytucji RP, równoległe, ale nie samodzielne źródło prawa do sądu*¹⁴. Z tego też powodu, za stanowiskiem wyrażonym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97: *szereg zasad i reguł, które dotychczas funkcjonowały w polskim porządku konstytucyjnym tylko z racji ich odnalezienia w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, obecnie znalazły bezpośredni wyraz w szczegółowych postanowieniach nowej konstytucji. Dotyczy to zwłaszcza praw jednostki o charakterze materialnym (np. art. 38, art. 51 czy art. 45). Oznacza to, że w tym zakresie klauzula demokratycznego państwa prawnego utraciła swój samoistny charakter, bo wynikające z niej konsekwencje zostały powtórzone i rozwinięte w szczegółowych przepisach konstytucji. Owego powtórzenia nie można jednak traktować jako wyłączenia takich treści szczegółowych z ogólnego rozumienia klauzuli demokratycznego państwa prawnego i pozostawienia tej klauzuli w ożrojonym kształcie, który pozostałby po oddzieleniu od niej tego, co zostało zapisane w przepisach szczegółowych. Prowadziłoby to do - nieuzasadnionej, tak logicznie, jak i aksjologicznie - deformacji klauzuli demokratycznego państwa prawnego i nadawałoby jej postać kaleki, nieznaną innym systemom ustrojowym. Trybunał Konstytucyjny uważa, że obecnie pewne zasady i reguły znajdują wyraz zarówno w ogólnej klauzuli art. 2 konstytucji, jak też - niekiedy w sposób znacznie konkretniejszy w dalszych szczegółowych postanowieniach tego aktu*¹⁵.

r., P 3/05, OTK A 2005, Nr 10, poz. 115 oraz 21.10.2008 r., P 2/08, OTK-A 2008, Nr 8, poz. 139; Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz 2012, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2020, system informacji prawnej Legalis, komentarz do art. 2; Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1 – 86, pod red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, system informacji prawnej Legalis, komentarz do art. 31.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000, Nr 4, poz. 109; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK A 2004, Nr 5, poz. 45; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK-A 2008, Nr 4, poz. 63.

¹³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 12 września 2007 r., sygn. akt: SK 99/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 100 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia o sygn. SK 40/07, Dz.U. 2008 nr 120, poz. 779.

¹⁴ Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1 – 86, pod red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, system informacji prawnej Legalis, komentarz do art. 45.

¹⁵ OTK ZU Nr 5 6/1997, s.445 446.

Zatem, w sytuacji podniesienia zarzutu niezgodności aktu prawnego z zasadą wyinterpretowaną z art. 2 Konstytucji RP, która została jednak wyrażona wprost w innych postanowieniach Konstytucji, zaskarżone winny zostać przede wszystkim te przepisy szczegółowe.

Poglądy takie zostały wyrażone również w późniejszym orzecznictwie¹⁶. W wyroku P 49/06 z dnia 19 lutego 2008 r. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że zasadne było zaskarżenie obu tych przepisów: *Jeżeli chodzi o art. 2 Konstytucji, to w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że zasadę demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza zasadę zaufania, należy uwzględniać, rekonstruując wzorzec sprawiedliwego (rzetelnego) postępowania sądowego. Konstytucyjne prawo do sądu oraz zasada państwa prawnego pozostają ze sobą w związku. A zatem ukształtowanie procedury sądowej w nierzetelny sposób może, z uwagi na przedmiot, do którego odnosi się regulacja (procedura sądowa), naruszać prawo do sądu, a jednocześnie z uwagi na to, że władza publiczna działa tu poprzez legislację (tworzenie prawa), i skutek, jaki nierzetelność procedury wywołuje w społecznym odbiorze (naruszenie zaufania) - może naruszać art. 2 Konstytucji. Toteż w niniejszej sprawie uzasadnione jest odwołanie się do dwóch wzorców konstytucyjnych pozostających ze sobą w związku, tj. art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji*¹⁷. Podobnie Trybunał Konstytucyjny wyrokował w innych orzeczeniach¹⁸.

Posiłkowanie się art. 2 Konstytucji RP jest także o tyle istotne w niniejszej sprawie, że wywiedziono z niego również termin bezpieczeństwa prawnego (pewności, zaufania do państwa i przyjmowanego przez nie prawa), gdyż warunkuje ono stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych¹⁹.

Należy również zaznaczyć, że zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika z braku podstaw do postawienia zarzutu naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji RP²⁰. W niniejszej sprawie nie mamy bowiem do czynienia z kwestią wyłączenia w drodze ustawy możliwości prowadzenia określonego postępowania sądowego a jedynie z jego ograniczeniem w kontekście możliwości uzyskania przez Skarżącego prejudykatu, o czym niżej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał o zgodności z konstytucją

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 143.

¹⁷ OTK Seria A 2008 nr 1, poz. 5, Dz.U. 2008 nr 38, poz. 223, str. 2345.

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2010 r., P 11/09, OTK-A 2010, Nr 10, poz. 128; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 42; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2003 r., SK 5/03, OTK 2003, Nr 6, poz. 50.

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2006 r., SK 19/05, OTK-A 2006, Nr 10, poz. 154; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2007 r., SK 16/05, OTK-A 2007, Nr 10, poz. 124.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2012 r., P 11/10, OTK A 2012, Nr 5, poz. 50.

konieczności uzyskania prejudykatu dla części spraw, które mogą zostać wszczęte dopiero po jego uzyskaniu²¹. Taka konieczność nie może jednak prowadzić do nadmiernego opóźnienia momentu wszczęcia rozpatrzenia sprawy przez sąd²².

Przekładając powyższe rozważania na sytuację prawną Skarżącego należy wskazać, na skutek nieprawidłowej wykładni art. 53 § 2b p.p.s.a. w zw. z art. 52 § 2 p.p.s.a. oraz w zw. z art. 37 § 1 i 3 k.p.a. zaprezentowanej w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2020 r. sygn. akt: _____, doszło do naruszenia jej prawa do sądu. Przyjęto w nim bowiem, że: (...) warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania prowadzonego, jak w przedmiotowej sprawie, na podstawie przepisów k.p.a., jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze.

Takie rozumienie zaskarżonych przepisów stanowi dla Skarżącego istotne ograniczenie jego prawa do sądu. Wyklucza to bowiem możliwość uzyskania przez niego w ten sposób prejudykatu pozwalającego mu na późniejsze wystąpienie z powództwem opartym na art. 417¹ § 3 k.c. Przekłada się to również automatycznie 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 w/w przepis k.c. Co istotne nie zachodzi tu okoliczność pozwalająca na przyjęcie, że mamy do czynienia z działaniem mającym na celu zapewnieniem realnej potrzeby ochrony innych spraw człowieka, co jest w doktrynie określane jako podstawa do odstąpienia od zasady prawa do sądu²³.

Tomasz Zgoda
Radca prawny

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 1996 r., K 11/95, OTK 1996, Nr 2, poz. 9, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 2005 r., P 18/04, OTK A 2005, Nr 8, poz. 88; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2008 r., SK 51/04, OTK-A 2008, Nr 8, poz. 140, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 2011 r., P 8/08, OTK A 2011, Nr 1, poz. 2.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2006 r., SK 41/04, OTK A 2006, Nr 10, poz. 150.

²³ Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1 – 86, pod red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, system informacji prawnej Legalis, komentarz do art. 77.

