

Lubin, 05.02.2022r.

Trybunał Konstytucyjny
al. J. Ch. Szucha 12a
00-918 Warszawa

Skarżący: T K

reprezentowany przez r.pr.
Katarzynę Filipek
ul. Świerkowa 11, 20-834 Lublin
nr wpisu Lb-1548

Uczestnicy postępowania: 1) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
2) Prokurator Generalny

SKARGA KONSTYTUCYJNA

W imieniu Skarżącego T K (pełnomocnictwa wraz z opłatą skarbową w załączeniu) na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946, dalej: "Konstytucja") oraz art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, dalej: "UTK") w związku ze stanowiącym ostateczne orzeczenie o prawach skarżącego określonych w Konstytucji prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2021r., :

I. zaskarżam skargą konstytucyjną i wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) przepis art. 197 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm., dalej p.p.s.a.) w zw. z art. 185 § 2 p.p.s.a. w związku z art. 18 § 1 pkt 6 i art. 19 p.p.s.a., art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pomija jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowoadministracyjnym toczącym się po uchyleniu przez Naczelnego Sąd Administracyjny postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego o umorzeniu postępowania tj. kończące to postępowanie, jego wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie zakończonej wydaniem tego postanowienia w nieprawidłowej obsadzie Sądu, jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego i wynikającą z niej zasadą ochrony zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), a także z prawem do rozstrzygnięcia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji), z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284; dalej:

EKPCz);

- 2) przepis art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 1 p.p.s.a. w zakresie w jakim po wniesieniu skargi na bezczynność organu na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–2 p.p.s.a. w dacie rozpoznania skargi organ nie pozostawał już bezczynny pomija, iż wydanie aktu przez organ, co do których pozostawał w bezczynności, nie skutkuje umorzeniem postępowania co do zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu, i brakiem stwierdzenia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., że organ dopuścił się bezczynności, brakiem stwierdzenia na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a., czy bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, brakiem orzeczenia na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a. z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznaniu od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a., a dopuszcza oddalenie skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 Konstytucji, pozbawia prawnej ochrony prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym (art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji), ingeruje w ochronę prawną prawa własności (art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji, art. 64 ust 1 i 2 Konstytucji); umożliwia realizację prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji);
 - 3) przepis art. 190 p.p.s.a. w zw z art. 185 § 2 p.p.s.a. w zakresie w jakim nie przewiduje sankcji za naruszenie przez Sąd, któremu sprawa została przekazana po uchyleniu postanowienia, związania wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1, art. 184 Konstytucji.
- II. Na podstawie art. 69 ust. 1 UTK i art. 36 UTK w zw. z art. 248 § 1 KPC i art. 308 KPC wnoszę o wystąpienie do Naczelnego Sądu Administracyjnego o nadesłanie akt postępowania sygn. _____, _____ oraz do WSA w L _____ o nadesłanie akt postępowania sygn. _____ a po załączeniu ich do akt niniejszego postępowania wnoszę o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu ze znajdujących się w nich dokumentów, a to:
- 1) postanowienia WSA w L _____ z _____ października 2020r, sygn. _____ ;
 - 2) postanowienia NSA z dnia _____ stycznia 2021r. , sygn. _____ ;
 - 3) wyroku WSA w L _____ z _____ marca 2021 r., sygn. akt _____ ;
 - 4) wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z _____ listopada 2021r., sygn. _____

IV. Ponadto na podstawie art. 55 ust. 1 UTK wnoszę o przyznanie od Skarbu Państwa – Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

I. Przedstawienie stanu faktycznego sprawy

Starosta B _____ decyzją z _____ lipca 2017 r. znak _____ zatwierdził projekt budowlany i udzielił N _____ sp. z o.o. pozwolenia na budowę budynku _____ z pylonem, parkingiem i infrastrukturą techniczną, z lokalizacją na działkach _____ położonych _____ w B _____. W dniu _____ października 2017r. Skarżący złożył wniosek o wznowienie postępowania w celu uchylenia ostatecznej decyzji Starosty _____ z _____ lipca 2017 r. sygn. _____

Starosta decyzją z marca 2018 r. sygn. zmienił
ostateczną decyzję Starosty z lipca 2017 r. znak
zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą N sp. z o.o.
pozwolenia na budowę budynku z pylonem, parkingiem i infrastrukturą
techniczną, z lokalizacją
w B , przeniesionej decyzją znak z stycznia 2018r. na
rzecz nowego inwestora tj. M S.A – w części dotyczącej projektu
zagospodarowania w zakresie dostępności do drogi publicznej poprzez budowę dwóch
zjazdów łączących wewnętrzny układ komunikacyjny inwestycji z układem komunikacyjnym
sąsiadującego obiektu K na działkach i
położonych w B

Starosta wydając zmianę decyzji nie dysponował aktami administracyjnymi
i projektem budowlanym pierwotnym z uwagi na przekazanie ich z odwołaniem do
Wojewody, a następnie do WSA w L .

W dniu czerwca 2020r. Skarżący złożył wniosek o
stwierdzenie nieważności decyzji z marca 2018 r.
zmieniającej ostateczną decyzję Starosty z lipca 2017 r. znak
zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą N
sp. z o.o. pozwolenia na budowę budynku z pylonem, parkingiem i
infrastrukturą techniczną, z lokalizacją

w B Skarżący złożył także odwołanie od decyzji.
Pismem z czerwca 2020r. Wojewoda otrzymał akta administracyjne
od Starosty.

Wojewoda postanowieniem z lipca 2020 r., ,
odmówił Skarżącemu przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji Starosty
z marca 2018 r., , zmieniającej decyzję
Starosty z lipca 2017 r., ,
zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą N Sp. z o.o.
pozwolenia na budowę budynku z pylonem, parkingiem i infrastrukturą
techniczną w B

(sprostowanej postanowieniem Starosty z października 2017 r., znak:
). W zaskarżonym postanowieniu organ pouczył stronę o trybie i terminie
jej zaskarżenia „*Na postanowienie służy stronom prawo wniesienia zażalenia do Głównego
Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie za pośrednictwem Wojewody w
terminie siedmiu dni licząc od daty doręczenia niniejszego postanowienia*”. Treść pouczenia
Wojewody w postanowieniu z lipca 2020r. przyczyniła się o powstania kolejnych
wątków.

Skarżący odebrał postanowienie dnia 6 lipca 2020r.

Dnia lipca 2020r. Skarżący zgodnie z pouczeniem wniósł zażalenie.

Dnia lipca 2020r Wojewoda przekazał akta do GINB z zażaleniem na
postanowienie z lipca 2020r.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego postanowieniem z sierpnia 2020r. po
rozpatrzeniu zażalenia na postanowienie Wojewody z lipca 2020 r., znak:
 , w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu do wniesienia
odwołania od decyzji stwierdził niedopuszczalność zażalenia.

Powyższe postanowienie zostało doręczone skarżącemu dnia 20.08.2020r.

W dniu sierpnia 2020r. wniósł skargę na bezczynność Wojewody .

W dniu września 2020r. Wojewoda wydał postanowienie o wszczęciu postępowania nieważnościowego i doręczył go Stronie. Organ po wpłynięciu wniosku o wszczęcie postępowania nie informował Skarżącego o terminie załatwienia sprawy. Poinformował dopiero po wpłynięciu skargi na bezczynność i wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania września 2020r.

Dnia października 2020 r. Wojewoda wydał decyzję w sprawie znak oraz doręczył ją Stronie.

W piśmie procesowym z października 2020r. pełnomocnik Skarżącego oświadczył, iż w dniu października 2020r. Wojewoda wydał decyzję w sprawie znak oraz doręczył ją stronie w związku z czym wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zakresie zobowiązania przez Sąd organu do wydania aktu (rozpoznania wniosku), orzeczenie czy bezczynność organu miała, czy też nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa i zasądzenie od strony przeciwnej zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Postanowieniem z października 2020 r., sygn. akt Wojewódzki Sąd Administracyjny w L umorzył postępowanie sądowe (pkt I) i zasądził od Wojewody na rzecz skarżącego kwotę zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego (pkt II). WSA w L jako powód takiego rozstrzygnięcia wskazał cofnięcie skargi.

Skarżący zaskarżył pkt I postanowienia co do umorzenia postępowania.

NSA postanowieniem z stycznia 2021r. sygn. akt uchylił zaskarżone postanowienie. Sąd II instancji wskazał, iż *"Z treści powyższych przepisów wynika, że wydanie przez organ decyzji po wniesieniu do sądu skargi na bezczynność nie powoduje w świetle art. 149 § 1 i art. 149 § 1a p.p.s.a., że postępowanie staje się bezprzedmiotowe w zakresie dotyczącym stwierdzenia, że organ dopuścił się bezczynności, oraz stwierdzenia, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, a także w zakresie ewentualnego wymierzenia organowi grzywny bądź zasądzenia na rzecz skarżącego sumy pieniężnej stosownie do treści art. 149 § 2 p.p.s.a. Zasadne są w tych okolicznościach podniesione w zażaleniu zarzuty naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., art. 149 § 1 pkt 3 i § 1a p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. i art. 149 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 154 § 6 p.p.s.a., art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a., art. 1 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. i art. 132 p.p.s.a.*

Wyrokiem z marca 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w L (sygn. akt) oddalił skargę na bezczynność Wojewody w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji.

Sąd I instancji, stwierdził, iż *"Wojewoda – po złożeniu wniosku skarżącego o stwierdzenie nieważności kwestionowanej decyzji - oczekiwał natomiast na akta sprawy, które następnie musiały zostać przekazane innemu organowi w związku z wniesionym przez skarżącego zażaleniem. Rzeczywisty udział stron w postępowaniu, w razie dokonania wcześniejszego zawiadomienia, nie mógłby być więc realizowany, skoro Wojewoda nie posiadał aktu sprawy. Kwestia niedokonania wcześniejszego zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania na wniosek skarżącego z czerwca 2020r., nie miała zatem faktycznie znaczenia dla sprawności i szybkości rozpoznania tego wniosku, co jest podstawowym kryterium oceny bezczynności organu."*

WSA w L twierdził, iż *"w niniejszej sprawie nie było konieczne wydanie żadnego orzeczenia w tym przedmiocie przez Wojewodę , jego obowiązkiem było natomiast dokonanie zawiadomienia stron, o którym mowa w art. 61 § 4 k.p.a.*

Zawiadomienia tego Wojewoda dokonał w dniu września 2020r., co nie świadczy o jego bezczynności, tym bardziej, że żaden z przepisów nie określa terminu na dokonanie zawiadomienia. Jego celem jest umożliwienie stronom uczestniczenia w postępowaniu, składania wniosków i uwag, a więc niewątpliwie powinno ono nastąpić wtedy, gdy udział stron będzie mógł być realnie zapewniony.”

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z listopada 2021r., sygn. oddalił skargę kasacyjną.

II. Ostateczne orzeczenie o prawach skarżącego oraz termin jego doręczenia

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z listopada 2021r., sygn. oddalił skargę kasacyjną. Skarżący wyczerpał przysługujące mu środki odwoławcze. Rzeczony wyrok jest prawomocny, nie przysługują od niego żadne środki zaskarżenia. Tym samym skarżący wnosi niniejszą skargę konstytucyjną wskutek wydania ostatecznego rozstrzygnięcia (orzeczenia) o prawach skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, po wyczerpaniu przysługującej mu drogi prawnej w rozumieniu art. 77 ust. 1 UTK.

Odpis orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie doręczony został pełnomocnikowi skarżącego w dniu listopada 2021r. W związku z powyższym wskazany w art. 77 ust. 1 UTK trzymiesięczny termin na wniesienie skargi konstytucyjnej upływa w dniu 15 lutego 2022 r.

Od wyroku NSA z listopada 2021r., nie został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

III. Przepisy procesowe, na podstawie których orzeczono o prawach skarżącego

1. Przepisy art. 197 § 2 p.p.s.a. w zw z art. 185 § 2 p.p.s.a.

W myśl art. 197 § 2 p.p.s.a. do postępowania toczącego się na skutek zażalenia, stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 185 § 2 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 185 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, a gdyby sąd ten nie mógł rozpoznać jej w innym składzie innemu sądowi. Natomiast zgodnie z § 2 tego artykułu w razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, sąd rozpoznaje ją w innym składzie.

Uchwałą składu siedmiu sędziów NSA z dnia 15 września 2010 r., I GPS 1/10 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych - www.orzeczenia.nsa.gov.pl; zwana dalej w skrócie: "CBOSA"), stwierdził, iż: „*W razie uchylecia przez Naczelny Sąd Administracyjny zaskarżonego zażaleniem postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego lub zarządzenia przewodniczącego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania nie ma zastosowania art. 185 § 2 p.p.s.a. w związku z art. 197 § 2 i art. 198 p.p.s.a.*”. Przed podjęciem powyższej uchwały ukształtowały się dwie koncepcje rozwiązania powyższego zagadnienia.

W postanowieniu NSA z 15 marca 2005 r., I GZ 34/05, z 22 maja 2007 r., I FZ 79/07 (niepubl.), z 26 września 2007 r., II FZ 419/07 (niepubl.), a także postanowienia z 8 października 2008 r., I OZ 769/08, z 11 marca 2009 r. i I FZ 10/09, 25 listopada 2009 r., I OZ 1082/09, wyrażono pogląd, że w wypadku uwzględnienia przez Naczelny Sąd Administracyjny zażalenia strony i uchylecia zaskarżonego postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego z jednoczesnym przekazaniem sprawy temu sądowi do ponownego

rozpoznania, zastosowanie ma stosowanie art. 185 § 2 w związku z art. 197 § 2 p.p.s.a. W postanowieniach tych przyjęto zatem, że skoro w myśl art. 197 § 2 p.p.s.a. do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej, to wówczas wojewódzki sąd administracyjny rozpoznając sprawę ponownie czyni to w innym składzie osobowym. Odpowiednie stosowanie przepisów uzasadnia pominięcie jedynie tych postanowień ustawy regulującej postępowanie kasacyjne, których stosowanie byłoby bezprzedmiotowe ze względu na cel i funkcję postępowania zażaleniowego albo wprost sprzeczne z przepisami regulującymi to postępowanie. Brak jest podstaw, aby w postępowaniu zażaleniowym nie stosować przepisów o skardze kasacyjnej powodujących nieważność postępowania, gdy skład orzekający był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy (art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Nie można również odmówić odpowiedniego stosowania reguły, że sąd, któremu sprawę przekazano na skutek uwzględnienia skargi kasacyjnej, rozpoznaje sprawę w innym składzie (art. 185 § 2 p.p.s.a.), zważywszy na regulację ustawową dotyczącą postępowania zażaleniowego. Nie przewiduje ona odstępstwa w powyższym zakresie ani też nie pozwala wyprowadzić wniosku o bezprzedmiotowości powołanych przepisów o skardze kasacyjnej. Zasada zawarta w art. 185 § 2 p.p.s.a. podlega zatem pełnemu, bez żadnych modyfikacji, stosowaniu w postępowaniu zażaleniowym.

W niektórych wymienionych postanowieniach sąd drugiej instancji zwracał też uwagę na ratio legis art. 185 § 2 p.p.s.a., które polega na zapewnieniu stronom postępowania poczucia bezwzględного zaufania do sądu i wydawanych przez niego orzeczeń. Strony nie powinny mieć przeświadczenia, że sąd może być w stosunku do nich nieobiektywny. Natomiast wątpliwości tego rodzaju mogą nasuwać się w wypadku, gdy ta sama kwestia zostaje rozpoznana ponownie (a więc na skutek przekazania sprawy do ponownego rozpoznania) w składzie, w którym wydano uchylone orzeczenie. W tym właśnie celu obligowano sądy do wyznaczania nowych składów sędziowskich dla spraw przekazanych im do ponownego rozpoznania. W następstwie takiego zapatrywania Naczelny Sąd Administracyjny uchylał powtórnie postanowienia sądu pierwszej instancji oraz przekazywał sprawę temu sądowi do kolejnego rozpoznania, nakazując ją rozpoznać w innym składzie. Zapatrywanie to znajduje niekiedy wyraz w praktyce samych wojewódzkich sądów administracyjnych, czego dowodem jest m.in. sprawa o sygn. akt III SA/Wa 1899/07. Wydane w tej sprawie postanowienie z 13 marca 2008 r. w przedmiocie przyznania prawa pomocy zostało uchylone postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 czerwca 2008 r., sygn. akt II FZ 178/08, po tym rozstrzygnięciu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie sprawę przyznania tej pomocy rozpoznał ponownie w innym składzie osobowym, wydając postanowienie 11 września 2008 r., które nie zostało zaskarżone.

W piśmiennictwie zapatrywanie o konieczności stosowania art. 185 § 2 p.p.s.a. w analizowanej sytuacji wyraża m.in. J.P. Tarno. Zdaniem tego autora, unormowana w powołanym przepisie zasada ma na podstawie art. 197 § 2 p.p.s.a. bezpośrednio zastosowanie w postępowaniu zażaleniowym. Oznacza to, że sąd pierwszej instancji - działając w innym składzie - powinien rozpoznać sprawę w takim zakresie, w jakim Naczelny Sąd Administracyjny przekazał ją do ponownego rozpoznania (J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wydanie 3, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 505 i 506). Podobnie wypowiada się B. Dauter, według którego, "... mimo iż postępowanie zażaleniowe dotyczy kwestii wypadkowych (incydentalnych), to brak przekonujących argumentów do niestosowania tego przepisu również w postępowaniu zażaleniowym" (B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Wydanie 2,

LexisNexis, Warszawa 2009, s. 537).

Drugi pogląd dopuszczał możliwość ponownego rozpoznania sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny w tym samym składzie, czyli zakładający niestosowanie art. 185 § 2 p.p.s.a. W tym zakresie wyróżniono dwie grupy spraw. Pierwsza obejmuje te z nich, w których wojewódzki sąd administracyjny wydał postanowienie w kwestii incydentalnej i następnie postanowienie to zostało uchylone przez Naczelny Sąd Administracyjny, a po ponownym rozpoznaniu sprawy sąd pierwszej instancji orzekł w tym samym składzie osobowym. W tych wypadkach sprawa nie trafiła powtórnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego, więc Sąd ten nie miał możliwości zajęcia stanowiska w analizowanej kwestii. Druga natomiast grupa to sprawy, które - w odróżnieniu od spraw z grupy pierwszej - po raz ponowny trafiły do Naczelnego Sądu Administracyjnego z zażaleniem strony, a Sąd ten pominął całkowicie zagadnienie stosowania art. 185 § 2 p.p.s.a. oraz związanej z tym nieważności postępowania (art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.) i orzekł merytorycznie, oddalając zażalenia. Do pierwszej grupy należy m.in. zaliczyć sprawy o następujących sygnaturach akt: I SA/Wr 1202/07, I SA/Lu 722/07, II SA/Gd 596/07, III SA/Wa 780/08, III SA/Gd 94/08 i III SA/Łd 240/08 (orzeczenia dostępne w CBOSA). Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślił w uzasadnieniu wniosku o podjęcie uchwały, że w większości tych spraw wojewódzki sąd administracyjny powoływał się na wiążącą go ocenę prawną Naczelnego Sądu Administracyjnego i wydawał postanowienie korzystne dla strony, która uprzednio złożyła zażalenie. Nie dotyczy to wszakże sprawy o sygn. akt III SA/Łd 240/08, w której skład orzekający początkowo odmówił przywrócenia terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania (postanowienie z 4 lipca 2008 r.). Rozstrzygnięcie to zostało jednak uchylone przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 25 listopada 2008 r., I OZ 863/08, sąd pierwszej instancji zaś po ponownym rozpoznaniu sprawy w tym samym składzie postanowieniem z 20 lutego 2009 r. częściowo odmówił przywrócenia terminu, a częściowo wniosek odrzucił. Strona nie złożyła zażalenia, wobec czego postanowienie stało się prawomocne. W efekcie, postanowieniem z 9 kwietnia 2009 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi odrzucił skargę o wznowienie. Także to orzeczenie jest już prawomocne.

W ramach drugiej grupy spraw należy wskazać postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 30 maja 2008 r., II GZ 101/08; 9 października 2008 r., II OZ 1024/08; 23 lipca 2009 r., II OZ 635/09; 5 lutego 2010 r., I OZ 79/10. W tych sprawach Sąd drugiej instancji oddalił zażalenia, mimo że zaskarżone postanowienia zostały wydane w tych samych składach orzekających, które wydały także wcześniejsze postanowienia, następnie uchylone przez Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd drugiej instancji nie odniósł się przy tym ani do problemu stosowania albo niestosowania art. 185 § 2 p.p.s.a., ani też do kwestii ewentualnej nieważności postępowania (art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Poza tym, podobnie jak w poprzedniej grupie spraw, także i tu można wskazać orzeczenie, w którym skład orzekający sądu pierwszej instancji podtrzymał swój wcześniejszy pogląd po ponownym rozpoznaniu sprawy (postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 listopada 2009 r., II SA/Wa 988/09).

W literaturze zapatrywanie o braku podstawy do stosowania art. 185 § 2 p.p.s.a. w postępowaniu zażaleniowym prezentuje B. Gruszczyński, wskazując na ściśle procesowy charakter postępowania zażaleniowego oraz względy praktyczne (B. Gruszczyński [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wydanie 3, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 593, teza 12). Wspomniany autor odwołuje się do uchwały Sądu Najwyższego z 15

stycznia 1992 r., III CZP 144/91 (LEX nr 3750), w której przesądzono, że w razie uchylecia przez sąd drugiej instancji postanowienia co do zabezpieczenia roszczenia i przekazania sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania, nie jest wymagana zmiana składu sądu pierwszej instancji przy kolejnym rozstrzygnięciu tej kwestii. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy podkreślił m.in., że w omawianym wypadku wytwarzałyby się osobliwa sytuacja: sąd nadal prowadziłby merytorycznie całą sprawę w tym samym składzie, ale nie byłby uprawniony do rozstrzygnięcia kwestii incydentalnej, nieraz o znikomym znaczeniu procesowym. Byłoby to sprzeczne z wnioskowaniem a maiori ad minus. Poza tym zmiana składu orzekającego powodowałaby, że różne fragmenty postępowania w jednej sprawie toczyłyby się przed różnymi składami tego samego sądu. Trzeba też brać pod rozwagę, według Sądu Najwyższego, że wielokroć trafność orzeczenia, nawet o charakterze incydentalnym, uzależniona jest od pełnego i wszechstronnego rozeznania sprawy co do jej istoty, a takie rozeznanie ma przede wszystkim stały skład w niej orzekający.

Jak wynika z uzasadnienia uchwały *"Postępowanie zażaleniowe zaś jest, co do zasady, związane z różnego rodzaju kwestiami czysto procesowymi (formalnymi), pojawiającymi się niejednokrotnie w ramach jednego postępowania, niekiedy o charakterze incydentalnym, wręcz marginalnym względem sprawy głównej (zwłaszcza gdy chodzi o przedmiot zaskarżalnych zażaleń zarządzeń przewodniczącego). Ich rozstrzygnięcie ma w dużej mierze charakter rutynowy, nie wymaga odnoszenia się do istoty sporu głównego, wypracowania szerszego poglądu na temat okoliczności faktycznych i prawnych mających istotne znaczenie dla sprawy ani też na temat jej końcowego rozstrzygnięcia. Inaczej mówiąc - zaangażowanie intelektualne sędziów w rozpatrywanie incydentalnych spraw rozstrzyganych postanowieniem, na które przysługuje zażalenie, jest z reguły znacznie mniejsze niż w przypadku rozstrzygnięć zaskarżalnych skargą kasacyjną, a co za tym idzie, niebezpieczeństwo "przywiązania się" do własnego stanowiska zajętego w postanowieniu uchylonym wskutek zażalenia nie wydaje się duże"*.

W wyniku zmian legislacyjnych dokonanych w 2015r. art. 197 § 2 otrzymał aktualne brzmienie.

Odpowiednie stosowanie przepisów o skardze kasacyjnej w postępowaniu zażaleniowym (art. 197 § 2 P.p.s.a.) wiąże się z potrzebą uwzględnienia racji prawnej art. 185 § 2 P.p.s.a. Jest ona tożsama z sensem przepisów art. 18-19 P.p.s.a., tzn. zmierza do wyeliminowania przyczyn mogących wywoływać wątpliwości co do bezstronności i obiektywizmu sędziego.

Regulacje prawne, dotyczące postępowania zażaleniowego nie są samodzielne. Stosownie bowiem do art. 197 § 2 p.p.s.a., w zakresie nieuregulowanym przez przepisy dotyczące tego środka prawnego do postępowania zażaleniowego stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej oraz - na zasadzie podwójnego odesłania ze względu na dyspozycję zawartą w art. 193 p.p.s.a. - przepisy regulujące postępowanie przed sądem administracyjnym pierwszej instancji (zob. J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wydanie 4, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 488).

Nie ma wątpliwości, że odpowiednie stosowanie przepisów - którą to techniką skracania tekstu prawnego ustawodawca posługuje się wówczas, gdy zamierza uregulować kwestię w ten sam lub podobny sposób do zawartego w danym akcie prawnym uregulowania innej zbliżonej kwestii - powinno następować w sposób najbardziej zbliżony do tego, w jakim przepisy te znajdują zastosowanie w ramach instytucji prawnej, z którą są bezpośrednio związane (w postępowaniu ze skargi kasacyjnej), z zastosowaniem powszechnie używanych reguł interpretacyjnych, i to według kolejności przewidującej

priorytet wykładni językowej (por. A. Błachnio-Parzych: Przepisy odsyłające systemowo, PiP 2003, z. 1, s. 51; A. Skoczyła: Odesłania w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Warszawa 2001, s. 2-26). Pominięcie zaś określonych uregulowań dotyczących postępowania kasacyjnego zasadne byłoby jedynie wówczas, gdyby ich zastosowanie było bezprzedmiotowe z uwagi na cel i funkcję postępowania zażaleniowego albo wprost sprzeczne z przepisami regulującymi to postępowania.

Zwykle jednak przepisy prawne nakazujące odpowiednie stosowanie określonych przepisów prawnych nie wyjaśniają ani nie wskazują kryteriów pozwalających ustalić, na czym ma polegać stosowanie prawa według reguły odpowiedniości. Nie ulega wątpliwości, że jej zachowanie będzie wymagało uwzględnienia celu przepisów prawnych odpowiednio stosowanych i właściwości sytuacji, do której te przepisy mają być odpowiednio stosowane. Racją prawną przepisu art. 185 § 2 P.p.s.a., zgodnie z którym: "w razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, sąd rozpoznaje ją w innym składzie", jest stworzenie gwarancji pełnej niezawisłości sędziowskiej i bezstronności (obiektywności) orzekania. To instancyjne wyłączenie sędziego wynika z obawy, że sędzia, który podejmował już pewne rozstrzygnięcie w danej sprawie, będzie trwał w przekonaniu o jego prawidłowości nawet wówczas, gdy zostanie ono zakwestionowane przez sąd wyższej instancji. Przyjmuje się więc, że sędziowie nie są zbyt "reformowalni" w swoich zapatrywaniach. Nie traktują orzeczenia uchylającego ich rozstrzygnięcie jako wskazówki dydaktycznej, pozwalającej naprawić popełnione błędy. Ze względu zatem na te psychologiczne uwarunkowania nie jest wskazane zmuszanie ich do ponownego rozpatrzenia sprawy w sposób niezgodny z wcześniej wyrażonym stanowiskiem. Pomijając zasadność tego założenia, trzeba przyznać, że wyłączenie sędziów od ponownego rozpoznania sprawy po wydaniu orzeczenia kasacyjnego przez sąd wyższej instancji służy niewątpliwie ochronie reputacji sądu w oczach stron postępowania. Stanowi gwarancję zaufania stron do obiektywizmu sędziów i do wydawanych przez nich orzeczeń. Ta ochrona interesów wymiaru sprawiedliwości jednak jest sprawowana niejako kosztem ograniczenia zaufania do samych sędziów.

Odpowiednie stosowanie przepisów uzasadnia pominięcie jedynie tych postanowień ustawy regulującej postępowanie kasacyjne, których stosowanie byłoby bezprzedmiotowe z uwagi na cel i funkcję postępowania zażaleniowego/kasacyjnego albo wprost sprzeczne z przepisami regulującymi to postępowania.

Gdy w postępowaniu zażaleniowym stosowane są przepisy o skardze kasacyjnej dotyczące nieważności postępowania (skład orzekający był sprzeczny z przepisami prawa, albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy), brak jest racjonalnych podstaw do odmowy stosowania zasady, iż w razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sąd, któremu sprawę przekazano na skutek uwzględnienia zażalenia na postanowienie kończące postępowanie, winien rozpoznać ją w innym składzie (art. 185 § 2 w związku z art. 197 § 2 p.p.s.a.). Nie można również odmówić odpowiedniego stosowania reguły by sąd, któremu sprawę przekazano na skutek uwzględnienia zażalenia m.in z tego powodu iż zakończono postępowanie sądownoadministracyjne postanowieniem zamiast wyrokiem, co miało wpływ na wynik sprawy, gdyż nie została ona rozpoznana merytorycznie w kwestii charakteru bezczynności określonej w art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., art. 149 § 1a p.p.s.a oraz grzywny z art. 149 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 154 § 6 p.p.s.a., rozpoznał sprawę w innym składzie (art. 185 § 2 p.p.s.a.). Przepisy ustawy dotyczące postępowania zażaleniowego zawierają odmienną regulację wyłączającą zastosowanie art. 185 § 2 p.p.s.a. Zasada zawarta w art. 185 § 2 p.p.s.a, że w razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, sąd rozpoznaje ją w innym składzie, podlega na podstawie art. 197 § 2

powołanej ustawy modyfikacji, stosowaniu w postępowaniu zażaleniowym. Zasada ta oznacza, że Sąd I instancji w innym składzie, powinien rozpoznać sprawę w takim zakresie, w jakim Naczelny Sąd Administracyjny uwzględniając zażalenie na postanowienie o umorzenie postępowania uchyła sprawę do ponownego rozpoznania. Należy w związku z tym zauważyć, że w niniejszej sprawie po uchyleniu postanowienia z października 2020r. dokonanego przez NSA postanowieniem z dnia stycznia 2021 r. sprawa została rozpatrzona dnia marca 2021r. z udziałem sędziego, którego orzeczenie zostało uchylone. Kwestia będąca przedmiotem zaskarżenia nie była kwestią incydentalną, wpadkową, a określała bieg sprawy głównej, gdyż kończyła postępowanie i zamykała drogę dostępu do sądu, czy też o skuteczności sądowej kontroli, a także naruszała art. 132 p.p.s.a., gdyż rozstrzygnięcie nie zapadło w drodze wyroku tylko postanowienia.

W realiach niniejszej sprawy należy zwrócić uwagę na zróżnicowanie postanowień wydawanych w postępowaniu, w aspekcie możliwości odpowiedniego zastosowania do nich przepisu o charakterze gwarancyjnym, jakim jest bez wątpienia art. 185 § 2 P.p.s.a. Rozwiązanie problemu powinno mieć na uwadze podkreślony wyżej cel kontroli zażaleniowej oraz ratio legis unormowania, czyli obiektywną bezstronność z punktu widzenia zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości, także w wypadkach, gdy zaskarżone i następnie uchylone postanowienie pozbawione jest wyraźnego akcentu merytorycznego, gdyż sąd uchylił się od ich zastosowania. Z art. 132 p.p.s.a wynika, iż Sąd rozstrzyga sprawę wyrokiem. Z kolei art. 160 p.p.s.a. jeżeli ustawa niniejsza nie przewiduje wydania wyroku, sąd wydaje orzeczenie w formie postanowienia. Zwrot „sąd rozstrzyga sprawę”, użyty w tym przepisie art. 132 p.p.s.a., odnosi się do wydawania rozstrzygnięć co do istoty, a więc zawierających stanowisko sądu w sprawie, czy zaskarżony akt lub czynność organu administracji publicznej są zgodne z prawem czy też nie (podobnie J.P. Tarno, *Prawo...*, 2004, s. 288). Wyrok rozstrzyga sprawę co do istoty, a więc uwzględnia skargę (art. 145–150 p.p.s.a.) lub ją oddala (art. 151 p.p.s.a.). W rozstrzygnięciu o charakterze merytorycznym sąd administracyjny orzeka o przedmiocie tego postępowania. W ten sposób wykonuje w stosunku do konkretnej sprawy sądownoadministracyjnej będącej przedmiotem tego postępowania podstawową funkcję jako organu sprawującego wymiar sprawiedliwości. Rozstrzygnięcie sprawy w wyroku, o czym mowa w art. 132 p.p.s.a, polega na sformułowaniu przez sąd zwrotu stosunkowego, czyli wypowiedzi kwalifikującej określone zachowanie organu administracji publicznej (zaskarżony akt lub czynność) lub bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) jako zgodne lub niezgodne z określoną normą prawną (por. J. Wróblewski, *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, ZNUŁ 1969, Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, s. 3 i n.). Ponadto jedynie prawomocnemu wyrokowi przysługuje powaga rzeczy osądzonej (art. 171 p.p.s.a).

Art. 18 i art. 19 p.p.s.a. regulują kwestię wyłączenia sędziego od orzekania w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. wskazuje, że Sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy w sprawach w których brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jak też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator.

Z dniem 24 października 2008 r. art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pomija jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowym toczącym się po wznowieniu postępowania administracyjnego, jego wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznowianym postępowaniu administracyjnym, został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wyrokiem

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07 (Dz.U.z 2008, nr 190, poz.1171).

Art. 19 p.p.s.a. stanowi, iż „Niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 18, sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie.”. Z dniem 21 grudnia 2005 r. art. 19 w zakresie, w jakim ogranicza przesłankę wyłączenia sędziego jedynie do stosunku osobistego, pomijając inne okoliczności, które mogą mieć wpływ na ocenę bezstronności sędziego, został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2005 r. (Dz.U. z 2005, nr 250, poz.2118). Art. 19 zmieniony został przez art. 1 ustawy z dnia 22 września 2006 r. (Dz.U. z 2006, nr 208, poz.1536) zmieniającej nin. ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. i obowiązuje w przytoczonym brzmieniu.

W wydawaniu wyroku WSA w L z dnia marca 2021 r. uczestniczył ten sam sędzia, który brał udział w wydaniu postanowienia WSA w L z października 2020r., sygn. umarzającego postępowanie. Zdaniem skarżącego w kontekście 197 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. i art. 19 p.p.s.a. powinno to skutkować stwierdzeniem nieważności postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił jednak stanowiska skarżącego i wyrokiem z listopada 2021 r., sygn. akt oddalił skargę kasacyjną w całości.

Z art. 183 § 1 p.p.s.a. wynika, iż Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. Strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych.

Z § 2 tegoż artykułu wynika, iż nieważność postępowania zachodzi:

- 1) jeżeli droga sądowa była niedopuszczalna;
- 2) jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej, organu powołanego do jej reprezentowania lub przedstawiciela ustawowego, albo gdy pełnomocnik strony nie był należycie umocowany;
- 3) jeżeli w tej samej sprawie toczy się postępowanie wcześniej wszczęte przed sądem administracyjnym albo jeżeli sprawa taka została już prawomocnie osądzona;
- 4) jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy;
- 5) jeżeli strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw;
- 6) jeżeli wojewódzki sąd administracyjny orzekł w sprawie, w której jest właściwy Naczelny Sąd Administracyjny.

Z art. 16 § 1 p.p.s.a. wynika, iż Sąd administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów, z zastrzeżeniem § 2 i 3, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Z art. 173 § 1 p.p.s.a. wynika, iż od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2–4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3, przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Z art. 195 § 2 p.p.s.a. wynika, iż jeżeli zażalenie zarzuca nieważność postępowania lub jest oczywiście uzasadnione, wojewódzki sąd administracyjny, który wydał zaskarżone postanowienie, może na posiedzeniu niejawnym, nie przesyłając akt Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, uchylić zaskarżone postanowienie i w miarę potrzeby sprawę rozpoznać na nowo. Od ponownie wydanego postanowienia przysługują środki odwoławcze na zasadach ogólnych.

Udział w orzekaniu w obydwu postępowaniach tego samego sędziego rodzi wątpliwości co do jego bezstronności, ponieważ może on czuć się związany poglądami, które wyrobił sobie w pierwszej sprawie. Sprzeczne z konstytucyjnym standardem prawa do sądu jest bowiem samo stworzenie sytuacji, która mogłaby podważać bezstronność sądu. Najprostszym sposobem ich rozwiania byłoby wyznaczenie do składu orzekającego innego sędziego.

Kwestionowane przepisy naruszają prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Uniemożliwiają wyłączenie sędziego z przyczyn innych niż wymienione w art. 18 p.p.s.a. w sytuacji, w której wątpliwości co do jego bezstronności zostały wywołane przez okoliczności tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. Takie rozwiązanie narusza również, zdaniem skarżącego, zaufanie obywateli do państwa i jego organów.

Skarżący podkreśla, że pomimo możliwej interpretacji rozszerzającej zawartego w art. 19 p.p.s.a. pojęcia „okoliczności tego rodzaju” – poza jego zakresem pozostają pewne okoliczności, które uzasadniać powinny, jej zdaniem, wyłączenie sędziego zgodnie z konstytucyjnym wzorcem bezstronności.

Należy zwrócić uwagę na unormowania dotyczące wyłączenia w przepisach innych ustaw (m.in. w ustawie – kodeks postępowania karnego czy ustawie o Trybunale Konstytucyjnym), które w podobnym przypadku dawałyby podstawę do wyłączenia sędziego. Zgodnie z art. 40 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 534, 1023) Sędzia jest z mocy prawa wyłączony od udziału w sprawie, jeżeli:

(...)

6) brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia lub wydał zaskarżone zarządzenie;

7) brał udział w wydaniu orzeczenia, które zostało uchylone;

(...)

9) brał udział w wydaniu orzeczenia, co do którego wniesiono sprzeciw;

(...)

§ 3. Sędzia, który brał udział w wydaniu orzeczenia objętego wnioskiem o wznowienie, zaskarżonego w trybie kasacji lub objętego skargą nadzwyczajną, nie może orzekać co do tego wniosku, kasacji lub skargi.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) „Sędzia Trybunału jest wyłączony z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli: 1) wydał akt normatywny będący przedmiotem wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 2) wydał orzeczenie, decyzję administracyjną lub inne rozstrzygnięcie, w sprawie pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 3) jest uczestnikiem postępowania lub pozostaje z uczestnikiem postępowania w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może oddziaływać na jego prawa i obowiązki; 4) był przedstawicielem, pełnomocnikiem lub doradcą uczestnika postępowania; 5) jest stroną w postępowaniu w sprawie, w której zostało przedstawione pytanie prawne lub stroną w tym postępowaniu jest jego małżonek, krewny lub powinowaty w linii prostej, krewny boczny do czwartego stopnia lub powinowaty boczny do drugiego stopnia.”

Stosownie do ust. 2 tego artykułu „Sędzia Trybunału podlega również wyłączeniu z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli: 1) uczestniczył w wydaniu aktu normatywnego, orzeczenia, decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, i może wywołać to wątpliwości co do jego bezstronności; 2) istnieją inne,

niewymienione w pkt 1 lub ust. 1, okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności.”

Przepis art. 18 § 1 wymienia enumeratywnie przyczyny wyłączenia sędziego z mocy ustawy, określane jako tzw. przesłanki bezwzględne (bezwzględne wyłączenie, *iudex inhabilis*). Istota mechanizmu wyłączenia opartego na przyczynach należących do wymienionych grup (*iudex inhabilis*) przejawia się w tym, że wyłączenie następuje z mocy ustawy, podczas gdy w drugiej grupie wypadków określonych w art. 19 p.p.s.a. – nastąpić to może jedynie na wyraźne żądanie sędziego lub na wniosek strony (uczestnika postępowania).

Intencja ustawodawcy formułującego przesłanki bezwzględne wyłączenia, niezależnie od występujących różnic, jest wspólna dla wszystkich analizowanych postępowań. W każdym ze wskazanych wypadków, w tym na gruncie przepisów art. 18 p.p.s.a., podstawowym celem przyjętych regulacji jest przede wszystkim ochrona bezstronności sędziego i eliminacja wpływu, jaki może wywierać występowanie pewnej kategorii powiązań (osobistych, ekonomicznych, służbowych itp.) na orzekanie w postępowaniu sądowym lub administracyjnym na każdym jego etapie. Jak wskazuje się w doktrynie, „powiązania te są takiego rodzaju, że – niezależnie nawet od odczuć osób występujących w konkretnej sprawie i od rzeczywistej sytuacji – dobro wymiaru sprawiedliwości wymaga bezwzględnego wyłączenia sędziego” (M. Jędrzejewska [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego, cz. 1, t. 1, Warszawa 2004, s. 155-156).

Obowiązek wyłączenia sędziego powstaje wtedy, gdy sędzia wcześniej brał udział w rozstrzygnięciu konkretnej, indywidualnej sprawy, tożsamej ze sprawą zawisłą przed sądem administracyjnym. Regulacja zaskarżonych przepisów "nie zapewnia prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym przez bezstronny sąd", a tym samym godzi w samą istotę gwarancji zapisanych w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wskazuje na to w pierwszej kolejności Zarządzenie Przewodniczącego Wydziału II w zakresie ustalenia składu Sądu, a po wtóre skład Sądu który wydał wyrok w dniu marca 2021r.

Przepis art. 185 § 2 p.p.s.a. podlegać powinien pełnemu, bez żadnych modyfikacji, stosowaniu w postępowaniu zażaleniowym na postanowienie o umorzeniu postępowania, jako kończącym postępowanie. Zasada ta oznacza, że sąd pierwszej instancji rozpoznaje sprawę zawsze w innym składzie i w takim zakresie, w jakim Naczelny Sąd Administracyjny uwzględniając zażalenie uchyla sprawę do ponownego rozpoznania.

Jak podkreśla się w orzecznictwie udział w orzekaniu w obydwu orzeczeniach tego samego sędziego rodzi wątpliwości co do jego bezstronności, ponieważ może on czuć się związany poglądami, które wyrobił sobie w pierwszej sprawie. Sprzeczne z konstytucyjnym standardem prawa do sądu jest bowiem samo stworzenie sytuacji, która mogłaby stwarzać wątpliwości co do bezstronności sądu zapewnić stronom postępowania poczucia pełnego zaufania do sądu i wydawanych przez niego orzeczeń. Strona nie skorzystała z możliwości żądania wyłączenia sędziego od orzekania na podstawie art. 19 p.p.s.a., gdyż sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym z art. 119 pkt 4 p.p.s.a. i orzeczenie zapadło na posiedzeniu niejawnym, a więc strona dowiedziała się o tej okoliczności po otrzymaniu sentencji orzeczenia.

Udział sędziego WSA w wydaniu zaskarżonego postanowienia kończącego postępowanie, a następnie jego ponowny udział w składzie Sądu orzekającego wyrokiem oznacza, że wystąpiła podstawa nieważności z art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w związku z art. 185 § 2 p.p.s.a. W myśl wskazanych przepisów, z nieważnością postępowania mamy do czynienia w sytuacji, jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w

rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy. Z kolei przepis art. 185 § 2 p.p.s.a. stanowi, iż w razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania (art. 185 § 1 p.p.s.a.), sąd rozpoznaje ją w innym składzie.

Powyżej wskazaną sytuację, określoną w art. 183 § 2 pkt 4 należy odnieść do treści art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a., zgodnie z którym sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy w sprawach, w których brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jak też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, iż art. 18 p.p.s.a. umiejscowiony jest w Rozdziale 5 poświęconym regulacjom dotyczącym wyłączenia sędziego. Instytucja ta - w aspekcie procesowym - ma gwarantować realizację konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ustanawiającej prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W tym miejscu należy wskazać, że przywołany zapis Konstytucji RP stanowi odzwierciedlenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.- zwanej dalej Konwencją).

Już sama ranga powołanych przepisów świadczy o tym, że bezstronność sędziowska jest wartością, której ochrona i realizacja są szczególnie ważne w demokratycznym państwie prawa. Tak uregulowaną bezstronność należy utożsamiać z obiektywizmem wyrażającym się w równorzędnym traktowaniu stron postępowania tak, aby nie doszło do stworzenia korzystniejszej sytuacji procesowej dla żadnej z nich. Określenie to wymaga jednak uzupełnienia o wykładnię ukształtowaną przez orzecznictwo.

W wyniku uwzględnienia zażalenia i uchylecia postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z października 2020r., sędzia orzekający w sprawie sygn.

objęty był zakazem orzekania w "tej sprawie" niezależnie od tego, ile razy sprawa, a dokładniej bezczynność w wydaniu aktu administracyjnego w tej sprawie, był przedmiotem skargi i kontroli przez wojewódzki sąd administracyjny.

Ratio legis art. 185 § 2 P.p.s.a., polega na zapewnieniu stronom postępowania poczucia bezwzględnej ufności do sądu i wydawanych przez niego orzeczeń. Strony nie powinny mieć przeświadczenia, że sąd może być w stosunku do nich nieobiektywny. Natomiast wątpliwości tego rodzaju mogą nasuwać się w wypadku, gdy ta sama kwestia zostaje rozpoznana ponownie (a więc na skutek przekazania sprawy do ponownego rozpoznania) w składzie, w którym wydano uchylone orzeczenie. W realiach niniejszej sprawy obligowało to Sąd do wyznaczenia nowego składu sędziowskiego dla spraw przekazanej mu do ponownego rozpoznania, z wyłączeniem sędziego, którego orzeczenie kończące postępowanie uchylono. Najogólniej rzecz ujmując przyczyny wyłączenia sędziego z mocy samej ustawy skutkują tym, że sędzia, jako iudex inhabilis, staje się nieodpowiedni do orzekania i wymierzania sprawiedliwości.

2. Naruszenie Konstytucji przez zaskarżony przepis art. 197 § 2 p.p.s.a. w zw z art. 185 § 2 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo do sądu, określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, oznacza możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, nie tylko w przypadku zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwalnych przez nią niejasności, niepewności, a

zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia (L. Garlicki, *Uwagi do art. 45 Konstytucji*, [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007, s. 1).

W wielu wcześniejszych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że na prawo do sądu składają się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce: niezależnym, bezstronnym i niezawisłym; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36, s. 209; 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01; OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 93).

Potwierdzając dotychczasową linię orzeczniczą, Trybunał dokonał jej rozwinięcia w wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), stwierdzając, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje też czwarty, istotny element, a mianowicie prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Pogląd ten Trybunał potwierdził w wyroku z 14 listopada 2007 r. (sygn. SK 16/05; OTK ZU nr 10/A/2007 poz. 124).

Analizując treści normatywne przepisu art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał wyjaśniał w przywołanym wyżej uzasadnieniu do wyroku z 20 lipca 2004 r. (sygn. SK 19/02): „Konstytucyjna charakterystyka prawa do sądu zawiera zarówno ustrojowe, jak i proceduralne elementy. Wymagania ustrojowe określa art. 45 ust. 1, wskazując na sąd jako jedyny organ powołany do rozpoznania sprawy (monopol sądownictwa). Ustawodawca określa równocześnie kryteria tego sądu. Sąd ten musi więc spełniać kumulatywnie cztery konstytucyjne kryteria: 1) sądu właściwego, 2) sądu niezależnego, 3) sądu bezstronnego, 4) sądu niezawisłego”.

Trybunał podkreślał też w swoich wcześniejszych orzeczeniach, że instytucja wyłączenia sędziego jest ściśle związana z zasadami niezależności, bezstronności i niezawisłości sędziego, wynikającymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał akcentował zarazem, że „instytucja wyłączenia sędziego nie tylko nie wkracza w sferę niezawisłości sędziego i nie narusza jej, ale ma służyć pełnej realizacji gwarancji tej niezawisłości, a w konsekwencji właściwego wypełniania nakazu respektowania konstytucyjnego prawa do sądu” (sygn. SK 53/04).

Art. 18 p.p.s.a. był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego pod względem zgodności z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji w sprawie o sygn. SK 53/04, zakończonej wyrokiem z 13 grudnia 2005 r. (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 134) oraz wyrokiem z dnia 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07.

Wydanie orzeczenia merytorycznego może być natomiast konieczne, jeżeli w poprzednim orzeczeniu TK nie obalił domniemania konstytucyjności zaskarżonych regulacji i równocześnie w nowej sprawie:

– zakwestionowana została inna treść normatywna, wynikająca z badanego już poprzednio przepisu (zob. wyrok z 26 lipca 2006 r., sygn. SK 21/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88); zastrzeżenie to jest o tyle istotne, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego są nie tyle same przepisy (jednostki redakcyjne aktu prawnego), co „treść normatywna, wyrażona wprost w przepisach aktu lub z przepisów tych wynikająca” (zob. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; por. także K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” z. 9/2003, s. 3; W. Skrzydło, *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport*

wstępny, Warszawa 2004, s. 283, oraz – szeroko – powołany wyżej wyrok w sprawie o sygn. SK 3/05);

– inicjator kontroli przedstawił „nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku” (wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103);

– pierwotny pogląd TK o konstytucyjności zaskarżonej regulacji wymaga rewizji z powodu odmienności stanów faktycznych i zapadłych na ich tle rozstrzygnięć sądów lub organów administracji (por. wyrok TK z 23 października 2006 r., sygn. SK 42/04, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 125, teza potwierdzona m.in. w wyroku z 27 marca 2007 r., sygn. SK 9/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 31).

Uwzględniając powyższe ustalenia w warunkach niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że jej podobieństwa ze sprawami o sygn. SK 53/04 i SK 6/07 nie są aż tak daleko idące, by można było uznać, że ponowna kontrola art. 18 § 1 pkt 6 i art. 19 p.p.s.a jest zbędna. W obydwu wypadkach przedmiotem wątpliwości skarżących były pominięcia ustawodawcze w konstrukcji wyłączenia sędziego w postępowaniu sądownoadministracyjnym, powstałe jednak na gruncie odmiennych stanów faktycznych i wyrażające się w odrębnych zarzutach. W sprawie o sygn. SK 53/04 zastrzeżenia skarżących były skierowane wobec całego art. 18 p.p.s.a i powstały w związku z udziałem tej samej osoby w wydawaniu decyzji administracyjnej i jej sądowej kontroli. Zarzuty wobec niektórych jednostek redakcyjnych art. 18 p.p.s.a. w sprawie o sygn. akt SK 6/07 zostały natomiast sformułowane na tle orzekania przez tę samą osobę w „zwykłym” postępowaniu sądownoadministracyjnym, mającym na celu kontrolę legalności decyzji podatkowej wydanej przez organ administracji drugiej instancji, oraz sądownoadministracyjnym postępowaniu nadzwyczajnym w przedmiocie odmowy uchylecia, po wznowieniu postępowania, tej decyzji podatkowej.

Instytucja wyłączenia sędziego jest gwarancją konstytucyjnego prawa do bezstronnego sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także niezawisłości sędziowskiej (por. postanowienie SN z 4 listopada 1975r, II CZ 136/75, OSPiKA 1977, nr 6, poz. 104). Jej istotą jest eliminowanie wszelkich przyczyn mogących skutkować w otoczeniu jakimkolwiek wątpliwościami co do bezstronności i obiektywizmu sędziego w rozpoznaniu określonej sprawy (wyrok TK z 20 lipca 2004., SK 19/02, OTK ZU 2004, nr 71A, poz. 67). Art. 18 § 1 p.p.s.a. wskazuje przyczyny wyłączenia sędziego z mocy prawa. Najogólniej rzecz ujmując, są to przyczyny wynikające z powiązania sędziego z elementami przedmiotowymi lub podmiotowymi sprawy, które w sposób oczywisty rzutują na jego bezstronność.

Kwestionowana regulacja nie obejmuje wszystkich przesłanek wyłączenia sędziego, które – według skarżącego – powinny się w nim zawierać z uwagi na konstytucyjne standardy prawa do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Wada art. 197 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 185 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. i art. 19 p.p.s.a. polega na tym, że przepisy te są interpretowane przez sądy administracyjne jako dopuszczające ponowne orzekanie przez tego samego sędziego w sprawie o bezczynność organu w składzie trzech sędziów, po uchyleniu przez NSA postanowienia o umorzeniu postępowania. Skarżący podnosi zarzut niepełności regulacji wyłączenia sędziego w zakwestionowanym przepisie w kontekście standardów konstytucyjnego prawa do sądu. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie nie jest zaniechanie ustawodawcze, ale tzw. typowa forma pominięcia legislacyjnego, która może być badana przez Trybunał Konstytucyjny z punktu widzenia przepisów ustawy zasadniczej (por. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90).

Wprawdzie art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. nie obejmuje wprost sytuacji, jaka miała miejsce w rozpoznawanej sprawie, lecz jednak zawarte w tym przepisie określenie „brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia” powinno być rozumiane tak szeroko, jak tego wymaga zachowanie zasady bezstronności w kontekście zasady prawa do sądu, w tym prawa do uczciwego – bezstronnego – postępowania sądowego. Wobec tego art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. należy rozumieć nie tylko jako odnoszący się do sytuacji, gdy sędzia brał udział w postępowaniu przed niższą i wyższą instancją w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, ale i do sytuacji, gdy sędzia brał udział w wydaniu orzeczenia kończącego postępowanie o umorzeniu postępowania, które zostało uchylone. Innymi słowy, przez określenie „brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia” należy rozumieć także sytuację, gdy sędzia wcześniej brał udział w wydaniu orzeczenia kończącego postępowanie, które zostało uchylone, a następnie bierze udział w wydaniu wyroku po jego uchyleniu.

Zarzucana niekonstytucyjność niewątpliwie wiąże się z samą treścią zaskarżonego przepisu (por. wyrok TK w powołanej sprawie o sygn. SK 3/05 oraz wyrok z 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3). Ponadto, kontrolowana materia dotyczy bardzo istotnego prawa obywateli do rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd, które powinno być uregulowane w sposób wyjątkowo precyzyjny. Choć standardy konstytucyjne powinny (por. art. 8 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji) być stosowane bezpośrednio, z punktu widzenia pewności prawa zdecydowanie lepsze dla obywateli byłoby ich bezpośrednio odzwierciedlenie w treści zaskarżonego przepisu, co może być skutkiem wyroku TK.

Wskazany wzorzec kontroli – art. 45 ust. 1 Konstytucji – wymaga od Trybunału Konstytucyjnego oceny pełności regulacji, zawartej w 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a., z punktu widzenia konstytucyjnego pojęcia „bezstronnego sądu”, a nie – funkcjonującego na poziomie ustawowym i znacznie węższego pojęcia „brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia”. Dostrzegając hierarchiczne i funkcjonalne związki między nimi, tych dwóch kategorii nie wolno utożsamiać. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny pojęcia konstytucyjne mają autonomiczny charakter, a rozumienie określonego terminu przyjmowane przez ustawodawcę nie może wiązać organów państwowych podczas interpretacji Konstytucji (por. np. wyroki TK z: 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60; 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76; 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58). W świetle powyższych rozważań, istotę niniejszego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym można sprowadzić do pytania, czy brak obowiązku wyłączenia sędziego w sytuacji, gdy wydając postanowienie o umorzeniu postępowania, które kończy postępowanie sądowno administracyjne w niewłaściwej obsadzie Sądu oraz poprzez niewłaściwe orzeczenie (postanowienie zamiast wyroku), a po jego uchyleniu przez NSA rozpoznaje ponownie skargę w składzie 3 sędziów w tej samej – pod względem materialnym – sprawie, mieści się w gwarantowanym konstytucyjnie standardzie prawa do (bezstronnego) sądu.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat instytucji wyłączenia sędziego jako jednego z rozwiązań składających się na szczegółowy, proceduralny aspekt prawa do sądu – bezstronność sędziowską (por. np. wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36). Bezstronność polega na tym, że „sędzia kieruje się obiektywizmem, nie stwarzając korzystniejszej sytuacji dla żadnej ze stron czy uczestników postępowania, zarówno w trakcie toczącej się przed sądem sprawy, jak i orzekania. Traktuje

on zatem uczestników postępowania równorzędnie” (wyrok z 27 stycznia 1999 r., sygn. K. 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3). Wśród najważniejszych orzeczeń tego typu, oprócz powołanego wyroku w sprawie o sygn. SK 53/04, w której przedmiotem kontroli był art. 18 i art. 19 p.p.s.a., należy wymienić kilka orzeczeń badających konstytucyjność m.in. art. 48 § 1 pkt 5 i art. 53 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej k.p.c.; por. np. wyroki TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 93; 26 czerwca 2006 r., sygn. SK 55/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 67; 23 października 2006 r., sygn. SK 42/04; 20 lipca 2004 r., sygn. SK 19/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 67; 24 czerwca 2008 r., sygn. P 8/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 84). Pewne znaczenie dla niniejszej sprawy mają także ustalenia TK w wyroku z 7 marca 2005 r. sprawie o sygn. P 8/03 (OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 20), której przedmiotem był art. 24 w związku z art. 141 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.), regulujący kwestie wyłączenia organu administracji.

Trybunał wyjaśniał też, podkreślając gwarancyjny charakter instytucji wyłączenia sędziego dla urzeczywistnienia prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji, że prawo do bezstronnego sądu winno być uwzględnione przez ustawodawcę także poprzez możliwość weryfikacji składu osobowego sądu orzekającego. W wyroku z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01, Trybunał stwierdził między innymi: „Ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlega ukształtowany samodzielnie przez ustawodawcę model instytucji wyłączenia sędziego. Swoboda ustawodawcy w tym zakresie ograniczona jest natomiast w sposób «negatywny» poprzez konieczność uwzględniania innych unormowań konstytucyjnych. Podkreślając raz jeszcze funkcjonalne i gwarancyjne znaczenie instytucji wyłączenia sędziego dla urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa statuowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, można przyjąć, że dopiero wadliwe, a więc godzące w istotę prawa do bezstronnego sądu, ukształtowanie tej instytucji przez ustawodawcę zwykłego prowadziłoby do negatywnej konstytucyjnej kwalifikacji rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę”.

Art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284; dalej: EKPCz) stanowi, iż „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. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.”.

Ograniczając się do przytoczenia tylko niektórych tez orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie prawa do sądu, należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w ślad za doktryną i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dalej: (ETPC) wielokrotnie podkreślał dwoisty charakter niezawisłości sędziowskiej. Z jednej strony jest ona „niezbywalną cechą władzy sądowniczej”, a z drugiej – indywidualną cechą sędziego, konieczną kwalifikacją do pełnienia tej funkcji (por. np. wyroki TK z: 27 stycznia 1999 r., sygn. K. 1/98; 26 czerwca 2006 r., sygn. SK 55/05; oraz orzeczenia ETPC z: 15 listopada 2001 r. w

sprawie Werner przeciwko Polsce, skarga nr 26760/95; 25 lutego 1997 r. w sprawie Findlay przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 22107/93; 28 września 1995 r. w sprawie Procola przeciwko Luksemburgowi, skarga nr 14570/89; 8 lutego 2000 r. w sprawie McGonnell przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 28488/95). Istotą pierwszego z tych wymiarów bezstronności, tzw. bezstronności obiektywnej, jest „nie tylko to, by sędzia orzekający w sprawie zachowywał się zawsze rzeczywiście zgodnie ze standardami niezawisłości i bezstronności, lecz także by w ocenie zewnętrznej zachowanie sędziego odpowiadało takim standardom. Reguły wyłączenia sędziego służą bowiem budowie społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości (...) przez usuwanie choćby pozorów braku bezstronności” (wyrok TK z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 19/02). Drugi wymiar bezstronności, tzw. bezstronność subiektywną, polega zaś na tym, że sędzia musi mieć jeszcze dodatkowo wewnętrzne przekonanie o możliwości wydania wyroku bez faworyzowania jakiegokolwiek uczestnika postępowania.

Wymóg art. 6 ust. 1 Konwencji, aby sądy były ustanowione ustawą, obejmuje przepisy dotyczące utworzenia sądu oraz ustalenia jego właściwości i reguł powoływania składów orzekających w konkretnych sprawach (zob. np. wyrok Posokhov v. Rosja z dnia 4 marca 2003 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 63486/00, § 37) oraz każdy inny przepis, który w przypadku jego naruszenia powoduje, że udział jednego lub więcej sędziów w rozpatrywaniu sprawy stanie się niezgodny z prawem (Wyrok Gorguiladze v. Gruzja z dnia 20 października 2009 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 4313/04, § 68; Pandjikidze i inni v. Gruzja z dnia 27 października 2009 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 30323/02, § 104). Dotyczy to w szczególności przepisów o niezależności sędziów, długości ich kadencji, bezstronności oraz gwarancji proceduralnych (zob. np. wyrok Coëme i inni v. Belgia, § 99; Gurov v. Mołdowa z dnia 11 lipca 2006 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 36455/02, § 36). Tak więc zwrot „ustanowiony ustawą” odnosi się nie tylko do podstawy prawnej samego istnienia „sądu”, ale również przestrzegania przezeń konkretnych regulacji odnoszących się do jego funkcjonowania (zob. np. wyrok Sokurenko i Strygun v. Ukraina z dnia 20 lipca 2006 r., Izba (Sekcja V), skargi nr 29458/04 i 29465/04, § 24) i składów orzekających w konkretnych sprawach (Decyzja Buscarini v. San Marino z dnia 4 maja 2000 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 31657/96; wyrok Posokhov v. Rosja, § 39).

Europejski Trybunał Praw Człowieka stawał na stanowisku, że bezstronność w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji należy pojmować tak w oparciu o kryterium subiektywne - rozumiane jako osobiste przekonanie sędziego w danej sprawie, jak i w oparciu o kryterium obiektywne, to jest ustalając, czy sędzia spełniał wystarczające gwarancje umożliwiające wyłączenie jakichkolwiek uzasadnionych wątpliwości w tej mierze (por.: wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 1 października 1982 r. w sprawie nr 8692/79 Piersack przeciwko Belgii, z dnia 26 października 1984 r. w sprawie nr 9186/80 De Cubber przeciwko Belgii, z dnia 25 czerwca 1992 r. w sprawie nr 13778/88 Thorgeirson przeciwko Islandii). W orzecznictwie Trybunału wyraźnie opowiedziano się za domniemaniem "osobistej bezstronności sędziego", przyjęto jednak równocześnie, że domniemanie to może być obalone w sytuacji, gdy zajdą określone wątpliwości. Odnosząc się do kryterium obiektywnego, w przypadku zastosowania do ciała kolegialnego, w wyroku z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie nr 73797/01 Kyprianou przeciwko Cyprowi, Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że: "oznacza ono rozstrzygnięcie, czy w oderwaniu od osobistego zachowania któregoś z członków tego organu, istnieją dające się ustalić fakty, które mogą wzbudzić wątpliwość w odniesieniu do bezstronności tego organu. W tej mierze nawet pozory mogą mieć pewne znaczenie. W przypadku podejmowania decyzji, czy w danej

sprawie istnieje uprawniony powód do obawy, iż określonemu organowi brakuje bezstronności, stanowisko osób zarzucających brak bezstronności jest ważne, lecz nie rozstrzygające. Rozstrzygające jest to, czy obawa ta może zostać uznana za obiektywnie uzasadnioną". Przywołane orzeczenia wskazują, więc na doniosłe znaczenie bezstronności w porządku prawnym i sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, z czym wiąże się potrzeba takiego działania organów, które będzie wzbudzało zaufanie społeczeństwa do instytucji powołanych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Powyższe rozważania znalazły odzwierciedlenie w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, odnoszących się do zagadnienia prawa do sądu w ujęciu proceduralnym oraz do instytucji wyłączenia sędziego (por.: wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98, publ.: OTK ZU nr 3/1999, poz. 36, wyrok z 27 stycznia 1999 r. sygn. akt K 1/98, publ.: OTK ZU nr 1/1999, poz. 3, wyrok z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 27/01, publ.: OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 93, wyrok z 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 19/02, publ.: OTK-A 2004/7/67).

W orzecznictwie konstytucyjnym podkreślane były również ograniczenia prawnych instrumentów zapobiegania stronniczości sędziego poprzez wprowadzanie regulacji nakazujących mu wyłączenie się od orzekania w sprawie. „Stronniczość to stan psychiczny sędziego, mogący się uzewnętrzniać w mniejszym lub większym stopniu. Stąd też zagrożenia bezstronności dają się zobiektywizować tylko w ograniczonym zakresie. Przyczyny stronniczości są bowiem zróżnicowane, a przez to nie dające się do końca zdefiniować, tak dalece, jak zawsze natura każdego człowieka czyni go w różnych sytuacjach – w sposób mniej lub bardziej uświadomiony – stronniczym” (powołany wyrok w sprawie o sygn. K. 1/98). W rezultacie przyjmowano, że konieczna i dopuszczalna z punktu widzenia Konstytucji jest jurydyzacja gwarancji bezstronności sędziego tylko wtedy, jeżeli: 1) znajduje to uzasadnienie „w istniejących w danym społeczeństwie obawach co do poziomu moralno-etycznego sędziów i innych osób, którym powierzono określone funkcje w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości; 2) jeśli w pierwszym rzędzie ustawodawca sięgać będzie do takich gwarancji, które pozwalają na ocenę indywidualnej postawy sędziego, nie zaś *a priori* i niejako «obiektywnie» przypisują mu cechę stronniczości; 3) ustawodawca przede wszystkim sięgać będzie do takich ograniczeń, które nie mają charakteru absolutnych zakazów, tzn. powodujących z mocy prawa «automatycznie» nieodwracalne skutki, z punktu widzenia osób podlegających tym ograniczeniom” (tamże).

Ważnym elementem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na tle przepisów dotyczących wyłączenia sędziego była systematyka przesłanek zastosowania tej instytucji. Dostrzegając różnice między poszczególnymi procedurami, podkreślał on odmienną konstrukcję wyłączenia sędziego z powodu przesłanek bezwzględnych, które powodują, że sędzia z mocy samej ustawy jest wyłączony od orzekania (tzw. *iudex inhabilis*), oraz przesłanek względnych, które mogą powodować wyłączenie sędziego jedynie na wyraźne żądanie sędziego lub na wniosek strony (uczestnika postępowania) (por. np. wyrok w powołanej sprawie o sygn. SK 53/04).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 19/02 (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 67), podkreślił, że *ratio legis* przepisów o wyłączeniu sędziego jest „oczywista i sprowadza się do eliminowania wszelkich przyczyn, mogących skutkować w otoczeniu jakimikolwiek wątpliwościami co do bezstronności i obiektywizmu sędziego w rozpoznawaniu określonej sprawy”. W wypadku przytoczonych powyżej, sformułowanych w poszczególnych ustawach proceduralnych, przesłanek bezwzględnych wyłączenia, nie ulega wątpliwości, że istnienie relacji osobistej, w tym przede wszystkim więzów pokrewieństwa, albo zaangażowania zawodowego czy osobistego interesu osoby mającej orzekać może, choć nie

musi, oznaczać brak bezstronności i obiektywizmu. Jakkolwiek trudno zakładać apriorycznie istnienie takiej zależności (pomiędzy istnieniem określonych powiązań a brakiem bezstronności sędziego), to jednak nie ulega wątpliwości, że prawdopodobieństwo jej wystąpienia jest na tyle poważne, iż wymaga każdorazowo wykluczenia takiej osoby od orzekania (decydowania) w sprawie, a więc niezależnie od tego, jak faktycznie mogłaby się kształtować ocena subiektywnej bezstronności wobec stron i uczestników postępowania – sędziego orzekającego w konkretnej sprawie.

Sytuacja orzekania przez tego samego sędziego w postaci umorzenia postępowania skargi na bezczynność organu w całości, gdy strona wniosła o umorzenie postępowania, gdyż organ wydał decyzję, a ponadto o orzeczenie co do charakteru bezczynności, czy grzywny, postanowieniem zamiast wyrokiem, oraz w składzie Sądu jednego sędziego, zamiast trzech, które zostało następnie uchylone przez NSA, i ponowne orzekanie przez WSA z udziałem sędziego, którego orzeczenie zostało uchylone może być odczytywana jako zagrożenie dla jego bezstronności; a zagrożenie to jest takiego typu, że powinno zostać ujęte wśród przesłanek bezwzględnych wyłączenia sędziego w art. 18 p.p.s.a. Porównanie treści uzasadnień wyroków WSA w L w niniejszej sprawie może prowadzić do wniosku, że między orzeczeniami istnieje związek polegający na tym, że poglądy czy opinie w pierwszej ze spraw mogą sugerować sędziemu jego ocenę w drugiej. Istnieją podstawy do przypuszczenia, że sędzia zasiadający w WSA w L mógł czuć się związany swoją oceną tych samych okoliczności na użytek postępowania przy wydawaniu wyroku.

Orzekanie tego samego sędziego w sprawie bezczynności, gdy Sąd w składzie jednego sędziego wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, a więc rozstrzygnięcia kończącego postępowanie i zamykającego drogę do sądu i naruszającego prawo do obrony, a po jego uchyleniu przez NSA ponownie orzeka wyrokiem w składzie trzech sędziów, wywołuje wątpliwości. Okoliczność tę należy zaliczyć do bezwzględnych przesłanek wyłączenia sędziego, która zawsze i *a priori* powinna ze względu na swoją wagę powodować wyłączenie sędziego z mocy ustawy. Potencjalne zagrożenie dla bezstronności sędziowskiej w opisywanej sytuacji jest bowiem tego typu, że – niezależnie od faktycznych okoliczności danej sprawy – może wzbudzać uzasadnione wątpliwości co do obiektywizmu sędziego. Potraktowanie jej jako okoliczności „tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie”, przy równoczesnym uzależnieniu wyłączenia sędziego od inicjatywy samego zainteresowanego lub stron postępowania (art. 19 p.p.s.a.), nie byłoby wystarczającą gwarancją prawa do rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd. W rezultacie trzeba stwierdzić, że art. 197 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 185 § 2 p.p.s.a. w związku z art. 18 § 1 pkt 6 i art. 19 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pomija jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowym prowadzonym po uchyleniu postanowienia kończącego postępowanie jego późniejszy udział w orzekaniu w sprawie dotyczącej bezczynności, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Institucja wyłączenia sędziego ma więc charakter procesowej gwarancji jego bezstronności w konkretnym postępowaniu. Stanowi jednocześnie istotny element warunkujący prawidłowe funkcjonowanie zasady niezawisłości sędziowskiej, która stwarza sędziemu pozycję i warunki umożliwiające sprawowanie urzędu (orzekanie) w sposób zgodny z własnym sumieniem, wolny od jakichkolwiek bezpośrednich czy też pośrednich nacisków, co wyraża się zarówno w jej pozytywnym, jak i negatywnym wymiarze, tj. właśnie w bezstronnym podejmowaniu rozstrzygnięć, zgodnie z sumieniem i wewnętrznym przekonaniem sędziego i na podstawie prawa - przy związaniu tylko Konstytucją oraz ustawami - oraz w uwolnieniu sędziego od jakiegokolwiek zewnętrznej możliwości

oddziaływania na jego funkcje orzecznicze. W tym kontekście wskazać należy, że w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 14 października 2008 r., SK 6/07 Trybunał mocno i zdecydowanie podkreślał również inne aspekty zasady niezawisłości sędziowskiej, co stanowiło naturalną konsekwencję okoliczności stanu faktycznego i prawnego sprawy. Wskazywał mianowicie, odwołując się do orzecznictwa konstytucyjnego oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, na jej aspekt obiektywny, stanowiący podstawowy i niezwykły atrybut władzy sądowniczej, jak i jej aspekt subiektywny, polegający na posiadaniu przez sędziego atrybutu wewnętrznego przekonania o możliwości wydania orzeczenia w sprawie bez faworyzowania któregośkolwiek z uczestników postępowania. Ten element, w argumentacji Trybunału odnoszący się do niezawisłości subiektywnej (wewnętrznej), miał szczególnego rodzaju znaczenie, albowiem bezpośrednio sprowadzał i odnosił jej tok do istoty sprawy, tj. oceny zgodności z wzorcem konstytucyjnym zupełności zakresu normowania art. 18 § 1 pkt 6 ppsa w kontekście konkretnego stanu faktycznego, w którym wniesiona została skarga konstytucyjna. Stanowił on bezpośrednią perspektywę, z której formułowana była ocena konstytucyjności, zgodności ze standardem prawa do sądu ustanowionym w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, art. 18 § 1 pkt 6 ppsa, determinując treść sentencji omawianego wyroku.

Zdaniem skarżącego, zaskarżone przepisy nie zapewniają prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, a tym samym godzi w samą istotę gwarancji zapisanych w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Konstytucyjny wzorzec bezstronności wymaga stworzenia przez ustawodawcę takiej regulacji, która wykluczyłaby rozstrzyganie sprawy przez sąd, wobec którego istnieją wątpliwości co do jego bezstronności. Dokonanie tego możliwe jest, zdaniem skarżącego, jedynie poprzez skonstruowanie odpowiednio pojemnej klauzuli generalnej.

Standard prawa do bezstronnego sądu może być prawidłowo zrealizowany tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy równocześnie zachowany jest standard sprawiedliwości proceduralnej. Jego realizacja ma niebagatelny wpływ na społeczny odbiór funkcjonowania w demokratycznym państwie prawnym wymiaru sprawiedliwości, w tym na jego wiarygodność. Przedmiotowym orzeczeniem, opartym na wspomnianym przepisie, naruszone zostały art. 2, art. 7 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji w ten sposób, że Skarżącemu nie zapewniono sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

3. Przepisy art. 149 p.p.s.a., art. 163 p.p.s.a., art. 151 p.p.s.a.

3.1. Przepis art. 149 p.p.s.a

Art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm, dalej k.p.a.) stanowi, iż Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

Organy administracji zobowiązane są do przestrzegania zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a w szczególności organy powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (art. 12 § 1 k.p.a.). Realizacji tej zasady służy m. in. przepis art. 35 § 1 k.p.a. Zgodnie z jego treścią organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia

otrzymania odwołania (art. 35 § 3 k.p.a.). Do terminów powyższych nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 § 5 k.p.a.). O każdym przypadku niezafatwienia sprawy w terminie, określonym w art. 35 k.p.a., organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Dotyczy to również przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 k.p.a.).

Zgodnie z treścią art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Natomiast art. 7 k.p.a. stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Obowiązkiem organu administracji, wynikającym z zawartej w art. 7 k.p.a. zasady prawdy obiektywnej, jest dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Organ administracji jest zobowiązany do podejmowania wszelkich kroków zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i powinien prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębić zaufanie obywateli do państwa. Obowiązek ten jest realizowany dzięki nakazowi zebrania i wyczerpującego rozpatrzenia przez organ administracji całego materiału dowodowego.

Instytucja skargi na bezczynność ma za zadanie doprowadzić do wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Weryfikacja działań organu przez Sąd dokonywana jest z uwzględnieniem stanu faktycznego istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy. W przypadku skargi na bezczynność sąd pierwszej instancji sam zobowiązany jest do zbadania prawidłowości prowadzonego postępowania. Ciężar dokonania ustaleń spoczywa na sądzie, poprzez przede wszystkim zgromadzenie pełnego materiału aktowego, który by wiernie odzwierciedlał przebieg postępowania prowadzonego przez organ, a granicę czasową w tym względzie stanowi moment wyrokowania.

Z art. 61 § 4 k.p.a. wynika, iż o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Natomiast w myśl art. 28 k.p.a. stroną jest nie tylko ten, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, lecz także każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie.

Stroną postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest nie tylko strona postępowania zwykłego zakończonego wydaniem kwestionowanej decyzji, lecz również każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności decyzji.

O ile nie istnieje żaden przepis prawa, który określałby termin na dokonanie zawiadomienia o wszczęciu postępowania, to biorąc pod uwagę, że przepisy k.p.a. gwarantują stronie czynny udział w postępowaniu oraz zasadę szybkości postępowania, to brak zawiadomienia o pierwszej czynności organu uzewnętrznionej stronie nie można przypisać charakteru marginalnego. Postępowanie jest ciągiem czynności procesowych, a zawiadomienie strony o podejmowanych czynnościach, w szczególności o tym, iż postępowanie zostało wszczęte i się toczy jest istotne ze względu na wynikający z art. 10 § 1 k.p.a. obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania. Brak informowania o podejmowanych czynnościach oznacza, iż postępowanie toczy się bez udziału strony albo nie są podejmowane żadne czynności.

Istnieje pogląd ugruntowany już w orzecznictwie sądów administracyjnych, że brak

akt sprawy przesłanych innemu organowi (lub sądowi), nie jest przyczyną niezależną od organu. Rzeczą organu jest bowiem takie zorganizowanie pracy, aby być w posiadaniu albo samych akt administracyjnych, albo ich kopii w razie zaistnienia konieczności ich przekazania innemu organowi (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 461/17). Dzisiejsze środki techniczne są w pełni wystarczające, by sprawnie i skutecznie rozwiązać ten problem. Bierne oczekiwanie na zwrot akt jest bezczynnością (por. wyrok WSA z 19 grudnia 2012 r., IV SA/Po 1075/12). Brak akt sprawy nie może uzasadniać postawienia tezy, że jest to okoliczność usprawiedliwiająca zwłokę właściwego organu w załatwieniu sprawy w terminie (wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2002 r., sygn. akt IV SAB 216/01 i powołane w tym wyroku dalsze orzecznictwo). Brak akt sprawy jest to przeszkoda usuwalna, albowiem w takiej sytuacji organ powinien podjąć odpowiednie czynności zmierzające do ich uzyskania. Na przykład organ może wystąpić do organu dysponującego aktami z wnioskiem o ich wypożyczenie, w celu niezwłocznego rozpoznania sprawy lub też skopiowania akt.

Właśnie ze względu za niewykonanie akt podręcznych (lub odpisów) dotyczących odrębnych spraw (w tym przedmiotowej sprawy o wznowienie postępowania), powstał stan swoistej "cyrkulacji" jednego egzemplarza akt między organami i sądem, co bezpośrednio wpływa na nieuzasadnione wydłużenie czasu trwania postępowań oraz generuje stany ich przewlekłości lub nawet bezczynności organów.

Ponadto na tle przepisów zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego utrwalił się pogląd, co do funkcji poszczególnych trybów nadzwyczajnych, a w konsekwencji i co do tego w jakiej kolejności powinny być stosowane, gdy następuje zbieg przesłanek do wszczęcia dwóch albo więcej z nich w stosunku do jednej decyzji. Przyjmuje się - co zresztą wprost wynika z przepisów Kodeksu - że tryby wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji (art. 145 i nast. k.p.a. oraz art. 156 i nast. k.p.a.) służą usunięciu wad kwalifikowanych decyzji; z kolei tryby zmiany i uchylenia decyzji określone w art. 154 i 155 k.p.a. dotyczą wzruszalności decyzji prawidłowych albo dotkniętych wadami niekwalifikowanymi. Postępowania nadzwyczajne są niekonkurencyjne, co oznacza, że nie można stosować ich zmiennie w oparciu o te same okoliczności, np. konwalidować kwalifikowanych naruszeń poprzez zmianę lub uchylenie decyzji (zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2011, s. 591 i 591 oraz powołany tam wyrok z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt II OSK 1789/07, publ. ONSAiWSA 209, Nr 6, poz. 117). Oznacza to też, iż w przypadku wystąpienia wad kwalifikowanych uzasadniających wznowienie postępowania albo stwierdzenie nieważności decyzji (co może przesądzać o treści rozstrzygnięcia albo nawet dla jego istnieniu w obrocie prawnym), w pierwszej kolejności należy zakończyć te postępowania, a dopiero w następnej kolejności rozpoznać ewentualny wniosek o zmianę decyzji (zob.: wyrok z dnia 16 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 663/07, wyrok z dnia 5 stycznia 2010 r. sygn. akt II OSK 18/09 oraz wyrok z dnia 13 lipca 2010 r. sygn. akt II OSK 1151/09, wyrok z dnia 24 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wa 1184/11). W orzecznictwie i doktrynie jest zgoda co do tego, że postępowaniu nadzwyczajnemu, mającemu na celu podważenie ostatecznej decyzji administracyjnej z powodu jej wadliwości (art. 145, 156 k.p.a.) należy przypisać pierwszeństwo w stosunku do innych trybów postępowania administracyjnego wynikających z przepisów prawa materialnego, mogących doprowadzić również do uchylenia lub zmiany decyzji administracyjnej bez wykazywania jej wadliwości (art. 36a Prawa budowlanego).

Z treści art. 1 p.p.s.a. wynika, że prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy

stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowoadministracyjne). Zadaniem Sądu jest skontrolować (ocenić) działalność tego organu. Z kolei art. 3 § 1 p.p.s.a stanowi, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kryterium kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne określa art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, który stanowi, że jest ona sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola sądów administracyjnych polega więc na zbadaniu, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy.

Podstawowym elementem kształtującym zakres kognicji sądu administracyjnego jest zakres kontroli, którą ma on wykonywać w całym systemie kontroli stosowania prawa przez organy administracyjne. Zakres ten wyznaczają podstawy zaskarżenia działań i bezczynności organów administracji publicznej, a ponadto okoliczności, które mimo niepodniesienia ich przez skarżącego, sąd administracyjny musi wziąć pod uwagę z urzędu. Czynniki te przesądzają kierunek dokonywanej przez ten sąd kontroli.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów z dnia 26 listopada 2008 r., I OPS 6/08, celem wprowadzenia do systemu sądowej kontroli administracji skargi na bezczynność organu administracji było wyposażenie jednostki w środek prawny, którego zastosowanie skutecznie przymuszałoby organ do podjęcia żądanego działania (por. ONSAiWSA 2009/4/63). Istnienie instytucji skargi na bezczynność organu stwarza stronom możliwość dyscyplinowania organów administracji w zakresie terminowości załatwiania spraw, natomiast strony postępowania mają możliwość uzyskania ochrony prawnej w wyniku postępowania sądowego. Pamiętać należy, iż podstawowym zadaniem sądów administracyjnych jest ochrona praw i wolności obywateli, a dopiero w następnej kolejności ochrona obiektywnego porządku prawnego. Funkcja ochrony praw podmiotowych jednostki wynika z przyjętych w polskim systemie sądownictwa administracyjnego założeń weryfikacji działalności administracji publicznej (R. Hauser: Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego [w:] Polski model sądownictwa administracyjnego, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 143 i nast.).

Należy zwrócić uwagę na aspekt historyczny, gdyż problematyka ta była przedmiotem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w czasie obowiązywania art. 216 k.p.a. W postanowieniu NSA z dnia 23 września 1986 r, sygn. akt IV SAB 8/86 (ONSA 1986 r., nr 2, poz. 50 i OSPiKA 1988 r., nr 4, poz. 87) przyjęta została teza, że "rozpoznając skargę na bezczynność organu, sąd orzeka z uwzględnieniem stanu faktycznego i prawnego sprawy ustalonego w dniu wydania orzeczenia". Natomiast w postanowieniu z dnia 14 stycznia 1987 r., sygn. akt IV SAB 14/86 (ONSA 1987 r., nr 1, poz. 7 i GAP 1989, nr 18-20, s. 74) NSA stwierdził, że "skarga na zwłokę w załatwieniu sprawy, wniesiona po wydaniu i doręczeniu jej decyzji, jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu, gdy zaś decyzja została wydana po wniesieniu skargi, ale przed jej rozpoznaniem przez ten sąd postępowanie sądowe podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe".

Wykładnia i zastosowanie art. 149 P.p.s.a. wymaga uwzględnienia celu zmian jakie zostały dokonane ustawami: 1) z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (która weszła w życie z dniem 11 kwietnia 2011 r.), 2) z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (która weszła w życie z dniem 17 maja 2011 r.) oraz 3) z dnia 25 marca 2011 r. o

zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (która weszła w życie z dniem 12 lipca 2011 r.); z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r. poz. 658); dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017 poz. 935).

Ratio legis tych zmian jest rozszerzenie środków przeciwdziałania bezczynności organu i 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 o ochronie praw człowiek i podstawowych wolności oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie przeciwdziałania przewlekłemu prowadzeniu postępowań administracyjnych i rekompensowania szkód wynikających z tego tytułu.

Zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 6, poz. 18) art. 149 P.p.s.a. otrzymał następujące brzmienie: Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

Wprowadzenie w życie rozwiązań przyjętych w nowelizacji z dnia 3 grudnia 2010 r. przesądziło o konieczności dokonania dystynkcji między terminami "bezczyńność organu" i "przewlekłe prowadzenie postępowania". Jednocześnie rozróżnienie to pozwoliło na wyodrębnienie dwóch stanów niesprawnego prowadzenia postępowania administracyjnego: stanu "bezczyńności organu" i stanu "przewlekłego prowadzenia postępowania", należących do kategorii naruszeń prawa podlegających kontroli sądu administracyjnego (por. M. Sieniuc, Przewlekłość postępowania administracyjnego jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego, [w:] Internacjonalizacja administracji publicznej, red. Zb. Czarnik, J. Postuszny, L. Żukowski, Warszawa 2015, s. 353-354).

Ustawa z 3 grudnia 2010 r. treścią art. 1 pkt 8 nadała też nowe brzmienie art. 37 § 1 K.p.a., zgodnie z którym to przepisem na niezakończony w terminie określonym w art. 35, w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36 lub na przewlekłe prowadzenie postępowania stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu - wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Kolejne zmiany wprowadzone treścią art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa nasiliły wątpliwości co do wykładni art. 149, w szczególności dokonanej treścią wyżej przywołanej uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt I OPS 6/08. Zgodnie z tym przepisem do art. 149 dodane zostało zdanie drugie w brzmieniu: jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Właściwe określenie zakresu kontroli sądowej dokonywanej w sprawach bezczynności (także przewlekłości) w postępowaniu administracyjnym wymaga uwzględnienia również zmiany dokonanej ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy –

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 76, poz. 409). Zgodnie z art. 1 pkt 1 tego aktu, obowiązującego od 12 lipca 2011 r., w art. 149 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2 w brzmieniu: Sąd w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6.

Wreszcie ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r. poz. 658) dokonano kolejnej, jeszcze bardziej gruntownej noweli art. 149 P.p.s.a. W zakresie istotnym w niniejszej sprawie konieczne jest odnotowanie, że przepis art. 149 § 1 po tej zmianie składa się trzech punktów, zawierających trzy dyspozycje. W myśl art. 149 § 1 P.p.s.a., 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:

- 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
- 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
- 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Kolejne przepisy art. 149 p.p.s.a. mają następującą treść:

„§ 1a. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

§ 1b. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego.

§ 2. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6.”

Przed nowelizacją K.p.a. dokonaną ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017 poz. 935) w orzecznictwie zwracano uwagę na to, że organ administracji publicznej pozostaje w bezczynności w każdym przypadku niezafatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 k.p.a. lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych mających na celu usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji. Bezczynność występowała między innymi, gdy organ nie podejmuje czynności, które warunkują merytoryczne rozpatrzenie sprawy, zwłaszcza zaś, gdy nie dokonuje w prawie ustalonym terminie żadnych czynności w sprawie lub gdy jakkolwiek prowadził postępowanie, to jednak mimo ustawowego obowiązku nie kończy go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu, ani innej czynności. Nowelizacja z 2017 r. wprowadziła legalne definicje zarówno bezczynności jak i przewlekłości postępowania administracyjnego. Zgodnie z treścią art. 37 § 1 pkt 1 K.p.a. bezczynność ma miejsce w sytuacji nie zafatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Natomiast po myśli art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. prowadzenie postępowania dłużej niż jest to niezbędne do zafatwienia sprawy oznacza jego przewlekłość.

Zadaniem Sądu pierwszej instancji było zbadanie, czy postępowanie prowadzone przez organ w tej sprawie nosi cechy beczynności, uwzględniając przede wszystkim charakter podejmowanych czynności oraz ich koncentrację mającą wpływ na sposób procedowania i ostateczny termin załatwienia sprawy w kontekście istnienia uzasadnionych podstaw do przekroczenia przez organ terminów załatwienia sprawy wynikających z art. 35 k.p.a.

Zgodnie z art. 12 k.p.a. organ administracji publicznej powinien działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (§ 1), a sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie (§ 2). Wskazany przepis normuje jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego - zasadę szybkości, a więc osiągnięcia końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym możliwym czasie. Realizacja wskazanej zasady jest zagwarantowana przepisami określającymi terminy załatwienia sprawy oraz ustanawiającymi środki ochrony przed przewlekłością i beczynnością organów administracji publicznej, a także statuującymi odpowiedzialność pracownika organu administracji publicznej.

Pojęcie "beczynności" - również w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a. oraz art. 149 p.p.s.a. - sprowadza się więc obecnie do badania kwestii ewentualnego naruszenia "terminowości" działania organów administracyjnych: niezakończona sprawa w terminie (por. R. Suwaj, *Sądowa ochrona przed beczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 57). W tym ujęciu dochowanie przez organ ustawowego terminu załatwienia sprawy, względnie jego sukcesywne przedłużanie z zachowaniem aktów staranności przewidzianych w art. 36 k.p.a., wyklucza możliwość skutecznego postawienia organowi zarzutu beczynności.

- Stwierdzenie, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania winno być zastrzeżone dla sytuacji, gdy na dzień zamknięcia rozprawy beczynność (przewlekłość) postępowania nie występuje ale stan ten miał miejsce wcześniej. Oczywiście wydanie przez organ aktu, interpretacji przepisów prawa podatkowego lub do dokonanie czynności uniemożliwia wyrokowanie na podstawie art. 149 § 1b) o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku.

Z pola widzenia nie może umykać charakter i cel środka prawnego, jakim jest skarga na beczynność organu administracji publicznej; gdyby bowiem przyjąć, że wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej skutkuje brakiem merytorycznego rozpoznania skargi na beczynność, to beczynny (w określonym przedziale czasu) organ unikałby konsekwencji za brak wymaganego prawem działania, co w rezultacie prowadziłoby do zanegowania istoty środka, jakim jest skarga na bezprawne milczenie organu.

Tymczasem w sprawach dotyczących beczynności środki stosowane na podstawie art. 149 P.p.s.a., nie mają na celu wyłącznie dyscyplinowania organów administracji. Zasadniczym celem uprawnień sądów administracyjnych rozpoznających skargi na beczynność, po nowelizacji dokonanej ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jest stanowcze stwierdzenie, że organ dopuścił się beczynności (przewlekłości) i że beczynność ta (przewlekłość) miała miejsce (lub nie) z rażącym naruszeniem prawa. Takie orzeczenie sądu, ma niewątpliwie deklaratoryjny charakter, a zatem nie może ograniczać się wyłącznie do stanu istniejącego w dacie wniesienia skargi do sądu. Waler takiego deklaratoryjnego orzeczenia wyraża się też w tym, że staje się on niezbędnym prejudykatem, do którego odwołują się przepisy regulujące obowiązek naprawienia szkody w związku z takim działaniem organu administracji

publicznej, które pozostaje w niezgodzie z prawem (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., I OSK 3420/18; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2018 r., II SAB/Po 207/17).

W sytuacji, gdy jednostka dochodząca odszkodowania swoje roszczenie wiązać będzie ze zdarzeniem polegającym na zbyt znacznym - w jej ocenie - opóźnieniu w wydaniu decyzji administracyjnej (postanowienia), podstawy prawnej dochodzonego roszczenia należy upatrywać w art. 417(1) § 3 K.c. Zgodnie z tym przepisem 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. Do zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej nie wystarczy zatem sama tylko bezczynność, lecz należy uzyskać stwierdzające to uchybienie orzeczenie sądu administracyjnego.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej, każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Powołana norma konstytucyjna znajduje odzwierciedlenie w przepisach art. 417 i art. 417(1) Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.; dalej powoływany, jako "K.c."), regulujących zasady odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. W kontekście analizowanego problemu istotne znaczenie mają art. 417 § 1 oraz art. 417(1) § 3 K.c. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów, za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Wedle drugiego, 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.

Jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.), którą dodano do K.c. art. 417(1) (druk sejmowy z 15 września 2003 r. nr 2007), "art. 417(1) § 3 K.c. dotyczy szkody wyrządzonej przez przewlekłość postępowania sądowego lub administracyjnego". Zaznaczono następnie, że "tu również konieczne będzie stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem przewlekłości postępowania". Dalej zaś wskazano, że w sprawach administracyjnych środkiem takim jest skarga na bezczynność w indywidualnych sprawach administracyjnych przewidziana w (mającym wówczas wejść w życie – przyp. aut.) art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. Należy też odnotować, że projektodawca, mając na względzie ówczesnie obowiązujący stan prawny, zaznaczył w uzasadnieniu rzeczowej nowelizacji, że skarga na bezczynność będzie stanowić środek służący stwierdzeniu zarówno bezczynności, jak i przewlekłości postępowania administracyjnego.

Założoną przez projektodawcę rolę orzeczenia wydanego w wyniku rozpoznania sprawy ze skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, jednoznacznie potwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 26 maja 2017 r. sygn. akt I CSK 611/16, w którego uzasadnieniu stwierdził, że "właściwym postępowaniem, w którym stwierdza się przewlekłość postępowania, nie jest postępowanie przed sądem cywilnym, (...) ale środki wskazane w K.p.a. oraz w P.p.s.a.". Jak zauważył Sąd Najwyższy, "w konsekwencji należy uznać, że postępowaniem, o którym mowa w art. 417(1) § 3 K.c., jest postępowanie zainicjowane zażaleniem przewidzianym w art. 37 K.p.a. lub skargą na bezczynność bądź

przewlekłość postępowania, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. Bez uzyskania we wskazanym trybie stwierdzenia, że mamy do czynienia z przewlekłością postępowania (...) nie można uznać, aby została spełniona, wymagana przez art. 417(1) § 3 K.c., przesłanka dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa". Dalej zaś Sąd Najwyższy skonstatował, że odpowiedzialność Skarbu Państwa ponoszona zgodnie z art. 417 § 1 K.c. nie jest odpowiedzialnością absolutną, a jej granice wyznacza "(...) konieczność pozostawania (...) niezgodnych z prawem działań lub zaniechań w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą. Ponadto, gdy szkoda wyrządzona została przez wydanie decyzji niezgodnej z prawem ustawodawca wprowadził dodatkowe wymogi określone w art. 417(1) § 2 i 3 K.c.". Sąd zauważył też, że art. 417(1) § 3 K.c., "(...) inaczej niż art. 417(1) § 4 K.c., wyraźnie odsyła do innego postępowania, niż postępowanie przed sądem cywilnym rozpoznającym powództwo o odszkodowanie". Sąd Najwyższy skonstatował wreszcie, że "skoro (...) we właściwym postępowaniu, o którym mowa w art. 417(1) § 3 K.c., nie wykazano, że postępowanie zmierzające do usunięcia niezgodności z prawem pierwotnej decyzji oraz wydania nowej zgodnej z prawem, nie było przewlekłe, nie można uznać, że Skarb Państwa powinien ponosić odpowiedzialność za skutki zdarzeń, które nie pozostają w adekwatnym związku przyczynowym z decyzją (...)".

Nie można wprawdzie całkowicie wykluczyć sytuacji, w których – wobec szczególnych okoliczności sprawy (np. jeśli do wyrządzenia szkody doprowadzi nie tylko przewlekłość postępowania – zob. wyrok Sądu Najwyższego z 26 lutego 2016 r. sygn. akt IV CSK 367/15) – w celu uzyskania odszkodowania nie będzie konieczne wykazanie bezczynności lub przewlekłości postępowania "stwierdzeniami" (tzw. prejudykatem), o których mowa w art. 417(1) § 3 K.c., niemniej będą to sytuacje wyjątkowe, a wykazanie adekwatnego związku przyczynowego będzie wtedy bardzo utrudnione, jeżeli nie niemożliwe, co jednoznacznie potwierdza przywołany wyżej wyrok Sądu Najwyższego z 26 maja 2017 r. sygn. akt I CSK 611/16.

Wyrok sądu administracyjnego, stwierdzający na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a., że organ administracji dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stanowi tzw. prejudykat warunkujący możliwość dochodzenia naprawienia szkody spowodowanej przez obie wymienione formy opieszałości organu. Wobec takiej konstatacji należy uznać, że gwarantowane przez art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji prawo do sądu, w zakresie kwestionowania w postępowaniu sądowym "opieszałości" w działaniu administracji publicznej, obejmuje zarówno prawo do uzyskania orzeczenia zobowiązującego do zakończenia postępowania administracyjnego (art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a.), jak i orzeczenia stwierdzającego, że organ dopuścił się bezczynności lub prowadził postępowanie w sposób przewlekły (art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a.).

3.2. Przepis art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a

Art. 161 p.p.s.a. ma następujące brzmienie:

„§ 1. Sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania:

- 1) jeżeli skarżący skutecznie cofnął skargę;
- 2) w razie śmierci strony, jeżeli przedmiot postępowania odnosi się wyłącznie do praw i obowiązków ściśle związanych z osobą zmarłego, chyba że udział w sprawie zgłasza osoba, której interesu prawnego dotyczy wynik tego postępowania;
- 3) gdy postępowanie z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe.

§ 2. Postanowienie o umorzeniu postępowania może zapaść na posiedzeniu niejawnym.”

Zagadnienie gdy organ, który pozostawał w beczynności, wydał akt lub dokonał czynności po wniesieniu skargi do sądu był przedmiotem uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt I OPS 6/08, podjętej na gruncie ówczesnego stanu prawnego. W uchwale tej skład orzekający wyraził pogląd, że przepis art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ma zastosowanie także w przypadku, gdy po wniesieniu skargi na beczynność organu - w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a tej ustawy - organ wyda akt lub dokona czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co do których pozostawał w beczynności. W ocenie Sądu wystarczającym powodem, dla którego należy umorzyć postępowanie sądowe na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a., jest wydanie przez organ żądanego aktu lub dokonanie wnioskowanej czynności w wyniku wniesienia skargi na beczynność.

Problem ten sprowadza się do tego, czy w przypadku ustania beczynności organu w toku postępowania sądowego należy je umorzyć na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., czy też należy skargę oddalić na podstawie art. 151 p.p.s.a.

W myśl pierwszego z poglądów, w przypadku gdy po wniesieniu do sądu administracyjnego skargi na beczynność organu administracji, organ ten wyda akt lub podejmie czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1-4a p.p.s.a., postępowanie sądoadministracyjne staje się bezprzedmiotowe. Jako podstawę uznania postępowania za bezprzedmiotowe wskazuje się treść art. 149 p.p.s.a., który stanowi, że uwzględniając skargę na beczynność organu sąd władny jest jedynie do zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu administracyjnego lub podjęcia określonej czynności. Jeżeli zatem jeszcze w toku postępowania sądowego organ wydał akt lub dokonał czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1-4a p.p.s.a., skutkiem czego w beczynności już nie pozostaje, sąd nie może zastosować rozstrzygnięcia przewidzianego w art. 149 p.p.s.a. Konsekwencją ustania beczynności organu po wniesieniu skargi jest bezprzedmiotowość postępowania sądowego, co stwarza podstawę do jego umorzenia na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

W piśmiennictwie aprobatę dla omawianego poglądu wyrażają m. in. B. Dauter [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wydanie II*, WoltersKluwer, 2006, s. 353, teza 12), J. P. Tarno oraz W. Chróścielewski (zob. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wydanie 2*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 348, teza 7 i W. Chróścielewski i J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 463). Zdaniem tych autorów bezprzedmiotowość postępowania ze skargi na beczynność organu zachodzi wówczas, gdy żądanie strony objęte tą skargą zostało uwzględnione przez organ po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego. W takim stanie faktycznym sąd obowiązany jest wydać postanowienie o umorzeniu postępowania sądowego, na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

Przeciwstawny pogląd oparto na założeniu, zgodnie z którym wydanie aktu administracyjnego albo podjęcie przez organ stosownej czynności po wniesieniu do sądu skargi na beczynność powoduje ten skutek, że brak jest merytorycznych podstaw do wydania wyroku przewidzianego w art. 149 p.p.s.a. Nie czyni to jednak bezprzedmiotowym postępowania sądowego i nie uprawnia do wydania przez sąd postanowienia o umorzeniu postępowania. Nie zachodzi bowiem bezprzedmiotowość postępowania "z innych przyczyn", w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., lecz wyłącznie skarga nie może zostać uwzględniona

przez sąd ze względu na przewidziane dla sądu w art. 149 p.p.s.a. możliwe rozstrzygnięcia. Powyższe stanowisko podzieliły składy orzekające m.in.: w prawomocnym wyroku WSA w Opolu z dnia 7 listopada 2005 r. (sygn. akt II SA/Op 13/05, ONSAiWSA 2006/4/104), w prawomocnych wyrokach WSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2005 r. sygn. akt I SAB/Wa 17/04), z dnia 17 października 2006 r. (sygn. akt VI SAB/Wa 12/06), z dnia 7 listopada 2006 r. (sygn. akt II SAB/Wa 147/06), z dnia 8 stycznia 2008 r. (sygn. akt IV SAB/Wa 177/07) i z dnia 6 marca 2008 r. (sygn. akt IV SAB/Wa 15/08).

W doktrynie prawniczej poparcie dla tego poglądu wyraził T. Woś (zob. T. Woś [red.], H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 462, teza 7) oraz M. Śmiałowski (por.: M. Śmiałowski, Kontrola Państwowa, wyd. Najwyższej Izby Kontroli, Rocznik LI, Nr 4(309), Lipiec-Sierpień 2006). Zwolennicy powyższego stanowiska zwracali uwagę, iż postępowanie sądoadministracyjne ma charakter kontrolny. W sytuacji zatem, gdy przedmiot tej kontroli w momencie wnoszenia skargi istniał, to fakt, iż po wniesieniu skargi do sądu organ wykazał się aktywnością, nie oznacza, że sprawy nie było i w konsekwencji nie daje podstaw do umorzenia postępowania sądowego. Wydanie wyroku oddalającego skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a. stwierdza, iż beczynność miała miejsce, a tylko przez podjęcie działania przez organ skarga nie zasługuje na uwzględnienie, co nie jest równoznaczne z bezprzedmiotowością w rozumieniu w art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

Przedstawiony pogląd, co do braku podstaw do umorzenia postępowania, został poddany analizie krytycznej, m.in. przez P. Brzozowskiego w glosie do wyroku WSA w Opolu z dnia 7 listopada 2005 r. sygn. akt II SAB/Op 13/05 (publ. w LEX/el 2007 nr 61206). W ocenie wspomnianego glosatora chybnym jest stanowisko, w myśl którego dokonanie przez organ czynności, po wniesieniu skargi na beczynność, nie uprawnia do umorzenia postępowania na zasadzie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., gdyż dla tak postawionej tezy brak uzasadnienia w przepisach ustawy p.p.s.a. Nadto, takie stanowisko godzi w prawo do sprawiedliwej drogi sądowej. Uznanie słuszności tego stanowiska prowadzi do przyznania organowi zezwolenia na dokonanie jednostronnej czynności o charakterze jurysdykcyjnym, której skutki obciążają stronę skarżącą, albowiem przegrywa ona proces, a także zostaje pozbawiona możliwości otrzymania zwrotu kosztów postępowania sądowego. Konsekwencją może być sytuacja, w której termin do załatwienia sprawy przez organ nie będzie terminem miesięcznym, ale będzie zależał od tego, kiedy strona zainteresowana w sprawie zdecyduje się wnieść skargę na beczynność organu i kiedy sąd będzie mógł tę sprawę rozpoznać. Załatwienie zaś przez organ sprawy do czasu wydania wyroku i w następstwie oddalenie przez sąd skargi na beczynność, zwolni organ od wszelkich negatywnych konsekwencji beczynności. Zdaniem glosatora, po wniesieniu skargi do sądu, realizacja przez organ żądania skargi na beczynność może nastąpić wyłącznie w trybie samokontroli. Powyższe wynika z faktu, że gospodarzem sprawy jest sąd, a wkroczenie przez organ administracji w sferę oddaną wyłącznej dyspozycji sądu może nastąpić tylko na zasadach określonych w art. 54 § 3 p.p.s.a. Takie działanie organu skutkuje zaistnieniem przesłanki bezprzedmiotowości postępowania sądowego. Wówczas "przegraną stroną procesu jest organ, który w wyniku wniesienia skargi przez stronę usunął stan niezgodności z prawem". Glosator podzielił pogląd, że wydanie aktu administracyjnego lub podjęcie czynności po wniesieniu skargi na beczynność oznacza, że sąd nie będzie mógł uwzględnić skargi na zasadzie art. 149 p.p.s.a. Nie jest to jednak, w jego ocenie, podstawa do oddalenia skargi jako bezzasadnej. W wyniku aktywności organu przestanie istnieć przedmiot skargi, którym w tym przypadku jest beczynność organu, a to stanowi "oczywistą przesłankę bezprzedmiotowości postępowania i uprawnia sąd do

umorzenia postępowania na zasadzie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a". Powyższy pogląd znajduje pośrednio potwierdzenie w treści art. 201 § 1 p.p.s.a., stanowiącego podstawę zasądzenia na rzecz skarżącego od organu zwrotu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw, w razie umorzenia postępowania z przyczyny określonej w art. 54 § 3 p.p.s.a.

Do wszczęcia postępowania na skutek wniesienia skargi dochodzi z dniem doręczenia skargi organowi, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy (art. 54 § 1 p.p.s.a.). Z tym momentem organ administracyjny staje się stroną tego postępowania i ma obowiązek udzielenia odpowiedzi na skargę oraz przesłania do sądu skargi i akt sprawy. Ponadto z dniem doręczenia skargi organowi powstaje jego uprawnienie do dokonania autokontroli zaskarżonego działania lub bezczynności. Instytucja ta stanowi jedyną na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego dopuszczoną przez prawo możliwość podjęcia przez organ władczego rozstrzygnięcia w sprawie, w której wniesiono skargę do sądu. Samoistną podstawę prawną do przeprowadzenia autokontroli przez organ administracji stanowi art. 54 § 3 p.p.s.a. Jedyny warunek, jaki musi być spełniony, to uwzględnienie skargi w całości. W literaturze prawniczej podkreśla się przy tym, że uwzględnienie skargi w całości oznacza uznanie za uzasadnione zarzutów oraz wniosków skargi, jak i wskazanej w niej podstawy prawnej - por. A. Kabat, Skarga do sądu administracyjnego na decyzje Komisji Nadzoru Bankowego (zagadnienia wybrane), "Prawo Bankowe" 2004, nr 12, s. 33 i n. Uwzględnienie skargi na podstawie art. 54 § 3 odnosi się do skargi na akty lub czynności, ale także do skargi na bezczynność organów w przypadkach, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1-4a, albowiem przepis ten wyraźnie stanowi, że organ, którego bezczynność zaskarżono może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę. Skoro uwzględnienie przez organ skargi na bezczynność może nastąpić tylko w trybie autokontroli (uregulowanym w art. 54 § 3), to uwzględnienie skargi w całości w takiej sprawie oznacza wydanie żądanego przez stronę aktu lub dokonanie żądanej czynności. Organ administracji wydając akt lub dokonując czynności z zakresu administracji publicznej po wniesieniu skargi do sądu przyznaje, że pozostawał w bezczynności.

Jednocześnie w literaturze przedmiotu przyjmuje się pogląd, że postępowanie sądowoadministracyjne staje się bezprzedmiotowe, jeżeli w jego toku wystąpią zdarzenia, w następstwie których przestanie istnieć sprawa sądowoadministracyjna, co oznacza, że przed wydaniem wyroku przestanie istnieć przedmiot zaskarżenia. Nie budzi w zasadzie kontrowersji stanowisko, że w szczególności, sprawa sądowoadministracyjna przestaje istnieć na skutek uwzględnienia skargi przez organ administracyjny w trybie autokontroli - por. np. J. P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 403; B. Dauter [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. 2, Zakamycze 2005, s. 376, czy T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 495. Jeżeli stanowisko to nie budzi zastrzeżeń w odniesieniu do postępowań ze skargi na określone działanie (akt lub czynność) organu administracji, to nie ma żadnego powodu, ażeby nie miało ono zastosowania również w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi na bezczynność. I już to jest wystarczającym powodem, dla którego należy umorzyć postępowanie sądowe na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., gdy w wyniku wniesienia skargi na bezczynność, organ wyda żądany akt lub dokona wnioskowanej czynności.

Stosownie do art. 149 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na bezczynność organów w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Z przepisu tego wynika a contrario, że wydanie przez organ decyzji lub innego aktu wyłącza możliwość uwzględnienia skargi nawet wówczas, gdy ta decyzja lub akt podjęte zostały z naruszeniem terminu przewidzianego do ich wydania - por. wyr. NSA z 16 marca 2000 r., I SAB 201/99 (niepubl.). Jest zatem rzeczą oczywistą, że jeżeli do daty orzekania przez sąd organ administracji publicznej, którego dotyczyła skarga na bezczynność, wyda akt lub podejmie czynność, których domagała się strona, to - mimo pozostawania w zwłoce - przestaje on tkwić w bezczynności. Postępowanie sadowoadministracyjne w sprawie jego bezczynności staje się więc bezprzedmiotowe również i z tego powodu, i dlatego podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3.

Art. 151 p.p.s.a. stanowi, iż w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części.

4. Naruszenie Konstytucji przez przepis art. 149 p.p.s.a., art. 163 § 1 pkt 3 p.p.s.a., art.151 p.p.s.a.

Nakaz określoności przepisów prawnych nie został wprost wyrażony w tekście Konstytucji. Został on jednak wyinterpretowany przez Trybunał Konstytucyjny z klauzuli demokratycznego państwa prawnego i wynikającej z niej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa (art. 2 Konstytucji). Wymóg precyzji i jasności przepisów prawa oznacza taki sposób formułowania treści prawnej, by jej adresat wiedział, które zachowanie i z jakich powodów ma znaczenie prawne. Zasada ta pełni istotną rolę w sferze ochrony wolności i praw jednostek, ponieważ wprowadza wymóg dostatecznej jasności i precyzji ograniczenia praw i wolności (m.in. wyroki TK z: 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09; 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08; 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 23/09).

Z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie wynika, że wolą ustrojodawcy jest objęcie prawem do sądu możliwie najszerszego zakresu spraw. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego płynie natomiast dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. W sytuacji, gdy dochodzi do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym, bądź nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, może mieć miejsce ograniczenie zakresu przedmiotowego prawa do sądu, jednakże jest ono dopuszczalne "(...) w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób" (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r. sygn. K 28/97). Jak wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenie takie może zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest 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 może ono też naruszać istoty prawa do sądu. Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu determinuje także powołany wyżej art. 77 ust. 2 Konstytucji. Wyłącza bowiem możliwość zamknięcia przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw.

W doktrynie dominuje pogląd, iż z podlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego pominięciem prawodawczym mamy do czynienia, gdy jakiś akt normatywny lub jego część ma zbyt wąski zakres zastosowania lub normowania, co jest niezgodne z Konstytucją (por. Piotr Tuleja, Podstawowe problemy związane z interpretacją Konstytucji Rzeczypospolitej

Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny – między hierarchiczną kontrolą norm a ochroną praw człowieka, [w:] Księga XX – lécia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny, Wydawnictwa, Warszawa 2006, s. 223).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć, postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych (vide – wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 216, s.1092 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do swojej kompetencji, przypominał również niejednokrotnie, że może badać, czy w kontrolowanych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, których zamieszczenie jest konieczne z punktu widzenia konstytucyjnego wzorca dla danej regulacji. Możliwe jest zatem, w wypadku regulacji prawnej częściowej o niepełnym charakterze, kwestionowanie jej zakresu (vide – wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU Nr 9/A/2009, poz. 138 oraz powołane tam orzecznictwo).

W świetle przytoczonych wyżej poglądów doktryny i konsekwentnego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zakwestionowane przepisy art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 1 p.p.s.a. w zakresie w jakim po wniesieniu skargi na bezczynność organu na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–2 p.p.s.a. w dacie rozpoznania skargi organ nie pozostawał już bezczynny pomija, iż wydanie aktu przez organ, co do których pozostawał w bezczynności, nie skutkuje umorzeniem postępowania co do zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu, a dopuszcza oddalenie skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a. podlega kognicji Trybunału, gdyż odnosi się do pominięcia prawodawczego.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji, zawierający tzw. generalną klauzulę limitacyjną, stanowi, co następuje: „[O]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie 1), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie 2) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie 1).

Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie krępują korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może

ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które powinno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów realizacji zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04).

Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w znaczeniu ścisłym); zob. m.in. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04. Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

W realiach niniejszej sprawy zakończenie postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie bezczynności organu można dokonać poprzez umorzenie postępowania, bez konieczności uciekania się do instytucji oddalenia skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a., gdyż wtedy zachowany zostanie wymóg proporcjonalności.

Zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, kryteria wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji znajdują zastosowanie również przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności. Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji, który powtarza wymóg ustawowej formy ingerencji oraz zakaz naruszania istoty prawa własności, nie ma charakteru przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału utrwalił się pogląd, że w przypadku ograniczenia prawa własności to art. 31 ust. 3 Konstytucji winien stanowić podstawę kontroli dopuszczalności ingerencji, natomiast unormowanie art. 64 ust. 3 Konstytucji należy traktować właśnie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności ograniczania tego prawa (zob. wyroki TK z: 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00; 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01; 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 5 marca 2002 r., sygn. akt SK 22/00).

Zasada proporcjonalności ma kluczowe znaczenie dla wyznaczenia dopuszczalnych granic ingerencji ustawodawcy w konstytucyjne prawa człowieka. W myśl tej zasady ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Odnosi się ona również do problemu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego, który wiąże się z nakazem kompletności unormowania ustawowego. Powinno ono samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia praw i wolności, aby na podstawie wykładni językowej danej normy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia.

W tym kontekście zwrócić należy uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P 11/99), w którym wskazano, że art. 31 ust. 3 Konstytucji

wymaga w aspekcie formalnym, aby ograniczenie konstytucyjnych praw lub wolności było ustanowione „tylko w ustawie”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wymóg ten „jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego.” Niedopuszczalne w związku z tym jest przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych służących ograniczeniu wolności lub praw jednostki. Z tej perspektywy przesłanka ograniczenia prawa do sądu w postaci oddalenia skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a. pomimo wydania decyzji przez organ po wniesieniu skargi na bezczynność do sądu nie tylko nie znajduje swojego normatywnego wyrazu w treści ustawy, lecz nie spełnia także wymaganej przez normy konstytucyjne precyzji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnosi się, iż z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165). Konstytucyjna zasada praworządności, która jest jedną z podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego, nie daje bowiem argumentów za sanacją kwalifikowanego naruszenia prawa w postaci rozpatrzenia wniosku w określonym terminie i wydania decyzji bądź postanowienia, które jest działaniem sprzecznym z przepisem prawa niebudzącym wątpliwości interpretacyjnych.

Zasada praworządności (legalizmu) została przewidziana w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Legalizm działalności organów administracji publicznej polega m.in. na wydawaniu przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie i określonym czasie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Zasada ta dotyczy nie tylko organów publicznych tworzących prawo, ale też stosujących je organów. Naruszenie przez organy państwa obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że istotą art. 7 Konstytucji jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym winna być zawarta podstawa działania, jak też określone granice jej działania (zob. postanowienie z 9 maja 2005 r., sygn. Ts 216/04, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 87).

Zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji nie ma charakteru wyłącznie formalnego, który by powodował, że konstytucyjne uwarunkowania dotyczące treści przepisów prawnych nie wynikają z art. 7, ale z klauzuli wyrażonej w art. 2 Konstytucji i pozostałych zasad ustrojowych. Takie uwarunkowania wynikają bowiem również z samego art. 7 Konstytucji (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3). Trybunał podkreśla, że art. 7 Konstytucji nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, a nie wypływają z niego dodatkowe uprawnienia względem tych, które wynikają z innych norm prawnych. Art. 7 Konstytucji ma jednak też samoistne znaczenie, bo jest dyrektywą "interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone" (wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34).

Zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji, ma pierwszoplanowe znaczenie i szeroki zakres, a zasada praworządności, przewidziana w art. 7,

z niej wynika i stanowi jej konsekwencję (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, w: Konstytucja..., s. 3-4). Zasada praworządności "stanowi jądro zasady państwa prawnego", choć formalnie na tle Konstytucji jest zasadą równoległą do klauzuli państwa prawnego (tenże, komentarz do art. 2 Konstytucji, tamże, s. 16). W trakcie prac nad projektem Konstytucji pojawiały się nawet głosy, że art. 7 jest superfluum względem art. 2. Ostatecznie jednak zwyciężyło stanowisko, mówiące, że artykuł ten jest potrzebny, bowiem powieliła treść poprzedniej Konstytucji, na tle której zrodziło się bogate orzecznictwo, a ponadto spełnia on funkcję edukacyjną.

Jednocześnie z art. 2 Konstytucji wywodzone są w orzecznictwie Trybunału zasady pochodne, w tym jest on źródłem zasady zaufania obywatela do państwa i zasady bezpieczeństwa prawnego (pewności prawa). Zasady konstytucyjne, istotne dla rozpoznania niniejszej sprawy, mają więc wspólne źródło w szeroko rozumianej klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

Zasada pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) jest zasadą pochodną wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zasadę tę wywodzi się najczęściej z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, która interpretowana jest z, przewidzianej w art. 2 Konstytucji, klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Niekiedy z klauzuli tej wywodzi się równolegle zasadę zaufania oraz zasadę pewności prawa (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 2 Konstytucji, [w:] Konstytucja..., s. 18-19, 36).

Zasada praworządności uzasadnia w szczególności te rozwiązania prawne, których celem jest eliminowanie zaniechań organu, w zakresie braku rozstrzygnięć kończących zainicjowane postępowanie administracyjne w odpowiedniej formie oraz w określonych czasie.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał na, niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki, obowiązek lojalnego postępowania państwa wobec jednostki, podkreślając, że "zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny" (orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10; zob też wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

Z orzecznictwa Trybunału wynika też, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa "opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne (...). Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty" (wyrok z 14 czerwca 2000 r. sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; podobnie wyroki z: 6 lipca 2004 r., sygn. P 14/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 6; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81). Trybunał stwierdzał również, że pewność prawa oznacza możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli, a przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa (zob. orzeczenie z 2 III 1993 r., sygn. K 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6).

W ocenie Trybunału z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika m.in. zakaz przyjmowania nieprzewidywalnych unormowań, przy czym zaskakujące dla jednostki może być też stosowanie przepisów zawierających nieostre przesłanki (zob. wyroki z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00; z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27).

Z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego wynika obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji, które będą budowały zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz będą budowały bezpieczeństwo prawne stron poprzez kierowanie do nich aktów administracyjnych w pełnej treści. Ponadto z zasady praworządności wynika dla ustawodawcy obowiązek wprowadzenia regulacji, które gwarantować będą zgodność z prawem decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej oraz eliminowanie z obrotu aktów administracyjnych sprzecznych z prawem.

Zasada praworządności jest zasadą instrumentalną względem zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, w tym sensie, że działanie na podstawie i w granicach prawa jest warunkiem koniecznym realizacji zasad pewności i zaufania. Co do zasady działanie na podstawie i w granicach prawa jest instytucjonalnie realizowane w ten sposób, że ustawa określa kompetencje, prawne formy działania i materialne podstawy rozstrzygnięcia organu władzy publicznej. Wydanie decyzji zgodnej z prawem gwarantowane jest przez odpowiednie procedury, w tym prawo do zaskarżania orzeczeń i ich sądową kontrolę.

Wskazywane regulacje naruszają wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, rozumianą jako adresowany do ustawodawcy zakaz ustanawiania regulacji, w świetle której ten, kto zastosował się do obowiązującego prawa, znalazł się w sytuacji mniej korzystnej od tego, kto to prawo naruszył.

Gwarancja uczestnictwa strony w prowadzonym postępowaniu nie może być pozorna. Taka pozornosc występowałaby nie tylko, jeżeli ustawodawca nie przewidywałby możliwości uczestnictwa, ale również jeżeli ograniczenia te nie są wystarczające dla zachowania zasady zaufania obywatela do państwa i zasady pewności prawa.

NSA w uchwale z 26 listopada 2008r., sygn. I OPS 6/08 wskazywał, iż przyjęcie stanowiska, że wydanie przez organ żądanego aktu po wniesieniu skargi do sądu, ale przed zamknięciem rozprawy powinno skutkować oddaleniem skargi, ponieważ organ nie pozostaje już w stanie bezczynności może w konsekwencji doprowadzić do lekceważenia przepisów wyznaczających organom administracyjnym terminy załatwiania spraw (por. art. 35 k.p.a., czy art. 139 Ordynacji podatkowej). Skarga na bezczynność organu przestanie wówczas spełniać swoje zadanie, ponieważ stanie się tylko iluzorycznym środkiem przymuszania do terminowego załatwiania spraw przez organy administracyjne. Skoro jej uwzględnienie w trybie autokontroli czyni ją bezzasadną, to nie będzie można organowi skutecznie postawić zarzutu, że naruszył prawo opieszałym działaniem, jeżeli tylko zdąży z wydaniem aktu lub podjęciem czynności przed wydaniem wyroku w sprawie przez sąd.

Za minimalne wymaganie prawa do sprawiedliwej procedury orzecznictwo Trybunału uznaje nakaz podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania uczestników postępowania. Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości proceduralnej obejmuje zapewnienia uczestnikom postępowania przewidywalności, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym są oni poddani (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; wyrok TK z 25 lipca 2013 r., sygn. SK 17 /12).

Tak jak zostało to wyżej wspomniane na prawo do sądu składa się prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Pogląd, że uwzględnienie skargi na beczynność przez organ administracji nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego pozostaje ponadto w sprzeczności z podstawowym zadaniem sądów administracyjnych, którym jest ochrona praw i wolności obywateli, a dopiero w następnej kolejności ochrona obiektywnego porządku prawnego. Funkcja ochrony praw podmiotowych jednostki wynika z przyjętych w polskim systemie sądownictwa administracyjnego założeń weryfikacji działalności administracji publicznej - por. np. R. Hauser, Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego [w:] Polski model sądownictwa administracyjnego, (red.) J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 143 i n. Sąd administracyjny rozstrzyga spór pomiędzy skarżącym a organem administracji publicznej o brak aktu. Podstawą uwzględnienia skargi jest naruszenie prawa, które miało lub mogło mieć wpływ (istotny wpływ) na wynik sprawy.

Nie można oddalić skargi w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa nakazującego sądowi jej uwzględnienie na podstawie art. 149 p.p.s.a. Uwzględnienie skargi na beczynność przez organ administracji publicznej w trybie autokontroli dowodzi, że naruszenie prawa nakazujące uwzględnienie skargi, miało miejsce, przynajmniej w dacie jej wniesienia do sądu. Wszak inaczej organ nie uwzględniłby tej skargi w całości. Fakt, że organ usunął istniejące naruszenie prawa we własnym zakresie nie upoważnia sądu administracyjnego do wydania wyroku stwierdzającego bezzasadność zaskarżenia beczynności organu. Fakt ten oznacza jedynie, że między skarżącym a organem przestał istnieć spór, co do legalności niepodjęcia w terminie określonego aktu lub czynności. Brak tego sporu jest równoznaczny z tym, że sprawa sądowoadministracyjna przestaje istnieć, a co za tym idzie z bezprzedmiotowością dalszego postępowania w sprawie. Brak jest przesłanek aby inaczej traktować sytuację, gdy organ wyda akt po przekazaniu skargi na beczynność do sądu, gdyż organ także usunął stan beczynności.

Przyjęcie stanowiska, że wydanie przez organ żądanego aktu po wniesieniu skargi do sądu, ale przed zamknięciem rozprawy powinno skutkować oddaleniem skargi, ponieważ organ nie pozostaje już w stanie beczynności może w konsekwencji doprowadzić do lekceważenia przepisów wyznaczających organom administracyjnym terminy załatwiania spraw (por. art. 35 k.p.a.). Skarga na beczynność organu przestanie wówczas spełniać swoje zadanie, ponieważ stanie się tylko iluzorycznym środkiem przymuszania do terminowego załatwiania spraw przez organy administracyjne. Skoro jej uwzględnienie w trybie autokontroli czyni ją bezzasadną, to nie będzie można organowi skutecznie postawić zarzutu, że naruszył prawo opieszałym działaniem, jeżeli tylko zdąży z wydaniem aktu lub podjęciem czynności przed wydaniem wyroku w sprawie przez sąd. Ponadto za organizację pracy urzędu odpowiada jego organ, i powinien tak zorganizować tą pracę i przedsięwziąć takie środki aby w określonym terminie wydać akt, a jeśli nie jest w stanie tego wykonać to przedłużyć termin rozpatrzenia postępowania i zawiadomić o tym stronę. Skoro przez półtora miesiąca strona od dnia złożenia wniosku o wznowienie postępowania za pośrednictwem epuap nie otrzymała od organu jakiegokolwiek informacji (za pośrednictwem tego kanału jako sposób doręczenia) o rozpatrywaniu wniosku, to wykorzystwała przysługujące jej prawo do złożenia ponaglenia oraz skargi na beczynność. Wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania nieważnościowego nastąpiło po wniesieniu skargi na beczynność, a więc skarga odniosła skutek, gdyż strona mogła się dowiedzieć, że wniosek wpłynął do organu i jest procedowany. Na wydanie decyzji strona czekała kolejne 1,5 miesiąca. W niniejszej sprawie nie miała miejsce autokontrola organu w przewidzianej ku

temu formie określonej w p.p.s.a. Skoro strona powzięła skuteczne kroki i przymusiła organ do podjęcia czynności do wydania aktu, które naruszały terminy prowadzenia postępowań i okoliczności zawiadomienia strony, to organ pomimo naruszenia prawa znalazł się z korzystniejszej sytuacji, niż strona wnosząca skargę, która czekała na wydanie decyzji ponad 4 miesiące. Organ, który naruszył prawo nie może znaleźć się w lepszej sytuacji niż strona, która podejmuje czynności przeciwdziałające temu naruszeniu. Oddalenie skargi, która została wniesiona skutecznie po upływie terminu na rozpatrzenie wniosku, a następnie wydanie decyzji narusza zasadę praworządności określoną w art. 2 konstytucji. Z art. 7 Konstytucji wynika, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Skoro organ nie działa na podstawie i w granicach prawa, to znalazł się w lepszej sytuacji, niż strona, która do tego przymusiła. Z pola widzenia nie może umykać charakter i cel środka prawnego, jakim jest skarga na bezczynność organu administracji publicznej; gdyby bowiem przyjąć, że wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej skutkuje brakiem merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność, to bezczynny (w określonym przedziale czasu) organ unikałby konsekwencji za brak wymaganego prawem działania, co w rezultacie prowadziłoby do zanegowania istoty środka, jakim jest skarga na bezprawne milczenie organu.

Jak podkreśla się w piśmiennictwie celem wprowadzenia do systemu sądowej kontroli administracji skargi na bezczynność organu administracji było wyposażenie jednostki w środek prawny, którego zastosowanie skutecznie przymuszałoby organ do podjęcia żądanego działania. Za optymalną należy uznać sytuację, kiedy dochodzi do wydania aktu lub podjęcia czynności bez konieczności wydania w tym względzie wyroku uwzględniającego skargę. Tak było w latach 80-tych XX wieku, kiedy to już samo złożenie skargi na bezczynność powodowało jej uwzględnienie w trybie samokontroli w większości wypadków - J. P. Tarno, [w:] Z. Kmiecik, J. P. Tarno, Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA), Warszawa 1988, s. 210.

W zaistniałej sytuacji brak jest podstaw do oddalenia skargi, ponieważ powodem oddalenia skargi jest jej bezzasadność. Uznawszy zaś, że organ był bezczynny w tej dacie, ale przestał nim być, wydając stosowny akt lub podejmując właściwą czynność w trybie autokontroli, sąd powinien uznać, że przestała istnieć sprawa sądoadministracyjna (rozumiana jako ustalenie, czy istnieje potrzeba zmuszenia organu do podjęcia nakazanych prawem aktów lub czynności), a co za tym idzie postępowanie to stało się bezprzedmiotowe. W takim przypadku bowiem już samo wniesienie skargi na milczenie organu wywołuje pożądany skutek w postaci likwidacji jego bezczynności. Nie ma wówczas żadnych innych powodów, które przemawiałyby za wydaniem wyroku oddalającego skargę, który - najogólniej rzecz ujmując - jest orzeczeniem stwierdzającym, że podniesiony przez skarżącego zarzut naruszenia prawa jest bezzasadny. Takie orzeczenie będzie niezrozumiałe dla skarżącego, który przecież zasadnie żądał od sądu administracyjnego ochrony, osiągnął zamierzony cel na skutek skorzystania z przysługującego mu środka prawnego, bo organ, którego bezczynność zaskarżono, w całości uwzględnił skargę. Uwzględnienie skargi przez organ wywołuje także ten skutek, że skarga została przez organ rozpoznana, a więc sąd nie może ponownie rozpoznać tej samej skargi. Inaczej mówiąc, skoro organ uwzględnił skargę, to tej samej skargi sąd nie może uwzględnić lub oddalić.

Wyrażona w art. 21 ust. 1 Konstytucji norma prawna jest normą ogólną skierowaną do władzy publicznej i nakazuje objęcie ochroną prawną własność i prawo dziedziczenia. Skarżący jest właścicielem nieruchomości sąsiadującej bezpośrednio z terenem inwestycji. Przepisy prawa przewidują uczestnictwo podmiotu, w stosunku do którego inny podmiot, w tym wypadku inwestor ingeruje w przysługujące mu prawo własności Skoro nie był stroną

postępowania o pozwolenie na budowę, a po dowiedzeniu się o fakcie wydania decyzji złożył wniosek o wznowienie postępowania pierwotnego o pozwoleniu na budowę, a w jego trakcie inwestor dokonuje zmiany pozwolenia na budowę i ponownie Skarżący nie jest stroną postępowania, to podejmuje kroki w celu obrony swych praw. Jeśli obok odwołania od decyzji składa wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji o zatwierdzenie projektu zamiennego, to nie może uciec z pola widzenia, iż na tle przepisów zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego utrwalił się pogląd, co do funkcji poszczególnych trybów nadzwyczajnych, a w konsekwencji i co do tego w jakiej kolejności powinny być stosowane, gdy następuje zbieg przesłanek do wszczęcia dwóch albo więcej z nich w stosunku do jednej decyzji. Przyjmuje się - co zresztą wprost wynika z przepisów Kodeksu - że tryby wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji (art. 145 i nast. k.p.a. oraz art. 156 i nast. k.p.a.) służą usunięciu wad kwalifikowanych decyzji; z kolei tryby zmiany i uchylenia decyzji określone w art. 154 i 155 k.p.a. dotyczą wzruszalności decyzji prawidłowych albo dotkniętych wadami niekwalifikowanymi. Postępowania nadzwyczajne są niekonkurencyjne, co oznacza, że nie można stosować ich zmiennie w oparciu o te same okoliczności, np. konwalidować kwalifikowanych naruszeń poprzez zmianę lub uchylenie decyzji (zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2011, s. 591 i 591 oraz powołany tam wyrok z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt II OSK 1789/07, publ. ONSAiWSA 209, Nr 6, poz. 117). Oznacza to też, iż w przypadku wystąpienia wad kwalifikowanych uzasadniających wznowienie postępowania albo stwierdzenie nieważności decyzji (co może przesądzać o treści rozstrzygnięcia albo nawet dla jego istnieniu w obrocie prawnym), w pierwszej kolejności należy zakończyć te postępowania, a dopiero w następnej kolejności rozpoznać ewentualny wniosek o zmianę decyzji. Skoro w niniejszej sprawie w trakcie trwania postępowania wznowieniowego zainicjowanego wnioskiem Skarżącego, następuje zainicjowane wnioskiem inwestora kolejne postępowanie zakończone wydaniem decyzji zmieniającej decyzję w stosunku do której toczy się postępowanie wznowieniowe, ale bez udziału Skarżącego, to w ramach prawa do obrony złożył on odwołanie od decyzji, jak i wniosek o stwierdzenie nieważności. Należy także podnieść, iż procedowanie przez Wojewodę związane było z winą organu i błędnym pouczeniem strony o możliwości złożenia zażalenia na postanowienie, gdy przysługiwała na niego skarga do WSA.

Będąca źródłem postępowania nieważnościowego, a więc decyzja Starosty z marca 2018r., jak i skarga na bezczynność Wojewody w prowadzeniu postępowania nieważnościowego naruszają istotę prawa własności. Skoro strona pozbawiona swych praw do uczestnictwa w postępowaniu o zmianę pozwolenia na budowę, które godzi w jej prawo własności, poszukuje ochrony w postaci prawa do obrony i inicjuje postępowanie związane z bezczynnością organu, to oddalenie skargi narusza jej prawo w trójnasób: jako prawo właściciela nieruchomości, jako strony postępowania sądowo administracyjnego pozbawionego zasądzenia kosztów postępowania, jako strony którą pozbawiono prejudykatu koniecznego do ubiegania się o odszkodowanie za bezprawne działanie organu.

W doktrynie przyjmuje się, że własność (rozumiana w tym miejscu szeroko, jako synonim praw majątkowych) w warunkach współczesnej cywilizacji stanowi jedno z kluczowych praw tworzących podstawy zaspokajania zarówno materialnych, jak i niematerialnych potrzeb człowieka. Realnie wpływa na wolność człowieka i jego poczucie godności (por. Jerzy Ciemniewski, Niektóre problemy konstytucyjnej regulacji prawa

własności, [w:] Księga XX – lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny, Wydawnictwa, Warszawa 2006, s. 474).

W literaturze przedmiotu dominuje również pogląd, że prawo własności we współczesnych systemach prawnych należy do podstawowych praw jednostki. Obowiązująca Konstytucja traktuje jego ochronę jako podstawową zasadę ustrojową. Wyrażona w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej norma należy do podstawowych zasad ustrojowych RP, co wynika z faktu zamieszczenia tego przepisu w rozdziale I Konstytucji. W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby. Zasady ustrojowe, takie jak wyrażona w art. 21 Konstytucji, mają kluczowe znaczenie w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, o ile Konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji (por. Jerzy Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w, Zakamycze 2004, s. 313 – 314).

Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego podkreślają również, iż art. 64 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje, że ochrona prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia ma być równa dla wszystkich. To postanowienie Konstytucji trzeba traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia społecznego. Z tego względu art. 64 ust. 2 powinien być interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32, bo zapewnienie „równej dla wszystkich” ochrony prawnej jest elementem „równego traktowania przez władze publiczne” (art. 32 ust. 1 zdanie drugie). Ochrona prawna ma być równa dla wszystkich, co akcentuje element podmiotowy: ochrona tych praw, co do zasady, nie może być różnicowana ze względu na zakres podmiotowy, także między osobami fizycznymi a osobami prawnymi. Nie ma też podstaw do różnicowania ochrony z uwagi na kryterium drogi uzyskania tytułu własności (por. Leszek Garlicki, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz, III Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 64, s. 15 – 16).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, istota i znaczenie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP sprowadza się do konkretyzacji dwóch zasad ogólnych polskiej ustawy zasadniczej, tj. zasady ochrony przez Rzeczpospolitą Polską własności i prawa dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady równego traktowania wszystkich przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, statuowanego w art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji, wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć. Ochrona zapewniana majątkowym prawom powinna być realna, umożliwiającą skuteczną realizację danego prawa w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (vide – wyrok z dnia 18 września 2008 r., sygn. K 7/07, OTK ZU Nr 7/A/2008, poz. 123, s. 1264 – 1265 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że w art. 64 w ust. 1 Konstytucji RP wskazano, iż każdemu przysługuje prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Zgodnie zaś z ust. 2, wskazane prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Oznacza to, iż, co do zasady, nie może być ona różnicowana z uwagi na zakres podmiotowy. Jak wskazano w orzecznictwie Trybunału, regulacja art. 64 Konstytucji RP w pewnych kierunkach powtarza, w innych uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21 Konstytucji (por. wyrok z dnia 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU Nr 4/2001, poz. 85, s. 516 oraz powołane tam orzecznictwo).

Z Konstytucji wynika prawo podmiotowe, którego treścią jest prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. To ustawodawca musi respektować konstytucyjne zasady. Wśród nich należy zwrócić uwagę na zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) [vide – wyrok z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. P 49/11, op. cit., s. 931 oraz wyrok z dnia 21 lipca 2014 r., sygn. K 36/13, op. cit., s. 19 – 20].

Przytoczone wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądy doktryny przesądzają, że unormowanie art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej powinno być interpretowane i stosowane w bliskim związku z art. 32 Konstytucji RP.

Wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego dominuje pogląd, że równość stanowi jeden z podstawowych elementów systemu wartości, który wynika zarówno z całości kształtu unormowania konstytucyjnego, jak i z całości kształtu postanowień zawartych w rozdziale II ustawy zasadniczej. Gdy mowa o całości kształcie unormowania konstytucyjnego, to równość trzeba rozważać w bezpośrednim powiązaniu z zasadami sprawiedliwości społecznej, o których mowa w art. 2. Uznanie równości za zasadę porządku konstytucyjnego oznacza, że przypisać jej należy walor obiektywny, znajdować ona więc powinna urzeczywistnienie nie tylko na tle, czy w związku z realizacją poszczególnych wolności i praw jednostki, ale też samoistnie dla wyznaczenia ogólniejszego kontekstu funkcjonowania jednostki w społeczeństwie i sposobu zorganizowania tego społeczeństwa. Wynika z tego pozytywny obowiązek ustawodawcy zwykłego (a także wszystkich innych władz i podmiotów stosujących Konstytucję) do podejmowania działań (uregulowań, orzeczeń, przedsięwzięć) mających na celu możliwie najszerszą realizację zasady równości (vide – Leszek Garlicki, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, III Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 32, s. 11).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, że postulat równości mieści w sobie kilka elementów, tj. chodzi w nim o równość praw, równość wobec prawa (w tym równość ochrony prawnej) oraz o równe traktowanie przez władze publiczne. Tak rozumiana równość nie może oznaczać identyczności, bowiem z cechy praw człowieka, jaką jest sytuacyjność (sytuacyjne rozwarstwienie), wynika obowiązek dla organów państwa niwelowania istniejących różnic pomiędzy jednostkami, tak aby osiągnąć faktyczny parytet równości (por. Bożena Gronowska, Prawo Konstytucyjne, TNOiK, Toruń 2000, s. 106 – 107).

W literaturze przedmiotu dominuje również pogląd, że kwalifikacja art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej jako zasady ustroju Rzeczypospolitej wynika – w sensie formalnym – z pomieszczenia tego przepisu w rozdziale 1 Konstytucji, a w sensie materialnym – ze znaczenia gwarancji własności w całości kształcie aksjologii obecnego porządku społecznego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ład własnościowy stanowi samoistną wartość konstytucyjną (por. Leszek Garlicki, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, III Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 21, s. 5 – 6).

Analizując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy odnotować, że, zdaniem Trybunału, konstytucyjne prawo własności – jako jedno z praw podstawowych – nie jest tylko sumą uprawnień składających się na nie z mocy poszczególnych ustaw, lecz jest sformułowane ogólnie, by konstytucyjna ochrona obejmowała jak najszerszy zakres praw majątkowych. Teza ta koresponduje ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec jednakowo brzmiących terminów występujących w ustawodawstwie zwykłym, a tym samym znaczenie określonych pojęć przyjęte na gruncie ustaw zwykłych nie może przesądzać o sposobie wykładni postanowień konstytucyjnych (vide – wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK ZU Nr 3/A/2011, poz. 26, s. 393 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Z art. 77 ust. 1 Konstytucji, wynika, iż Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Z kolei ust 2 tego artykułu stanowi, iż Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

W sytuacji, gdy jednostka dochodząca odszkodowania swoje roszczenie wiązać będzie ze zdarzeniem polegającym na zbyt znacznym - w jej ocenie - opóźnieniu w wydaniu decyzji administracyjnej (postanowienia), podstawy prawnej dochodzonego roszczenia należy upatrywać w art. 417(1) § 3 K.c. Zgodnie z tym przepisem 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. Do zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej nie wystarczy zatem sama tylko beczynność, lecz należy uzyskać stwierdzające to uchybienie orzeczenie sądu administracyjnego.

Norma konstytucyjna z art. 77 ust. 1 znajduje odzwierciedlenie w przepisach art. 417 i art. 417(1) Kodeksu cywilnego regulujących zasady odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. W kontekście analizowanego problemu istotne znaczenie mają art. 417 § 1 oraz art. 417(1) § 3 K.c. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów, za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Wedle drugiego, 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.

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. Wobec takiej konstatacji należy uznać, że gwarantowane przez art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji prawo do sądu, w zakresie kwestionowania w postępowaniu sądowym "opieszałości" w działaniu administracji publicznej, obejmuje zarówno prawo do uzyskania orzeczenia zobowiązującego do zakończenia postępowania administracyjnego (art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a.), jak i orzeczenia stwierdzającego, że organ dopuścił się beczynności lub prowadził

postępowanie w sposób przewlekły (art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a.), jak i umorzenie postępowania co do zobowiązania organu do wydania aktu.

W razie umorzenia postępowania z przyczyny określonej w art. 54 § 3 p.p.s.a. skarżący ma możliwość ubiegania się o zasądzenie od organu na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw - art. 201 § 1 p.p.s.a. Podobnie będzie w sytuacji wydania aktu po wniesieniu skargi na beczynność organu, gdyż powinno to skutkować uwzględnieniem wniosku Skarżącego o zasądzenie od organu na jego rzecz zwrotu kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia jego praw na podstawie art. 200, art. 201 § 1 i art. 205 § 2 p.p.s.a. Natomiast, w przypadku oddalenia skargi skarżący pozbawiony byłby tej możliwości, musiałby ponieść koszty postępowania, przynajmniej w wysokości należnego wpisu, a chcąc poznać motywy rozstrzygnięcia także opłatę za sporządzenie uzasadnienia wyroku. To zaś, klóci się z przyjętą w postępowaniu przed sądami administracyjnymi zasadą (art. 200 p.p.s.a.), że skarżący nie ponosi kosztów postępowania, jeżeli słusznie domagał się ochrony prawnej od sądu. Tak więc również z art. 201 p.p.s.a. wynika wprost, że w razie uwzględnienia skargi przez organ umarza się postępowanie sądowe a skarżącemu przysługuje zwrot kosztów od organu. Na powyższy problem zwracano także uwagę w przywoływanej powyżej uchwale 7 sędziów NSA z 26 listopada 2008r., sygn. I OSP 6/08. W przypadku oddalenia skargi na beczynność organu na podstawie art. 151 p.p.s.a. skutki obciążają stronę skarżącą, albowiem przegrywa ona proces, a także zostaje pozbawiona możliwości otrzymania zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Nałożenie obowiązku poniesienia kosztu wpisu sądowego czy opłaty za sporządzenie uzasadnienia wyroku w sprawie w której organ wydał akt po wniesieniu skargi na beczynność oznacza ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należącymi do majątku osoby obciążonej tym obowiązkiem, w szczególnych wypadkach prowadzącą nawet do umniejszenia substancji tego majątku. W wyniku przymusowej egzekucji należnych państwu świadczeń może dojść do utraty własności rzeczy i innych praw majątkowych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być zgodne z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych, nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną, a w szczególności nie mogą kształtować obowiązku podatkowego w taki sposób, że stałby się on instrumentem konfiskaty mienia (zob. wyroki z: 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; 7 czerwca 1999 r., sygn. akt K 18/98; 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98; 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97). Wpis sądowy czy opłata sądowa są pewnego rodzaju daninami publicznymi, których strona nie kwestionuje co do zasady, jednakże odnosi do sytuacji występującej w niniejszej sprawie, skutecznej skargi na beczynność organu, dzięki której organ wydał akt i konieczności ich ponoszenia, jeżeli organ działał niezgodnie z przepisami.

Stan beczynności w prowadzeniu postępowania nieważnościowego ogranicza korzystanie z własności i innych praw majątkowych, jak również ogranicza czerpanie pożytków z tego tytułu. Stan beczynności organu przekracza granicę dopuszczalnej ingerencji w prawo własności i inne prawa majątkowe przysługujące stronie postępowania. Aktualizuje się kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do badania, czy ustawodawca nie przekroczył dopuszczalnego konstytucyjnie zakresu swobody stanowienia prawa. Ustawodawca, stanowiąc przepisy regulujące sądownictwo administracyjne musi mieć na uwadze nie tylko treść art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji zawierającą kompetencję dla sądów administracyjnych, ale także i to, że art. 184 Konstytucji funkcjonuje w określonym otoczeniu konstytucyjnym. Otoczenie to stanowią zarówno tak fundamentalne prawa

jednostki jak prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo do ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji), prawo do wynagrodzenia szkody (art. 77 ust. 1 Konstytucji) czy też prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 ust. 1 Konstytucji). Te prawa i wolności, których intensywność ochrony na poziomie konstytucyjnym jest zróżnicowana, mają jednak także swój aspekt ekonomiczny. Orzeczenie sądu administracyjnego w sprawie skargi na beczynność jako element prawa do sądu nie może naruszać istoty wartości objętych ochroną konstytucyjną.

Dopóki Wojewoda jako organ I instancji nie wyda decyzji administracyjnej w postępowaniu o stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę Strona nie może skorzystać z prawa do złożenia odwołania od niej, co zagwarantowane jest w art. 78 ust. 1 Konstytucji, a stan beczynności uniemożliwia aktualizację tego prawa. Realizując tę ochronę, ustawodawca powinien się powstrzymać od wprowadzania regulacji naruszających te wartości lub utrudniających ich urzeczywistnienie.

Wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji. Konstytucyjna gwarancja własności w art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje, oprócz własności sensu stricto oraz innych praw majątkowych o charakterze bezwzględnym, także prawa o charakterze obligacyjnym, w tym prawo do odszkodowania (zob. wyroki TK z: 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 18/05; 2 grudnia 2008 r., sygn. akt K 37/07). Prawo to podlega zatem równej dla wszystkich ochronie zadeklarowanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z 19 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 33/02) Trybunał wskazał na dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochrona taka przysługuje każdej osobie, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. W rezultacie prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Nie dotyczy ona jednak gwarancji określonej treści praw podmiotowych, jego skuteczności względem określonych osób, lecz istnienia przewidzianych w ustawodawstwie praw majątkowych i równego traktowania uprawnionych. Obowiązkiem ustawodawcy jest nie tylko tworzenie przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym, lecz także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ją ograniczyć.

Pozbawienie części podmiotów prawa do dochodzenia odszkodowania może mieć negatywny wpływ na realizację zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, o której mowa w art. 7 Konstytucji, oraz sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej i może zachęcać organy do braku poszanowania prawa i określonych w nich terminów rozpatrywania wniosków. Tym samym, nie znajduje uzasadnienia wprowadzone przez ustawodawcę możliwości oddalenia skargi na beczynność po wniesieniu skargi i wydaniu aktu. Innymi słowy należy uznać, że wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie nie spełnia konstytucyjnych wymogów zasady równości.

Zdaniem skarżącego, oddalenie skargi zamiast umorzenia postępowania po skutecznym wniesieniu skargi i wydaniu decyzji narusza prawa do dochodzenia odszkodowania za bezprawne działanie organu, ogranicza konstytucyjnie chronione prawo własności. Wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia nie znajdują uzasadnienia ani w zapewnieniu bezpieczeństwa lub porządku prawnego, ani wolności i praw innych osób, natomiast naruszają istotę prawa własności. Kwestionowane przepisy naruszają także art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w zakresie, w jakim pomimo istnienia beczynności dopuszczają oddalenie skargi,

a tym samym uniemożliwiają uzyskanie prejudykatu warunkującego możliwość dochodzenia naprawienia szkody spowodowanej przez obie wymienione formy opieszałości organu.

Ponadto niedookreśloność tych przepisów godzi w zasadę prawidłowej legislacji. Skarżone przepisy nie pozwalają na określenie treści norm prawnych z nich wytykających.

5. Przepis art. 190 p.p.s.a.

Z art. 153 p.p.s.a. wynika, iż ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Z art. 170 p.p.s.a. wynika, iż orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Art. 171 p.p.s.a. stanowi, iż wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia. Z art. 190 p.p.s.a. wynika, iż Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Stosownie do przepisu art. 154 § 1 p.p.s.a. w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania oraz w razie bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny.

Głównym celem postępowania sądownoadministracyjnego jest ocena legalności indywidualno-konkretnych rozstrzygnięć organów administracyjnych, przy czym sądy administracyjne pierwszej instancji dokonują analizy, nie będąc związane granicami skargi, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny – zgodnie z art. 183 p.p.s.a. – rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej.

NSA orzekł iż zarzuty skargi kasacyjnej dotyczącej naruszenia art. 190 zdanie pierwsze p.p.s.a. nie zawierają usprawiedliwionych podstaw (s. 15 uzasadnienia wyroku z listopada 2021r.,). Norma ta została zastosowana w ostatecznym rozstrzygnięciu w sprawie, dzięki czemu można było wnieść skargę konstytucyjną.

6. Naruszenie Konstytucji przez przepis art. 190 p.p.s.a.

Jak wynika z art. 175 ust. 1 Konstytucji wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują m.in. sądy administracyjne. Art. 184 Konstytucji stanowi, iż Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Z art. 174 Konstytucji wynika, iż Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Stosownie do treści art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Powołane przepisy

stanowią samoistną podstawę prawa do sądu. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny "(...) różne usytuowanie art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w systematyce konstytucyjnej sztucznie rozdziela więź tych postanowień, a art. 77 ust. 2 reguluje jedynie jeden z aspektów normowanych w art. 45 ust. 1 Konstytucji" (zob. wyroki TK: z 7 września 2004 r. sygn. P 4/04, z 10 maja 2000 r. sygn. K. 21/99).

Na prawo do sądu składa się prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości, ale również prawo do wyegzekwowania orzeczenia sądowego.

Prawo sądowoadministracyjne stanowi publiczne prawo podmiotowe, przez które należy rozumieć „taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych, może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać”. Stanowi zatem przysługujące obywatelowi (jednostce zbiorowej) żądanie wobec państwa określonego zachowania się w celu ochrony objętej regulacją publicznoprawną sfery działania podmiotu „stworzenie takiej normatywnej sytuacji, w której zapewnione będzie nie tylko prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (wyroku), ale i możliwość jego wykonania”. Tak ukształtowany zakres treściowy prawa do sądu wpisuje się we wskazany powyżej podwójny jego charakter, wyposażając jednostkę w uprawnienie do żądania podjęcia przez właściwe organy państwa regulacji mających na celu skuteczne wyegzekwowanie prawomocnego orzeczenia sądu.

Pozostawienie uprawnienia do wykonania wyroku poza zakresem konstytucyjnej formuły prawa do sądu przeczyłoby zakładanej przez ustrojodawcę efektywności funkcjonowania sądów – jako organów wyłącznie uprawnionych do rozstrzygania sporów o prawo – jak również przeciwstawiłoby się przyjętym standardom międzynarodowym. Wykonalność orzeczeń sądowych stanowi bowiem jeden z wymogów sprawiedliwego procesu w rozumieniu art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, jak również integralną część prawa do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Taki pogląd od lat przyjmuje Europejski Trybunał Praw Człowieka, wywodząc, że niniejsze prawo byłoby iluzoryczne, gdyby krajowy system prawny dopuszczał do sytuacji, w której wiążące rozstrzygnięcie sądu pozostawałoby niewykonane ze szkodą dla jednej ze stron. W ocenie Trybunału nie do przyjęcia jest, aby art. 6 ust. 1 Konwencji określający w sposób kazuistyczny gwarancje proceduralne, w tym prawo do sprawiedliwego, jawnego i szybkiego procesu, nie zapewniał wykonania orzeczeń, gdyż mogłoby to prowadzić do naruszenia zasady praworządności, do przestrzegania której państwa członkowskie zobowiązały się wraz z chwilą ratyfikowania Konwencji. W wyroku zapadłym w sprawie Garcia Mateos v. Hiszpania Trybunał w Strasburgu przypomniał, że państwo zobligowane jest do stworzenia systemu pozwalającego jednostkom na uzyskanie prawidłowej egzekucji orzeczeń wydanych przez sądy krajowego, a wcześniej w wyroku w sprawie Kuksa v. Rosja stwierdził, że zaniechanie wykonania wyroku może zostać usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami, ale w żadnym jednak razie zwłoka nie może być na tyle poważna, aby prowadziła do naruszenia istoty prawa do rzetelnego procesu.

Podobnie też prawo do wykonania orzeczenia sądowego traktowane jest w prawie unijnym, którego regulacja art. 47 Karty Praw Podstawowych nawiązuje do aspektu konwencyjnego prawa do sądu. Przywołany przepis Karty wyraża obowiązek takiego ukształtowania prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, które gwarantuje efektywną kontrolę sądową. Oznacza to więc, m.in. również – jak zauważył Trybunał

Sprawiedliwości Unii Europejskiej – obowiązek określenia, w ramach gwarantowanej autonomii instytucjonalnej, takich procedur w prawie krajowym, które przy poszanowaniu unijnych zasad skuteczności i równoważności zapewnią wykonanie wyroku sądu.

Ukształtowana zatem zgodnie z przyjętymi w tej kwestii standardami międzynarodowymi konstytucyjna formuła prawa do sądu, obejmująca uprawnienie do wykonania wyroku sądowego musi również znaleźć swoje odzwierciedlenie w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które w określonym ustawą zakresie sprawują kontrolę działalności administracji publicznej po względem zgodności z prawem.

Z postanowień Konstytucji wynika kontrolny charakter funkcjonowania sądów administracyjnych, a istota ich działania sprowadza się do wydania orzeczenia o legalności zaskarżonego aktu, czynności, bezczynności lub też przewlekłości organu w granicach właściwości rzeczowej określonej ustawą – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Aktywność sądów administracyjnych „przyczynia się więc do kształtowania sumy aktualnie obowiązujących uprawnień lub obowiązków poszczególnych podmiotów działających w obrębie prawa administracyjnego, a tym samym kształtuje w każdym momencie istniejącą sieć stosunków administracyjnoprawnych”. Z tego też względu zadaniem stawianym przed sądami administracyjnymi jest oczywiście ochrona ukształtowanego porządku prawnego, ale jego podstawowa rola sprowadza się przede wszystkim do strzeżenia wolności i praw jednostki w jej relacjach z władzą publiczną.

Dział VIII Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zatytułowany Wykonywanie orzeczeń sądowych nie zawiera przepisów dotyczących samodzielnego egzekwowania przez sąd zapadłych wyroków, a obejmuje postanowienia pozwalające na stworzenie warunków umożliwiających zastosowanie się przez organ do wskazań wynikających z prawomocnego rozstrzygnięcia. Wykonaniu mogą podlegać wyłącznie te rozstrzygnięcia, które nakładają wymóg uiszczenia kosztów sądowych lub orzekają – na podstawie art. 288 p.p.s.a. o wymierzeniu grzywny.

Ograniczenie bowiem treści prawa do sądu wyłącznie do możliwości wszczęcia postępowania, odpowiedniego jego ukształtowania oraz uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia podawałoby w wątpliwość jego skuteczność z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostki. Pozbawienie powołanych do stania na straży praworządności organów, instrumentów, zapewniających wyegzekwowanie określonych obowiązków, skutkowałoby w istocie brakiem rzeczywistego wpływu na wykonanie orzeczeń. Z tego też względu za niezbędny element prawa do sądu należy również uznać uprawnienie do wyegzekwowania orzeczenia sądowego, co wiąże się z koniecznością przyjęcia przez ustawodawcę na płaszczyźnie procesowej stosownych instytucji. Tym samym obowiązkiem prawodawcy jest „stworzenie takiej normatywnej sytuacji, w której zapewnione będzie nie tylko prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (wyroku), ale i możliwość jego wykonania”. Tak ukształtowany zakres treściowy prawa do sądu wpisuje się we wskazany powyżej podwójny jego charakter, wyposażając jednostkę w uprawnienie do żądania podjęcia przez właściwe organy państwa regulacji mających na celu skuteczne wyegzekwowanie prawomocnego orzeczenia sądu.

Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Rozwiązania przyjęte w procedurze sądownoadministracyjnej nie przewidują, żadnych sankcji z powodu nierespektowania

orzeczeń wydanych przez inny sąd administracyjny, które są prawomocne. Kwestionowane orzeczenie zostało wydane z pominięciem oceny prawnej zawartej w postanowieniu z dnia stycznia 2021r., sygn. oraz z pominięciem treści art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, gdyż postępowanie sądownoadministracyjne należało umorzyć w części na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., gdyż stało się ono bezprzedmiotowe w części dotyczącej zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu (art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a.).

Związanie sądu administracyjnego wykładnią oznacza, że w tym zakresie nie mogą one formułować nowej wykładni, sprzecznych z wyrażonymi wcześniej w orzeczeniu sądowym i zobowiązane są do podporządkowania się mu w pełnym zakresie. Przy tym przedmiotem takiej oceny mogą być zarówno przepisy prawa materialnego, jak i postępowania. Brak zastosowanie się przez WSA w L jak i przez NSA narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, w tym prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy. Podniesienie prawa do sądu do rangi uprawnienia o charakterze zasadniczym sprawia, że należy je pojmować jako wartość, której urzeczywistnieniu muszą służyć działania władzy publicznej. W tym ujęciu stanowi swoistą wskazówkę funkcjonowania systemu państwa, a jej realizacja stanowi obowiązek działających w jego imieniu organów

Niewykonanie prawomocnego orzeczenia w demokratycznym państwie prawnym nie może być tolerowane, bowiem taka sytuacja prowadzi do podważenia zaufania obywateli do organów państwa, świadczy o braku poszanowania prawa przez te organy, które same są zobowiązane do jego stosowania. Stanowi szczególnie istotne uchybienie w działaniu sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości, godzi bowiem w zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego, w tym w szczególności w zasadę praworządności (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 2 Konstytucji). Tym samym w przypadku prawa do sądu jednostka mocą uzewnętrznionej woli (wniesienie skargi) może zobowiązać właściwe organy państwowe (tj. sądy) do podjęcia przewidzianych w ustawie działań, koniecznych do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy obejmującej prawnie chronione interesy jednostki. Uznanie sformułowanego w art. 45 Konstytucji RP prawa za publiczne prawo podmiotowe sprowadza się do przyznania jednostce uprawnienia do merytorycznego rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym i z poszanowaniem przyznanych jej gwarancji procesowych. Brak sankcji jest nie do pogodzenia z podstawowymi zasadami porządku prawnego, w tym zwłaszcza z art. 2 (zasada pewności prawa), art. 7 (zasada praworządności) oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP (zasada związania sędziego Konstytucją i ustawą).

Tym samym zapewnienie środków prawnych, za pomocą których możliwe będzie wyegzekwowanie prawomocnych rozstrzygnięć musi zostać dostosowane do szczególnej formy sprawowania przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości przejawiającej się w kontroli pod względem legalności działalności administracji publicznej i wynikających z tego uprawnień kasacyjnych. Wymaga zatem z jednej strony zagwarantowania instrumentów umożliwiających wykonanie przez sądy orzeczeń sądu, a z drugiej – przyznania jednostce skutecznych środków, które w sytuacji bezczynności sądu, pozwolą na zainicjowanie postępowania w celu skłonienia sądu do uczynienia zadość dyspozycji zawartej w orzeczeniu. Zagwarantowane jednostce prawo do wykonania wyroku sądowego, będące prawem podmiotowym, wymaga więc ze strony państwa przedsięwzięcia takich rozwiązań, aby zapewniały one skuteczne wyegzekwowanie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego rozstrzygającego o uprawnieniach i obowiązkach.

Wobec powyższego wnoszę jak w petitum.

Katarzyna Filipek
Radca prawny

Załączniki:

1. pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej;
2. odpis postanowienia WSA w L z października 2020r, sygn. ;
3. odpis postanowienia NSA z dnia stycznia 2021r. , sygn. ;
4. odpis wyroku WSA w L z dnia marca 2021 r., sygn. akt ;
5. odpis wyroku NSA z .06.2021 r., sygn. wraz z kopertą z datą doręczenia pełnomocnikowi skarżącego;
6. cztery odpisy skargi wraz z załącznikami.