



1001-8.TK.7.2022

(SK 5/22)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną S W. o stwierdzenie niezgodności art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.) w związku z art. 37 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.), rozumianych w ten sposób, że „warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie przepisów k.p.a., jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze”, z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

S W. (dalej: Skarżący) skierował do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną, w której wniósł o stwierdzenie, że art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: p.p.s.a.) w związku z art. 37 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.: dalej: k.p.a.), rozumianych w ten sposób, że „warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie przepisów k.p.a., jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze”, są niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Skarga konstytucyjna została skierowana na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W dniu listopada 2012 r. Skarżący wystąpił do Wójta Gminy T
(dalej: Wójt) z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynków usługowo-magazynowo-biurowo-produkcyjnych

na terenie działek
położonych w miejscowości S .

Wójt decyzją z dnia stycznia 2014 r., nr , odmówił Skarżącemu wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy.

Pismem z dnia listopada 2018 r. Skarżący wystąpił z ponagleniem (błędnie nazwanym zażaleniem) w związku z beczynnością i przewlekłością prowadzenia przez Wójta postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, które to ponaglenie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P postanowieniem z dnia grudnia 2018 r., sygn. , uznało za nieuzasadnione z uwagi na załatwienie sprawy przez organ I instancji decyzją z dnia stycznia 2014 r. nr .

Pismem z dnia grudnia 2018 r. Skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P (dalej: WSA) na przewlekłe załatwienie przez Wójta sprawy o ustalenie warunków zabudowy w sprawie zakończonej decyzją z dnia stycznia 2014 r., nr oraz o wymierzenie organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. i zasądzenie na jego rzecz zwrot kosztów postępowania.

WSA wyrokiem z dnia czerwca 2019 r., sygn. akt , stwierdził, że Wójt dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania oraz że przewlekłe prowadzenie postępowania nie wiązało się z rażącym naruszeniem prawa. W pozostałym zakresie WSA oddalił skargę oraz orzekł odnośnie kosztów postępowania.

Od wyroku WSA Wójt wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), który postanowieniem z dnia listopada 2020 r., sygn. akt , uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił skargę oraz orzekł o kosztach postępowania.

W uzasadnieniu postanowienia NSA wskazał, iż *[w]arunkiem dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na przewlekłe prowadzenie przez organ administracji postępowania jest uprzednie wniesienie*

ponaglenia. Jak wynika z postanowienia składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2020 r., sygn. akt

istotne przy tym jest to, że wyczerpanie tego środka zaskarżenia na drodze administracyjnej, jako warunku dopuszczalności skargi, możliwe jest w toku postępowania, którego prowadzenie przez organ w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze (uzasadnienie postanowienia NSA, str. 6).

Stwierdzając, iż skarga do sądu administracyjnego została złożona przez Skarżącego już po zakończeniu postępowania administracyjnego zainicjowanego jego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, NSA przyjął więc, że wniesiony przez S W. środek zaskarżenia jest niedopuszczalny.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2021 r. Skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi przez doręczenie orzeczeń potwierdzających wyczerpanie drogi prawnej, tj. odpisów lub poświadczonych za zgodność z oryginałem (wraz z czterema kopiami) wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P z czerwca 2019 r. (sygn. akt) oraz postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P z dnia grudnia 2018 r., uznającego ponaglenie skarżącego na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wójta Gminy T za nieuzasadnione.

Pismem z dnia 10 maja 2021 r. uzupełniono braki formalne skargi konstytucyjnej.

Z kolei, zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2021 r. Skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych przez:

- 1) wskazanie, które konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego, wyrażone w art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, zostały naruszone przez zakwestionowane w skardze konstytucyjnej art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 p.p.s.a. w związku z art. 37 § 1 i 3 k.p.a.;
- 2) dokładne wyjaśnienie, w jaki sposób zaskarżone przepisy, w zakresie określonym w skardze konstytucyjnej, naruszają

wolności lub prawa, o których mowa w punkcie 1 zarządzenia; 3) uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanych w skardze przepisów, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Pismem z dnia 22 czerwca 2021 r. Skarżący uzupełnił braki formalne skargi konstytucyjnej. W uzasadnieniu pisma Skarżący wskazał, iż zaskarżone w skardze przepisy rozumiane w sposób przedstawiony w postanowieniu NSA z dnia września 2020 r., sygn. akt i podzielony przez NSA w zaskarżonym orzeczeniu naruszają przysługujące mu prawo do sądu, „poprzez ograniczenie możliwości uzyskania prejudykatu niezbędnego do wniesienia do sądu powszechnego pozwu z roszczeniem o zapłatę odszkodowania przeciwko jednostce samorządu terytorialnego w oparciu o art. 417¹ § 3 k.c. [ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, aktualny adres publikacyjny tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1740 ze zm.; dalej: k.c. – przypis własny]” (str. 2 pisma).

Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu skargi konstytucyjnej S W., postanowieniem z dnia 4 listopada 2021 r. o sygn. Ts 52/21, odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 37 § 1 pkt 1 i art. 37 § 3 k.p.a. z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, oraz nadał dalszy bieg skardze w zakresie konstytucyjności art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 p.p.s.a. w związku z art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. rozumianych w ten sposób, że „warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie przepisów k.p.a., jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze”.

Zdaniem Skarżącego przepis art. 53 § 2b p.p.s.a. rozumiany w ten sposób, że warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie przepisów k.p.a., jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły

kwestionuje się w skardze – prowadzi do naruszenia prawa do sądu poprzez ograniczenie osobie poszkodowanej przez przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego możliwości procesowych uzyskania przedsądu niezbędnego do wystąpienia z powództwem na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 8).

Zdaniem Skarżącego, przyjęte przez NSA rozumienie przesłanek dopuszczających skuteczne złożenie skargi na przewlekłość postępowania jest nieprawidłowe i prowadzi do *ograniczenia postępowań, w których Skarżący posiada możliwość uzyskania prejudykatu pozwalającego mu na wystąpienie z roszczeniem z art. 417¹ § 3 k.c. (ibidem).*

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest bowiem pogląd, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał jest bowiem na każdym etapie postępowania obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; 11 października 2017 r., sygn. K 14/16, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 69; 10 lipca 2018 r., sygn. SK 5/17, OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 46).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r.

o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: uotpTK).

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką, wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Ostatnim warunkiem jest konieczność wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącego, stanowi źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 44 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Z kolei, stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 1-4 uotpTK, skarga powinna zawierać: po pierwsze, określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); po drugie, wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); po trzecie, uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3); po czwarte, przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4).

W piśmiennictwie podkreśla się, że warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest w szczególności udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie rzeczywiście zostały naruszone prawa i wolności

konstytucyjne skarżącego (zob. L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych.*, wyd. 2014, Legalis 2020, II.§9.II).

Do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny, a nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzciniński, M. Wiącek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, tom II, s. 893). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, *[j]eżeli w wyniku dokonanej analizy Trybunał dojdzie do przekonania, że skarga konstytucyjna nie wpłynie na sferę praw i wolności skarżącego, TK przyjmuje niedopuszczalność skargi. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności wówczas, gdy niekorzystne względem skarżącego rozstrzygnięcie zapadło nie tylko w wyniku zastosowania zaskarżonego przepisu, lecz także z innych przyczyn, których skarżący nie kwestionuje w swojej skardze. W takiej sytuacji nawet w przypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej oraz wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, nie będzie mogła nastąpić restytucja interesów skarżącego* [L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, II.§9.II.1.C.c).3].

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie TK

z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że *[d]o zasadniczych przestępstw dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację (postanowienie TK z dnia 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).*

Jednakże, niekonstytucyjną treść normy prawnej, stanowiącej podstawę wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, należy odróżnić od dyskusyjnego zastosowania normy prawnej w ostatecznym orzeczeniu w sprawie skarżącego. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa, a więc skarga, której zarzuty dotyczą przyjętej przez sąd wykładni przepisu, nieprawidłowej subsumpcji stanu faktycznego czy też wadliwości argumentacji sformułowanej w ostatecznym orzeczeniu (*vide* – postanowienie z dnia 27 kwietnia 2016 r., sygn. akt Ts 62/16, OTK ZU seria B z 2016 r., poz. 363).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszego postępowania, wskazać należy, co następuje.

Zgodnie z art. 53 § 2b p.p.s.a. *[s]kargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Zgodnie z art. 52 § 2 p.p.s.a. [p]rzez*

wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie. Natomiast zgodnie z art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. [s]tronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli (...) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).

Skarżący kwestionuje konstytucyjność normy, która została wydobyta z zacytowanych wyżej i pozostających ze sobą w związku przepisów p.p.s.a. oraz k.p.a. Zgodnie z tą normą, warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania, prowadzonego na podstawie przepisów k.p.a., jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły zarzuca się w skardze. Norma powyższa została zastosowana przez NSA przy wydawaniu postanowienia z dnia listopada 2020 r., sygn. – w sprawie Skarżącego. Kształt powyższej normie został nadany przez NSA w postanowieniu wydanym w składzie siedmiu sędziów w dniu września 2020 r., sygn.

W postanowieniu tym stwierdzono, że ponaglenie na przewlekłość postępowania, o którym mowa w art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. – dla swojej skuteczności – winno zostać wniesione w toku postępowania administracyjnego, a nie po jego zakończeniu.

Skarżący w tak ukształtowanej normie prawnej upatruje źródła naruszenia swoich praw konstytucyjnych. Z treści uzasadnienia skargi konstytucyjnej, ale także z treści pisma uzupełniającego z dnia 22 czerwca 2021 r., wynika, że – w ocenie Skarżącego – norma taka godzi w przysługujące mu prawo do sądu. Skarżący określając sposób w jaki przedmiotowa norma prawna narusza przysługujące mu prawo do sądu wskazuje, że następuje to *poprzez ograniczenie możliwości uzyskania prejudykatu niezbędnego do wniesienia do sądu powszechnego pozwu z roszczeniem o zapłatę odszkodowania przeciwko jednostce samorządu terytorialnego w oparciu o art. 417¹ § 3 k.c.*

W *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli Skarżący wskazuje: art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wskazać należy, że Skarżący – także po wezwaniu przez Trybunał Konstytucyjny do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej – nie dokonał rozróżnienia, czy wszystkie powyższe wzorce kontroli powołuje jako wzorce samoistne, czy powołuje je związkowo.

Wobec powyższego, w pierwszej kolejności należy wskazać na problemy jakie niesie ze sobą sposób przywołania wzorców kontroli.

Niejasny jest sposób przywołania przez Skarżącego art. 2 Konstytucji. W *petitum* skargi przepis ten przywołany zostaje samodzielnie. W uzasadnieniu, z jednej strony, przywołany jest jako jedno ze źródeł prawa do sądu, z drugiej strony, jako źródło zasad konstytucyjnych, tj. zasady sprawiedliwości proceduralnej i zasady bezpieczeństwa prawnego. Można więc przyjąć, że zostaje on powołany samodzielnie, w zakresie w jakim wyraża zasadę sprawiedliwości proceduralnej oraz bezpieczeństwa prawnego. Można także przyjąć, że Skarżący przywołuje art. 2 Konstytucji związkowo do art. 45 ust. 1 Konstytucji chcąc – w jakiś sposób – powiązać ograniczenie prawa do sądu z naruszeniem zasad sprawiedliwości proceduralnej i bezpieczeństwa prawnego. Jednakże brak w skardze jakichkolwiek wywodów na temat treści przywołanych zasad i ich powiązania z prawem do sądu uniemożliwia dokonanie kategoriycznych ustaleń co do intencji Skarżącego.

Niejasny jest także sposób przywołania przez Skarżącego art. 31 ust. 3 Konstytucji. W *petitum* skargi wskazany jest jako wzorzec samoistny. Wydaje się, że w uzasadnieniu skargi, z jednej strony, Skarżący wywodzi z niego prawo do sądu, z drugiej, wskazuje, że konstytucyjność ograniczenia prawa do sądu winna być rozpatrywana *na kanwie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP*.

Za samodzielnie przywołany można potraktować art. 45 ust. 1 Konstytucji. Skarżący zasadnie wywodzi z niego prawo do sądu.

Jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, skarga konstytucyjna została ukształtowana jako instytucja prawna mająca na celu ochronę konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. Skargę konstytucyjną może bowiem wnieść każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, a przedmiotem skargi może być jedynie akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach albo obowiązkach jednostki określonych w Konstytucji RP. Dopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej jest zatem warunkowana nie dowolnym naruszeniem przepisów Konstytucji RP, lecz tylko takim, które skutkuje naruszeniem konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. Zasada ta limituje zakres dopuszczalnych wzorców kontroli konstytucyjności w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego *[c]echą przyjętej w prawie polskim koncepcji postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej jest zatem to, iż kontrola kwestionowanych z punktu widzenia konstytucyjności przepisów (stanowiących prawną podstawę ostatecznego orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej) dokonywana jest jedynie z punktu widzenia wskazanego przez skarżącego tzw. wzorca konstytucyjnego. Wzorcem tym może być przy tym nie każdy przepis Konstytucji, ale tylko taki, który normuje określoną wolność lub prawo konstytucyjnie gwarantowane. Z tego punktu widzenia określenie w tekście skargi konstytucyjnej (i w ewentualnych pismach ją precyzujących) wzorca konstytucyjnego oraz wskazanie naruszonej – zdaniem skarżącego – konstytucyjnej wolności czy też prawa ma istotne znaczenie, zarówno materialno-prawne, jak i procesowe. (...) Wskazanie w charakterze wzorca konstytucyjnego instytucji lub zasad konstytucyjnych nieokreślających wolności lub praw podmiotowych czyni merytoryczne rozpatrzenie skargi niemożliwym (konstytucyjnie i ustawowo niedopuszczalnym). Dzieje się tak niezależnie od sytuacji, czy wobec skarżącego doszło z innych przyczyn i w innej postaci (formie) do naruszenia jego wolności czy praw podmiotowych (także: konstytucyjnych),*

których jednakowoż skarżący nie wskazał w złożonej skardze konstytucyjnej (z określeniem – także – sposobu ich naruszenia) (wyrok TK z dnia 3 lutego 2005 r., sygn. SK 7/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 19).

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że spośród wzorców powołanych przez Skarżącego samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić wyłącznie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, statuujący prawo do sądu.

Przymiotu takiego nie posiada art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ nie wyraża on żadnych praw podmiotowych czy wolności, lecz wyznacza warunki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności zgodnie z tzw. zasadą proporcjonalności. Z tego względu przepis ten może pełnić funkcję pomocniczego (związkowego) wzorca kontroli w przypadku formułowania zarzutów nadmiernej ingerencji w prawa lub wolności jednostki.

W przypadku art. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się w przeszłości na temat dopuszczalności jego powoływania jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej. Podkreślał, że możliwość ta ma charakter wyjątkowy i subsydiarny oraz pojawia się w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy skarżący wywiedzie z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wskazane w treści innych przepisów konstytucyjnych; wówczas przepis ten będzie samodzielnym wzorcem kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym – wówczas art. 2 Konstytucji będzie pełnić funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. np. wyrok z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 i powołane tam orzecznictwo, postanowienie z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. SK 17/16, OTK ZU seria A z 2021, poz. 38). W tym kontekście zauważyć należy, że Skarżący nie powołuje się w skardze konstytucyjnej na żadne prawa i wolności wywiedzione bezpośrednio z zasady

demokratycznego państwa prawnego. Przepis art. 2 Konstytucji RP został wskazany przez Skarżącego wyłącznie jako źródło określonych zasad konstytucyjnych – Skarżący wskazał na zasadę sprawiedliwości proceduralnej i bezpieczeństwa prawnego.

W związku z powyższym, skarga konstytucyjna nie może zostać merytorycznie rozpoznana w zakresie, w jakim Skarżący samodzielnie wzorcem kontroli czyni art. 2 Konstytucji – nie wywodząc z niego praw i wolności innych, niż wyrażone w treści pozostałych przepisów konstytucyjnych, a przywołując jedynie wydobyte z treści tego przepisu zasady sprawiedliwości proceduralnej i bezpieczeństwa prawnego. Skarga nie może zostać merytorycznie rozpoznana także w zakresie, w jakim Skarżący wzorcem kontroli czyni art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i wywodzoną z niego zasadę proporcjonalności. Postępowanie w tym zakresie winno zostać umorzone, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Innym istotnym problemem rozpoznawanej skargi konstytucyjnej jest brak wystarczającego uzasadnienia podnoszonych zarzutów.

Już na gruncie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) utrwalili się poglądy, zgodnie z którymi sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki oraz nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotą zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym, a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów, a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia

należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, ciężar argumentacji, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (tak postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; z dnia 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 484; z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 2; z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU 5/A/2013, poz. 72, z dnia 30 października 2018 r., sygn. P 15/16, OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 64). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, *„skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać ‘sposób’ tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli (zob. postanowienie TK z 8 maja 2009 r., sygn. Ts 242/07, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 373). Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej”* (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17). Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (zob. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78;

postanowienie TK z 25 lutego 2015 r., sygn. Tw 37/14, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 3) (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2019 r., sygn. Ts 105/19, OTK ZU seria B z 2020 r., poz. 54). Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być argumentami nadającymi się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Skarżący powinien więc nie tylko konkretnie wskazać, na czym polega naruszenie norm wyższego rzędu – powinien również przytoczyć konstytucyjne podstawy zasad, na które się powołuje, w szczególności ich zakorzenienie we wskazywanych w skardze wzorcach kontroli (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 2018 r., sygn. P 4/16, OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 69).

Tymczasem, w niniejszej sprawie, w treści skargi konstytucyjnej *de facto* nie przedstawiono uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanej normy prawnej ze wskazanymi wzorcami kontroli, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Skarżący nie przedstawił nawet lakonicznego uzasadnienia na poparcie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z art. 2 Konstytucji RP, czy to w zakresie ogólnie wyrażonej zasady demokratycznego państwa prawnego, czy też przywołanych w uzasadnieniu, bardziej szczegółowych zasad: sprawiedliwości proceduralnej i bezpieczeństwa prawnego.

Brak jest w skardze konstytucyjnej uzasadnienia dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Niemal cała argumentacja dotycząca tego zagadnienia sprowadza się do jednego zdania, w którym Skarżący wskazuje, że *[w] orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślono także, że w sytuacji, gdy mamy do czynienia nie z zamykaniem drogi sądowej w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji RP ale z jej ograniczeniem, konstytucyjność takich działań należy rozpatrywać na kanwie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP*. Skarżący nie dokonuje żadnej analizy bogatej treści powyższego

wzorca konstytucyjnego, zwłaszcza zaś nie dekoduje znaczenia poszczególnych przesłanek tzw. testu proporcjonalności.

Wreszcie uznać należy, że uzasadnienie zarzutu naruszenia przez kwestionowaną normę art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jest pozorne. Analiza skargi konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanej normy prawnej sprowadza się do powtarzania zarzutu w przereklamowanej formie, ewentualnie ubogaconego o cytaty z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, co jednak nie wyjaśnia nawet podstawowych kwestii dotyczących zarzutu niekonstytucyjności. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez kwestionowaną normę przepisu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie dokonuje analizy treści wzorca kontroli. Jest ono do tego stopnia lakoniczne, że nie daje podstaw do udzielenia odpowiedzi na tak podstawowe pytania jak: w jakim aspekcie prawo do sądu ulega ograniczeniu? Którego postępowania sądowego owo ograniczenie dotyczy – sądowno-administracyjnego czy cywilnego, czy może obu jednocześnie? Co jest przedmiotem rozpoznania w toku postępowania sądowego i czy jest to sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji? Uzasadnienie skargi w zakresie zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 jest pobieżne i niejasne.

Mając to na względzie, wskazać należy, że Skarżący nie spełnił wymogu formalnego dla skargi konstytucyjnej, określonego w art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK, wobec czego postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Podtrzymując zajęte wyżej stanowisko o zasadności umorzenia postępowania, niejako na marginesie wskazać można na dalsze problemy związane z rozpoznawaną skargą konstytucyjną. Wydaje się, że wątpliwości poniższe mogą być – w głównej mierze – pokłosiem niedomagań skargi w zakresie jej uzasadnienia.

Analiza skargi konstytucyjnej nie daje jasnej odpowiedzi na pytanie, czy Skarżący zarzuca kwestionowanej normie naruszenie prawa dostępu do sądu administracyjnego, który rozpoznaje skargę na przewlekłość postępowania administracyjnego, czy naruszenie prawa dostępu do sądu cywilnego, który rozpoznaje roszczenie o odszkodowanie, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c. Skarżący konstruując zarzut skargi konstytucyjnej posługuje się pojęciem naruszenia prawa do sądu. Wydaje się, że w uzasadnieniu skargi precyzuje, że chodzi mu o ograniczenie prawa dostępu do sądu. Ograniczenie owo relatywizuje do niemożliwości uzyskania prejudykatu przed sądem administracyjnym – co ma być spowodowane obowiązywaniem kwestionowanej normy prawnej. W związku z tym, przyjąć można, że ograniczenie prawa do sądu odnosi się do prawa dostępu do sądu cywilnego, mogącego orzec o odszkodowaniu, w oparciu o przepis art. 417¹ § 3 k.c. W tym bowiem przypadku, orzeczenie prejudykalne, zapadłe w toku postępowania ze skargi na przewlekłość, jest jednym z prejudykatów, które umożliwiają zainicjowanie procesu cywilnego. To rodzi zasadniczy problem, ponieważ Skarżący nie przedstawił ostatecznego orzeczenia sądu cywilnego rozstrzygającego o jego prawie do sądu, w zakresie dotyczącym powództwa o odszkodowanie z art. 417¹ § 3 k.c. Przyjąć należy, że takim orzeczeniem mogłoby być orzeczenie sądu drugiej instancji utrzymujące w mocy orzeczenie sądu pierwszej instancji o odrzuceniu pozwu, bądź oddaleniu powództwa o odszkodowanie, wniesionego w oparciu o przepis art. 417¹ § 3 k.c. Skarżący takiego orzeczenia jednak nie przedstawił i z treści skargi nie wynika, by zainicjował postępowanie cywilne w przedmiocie odszkodowania. Przyjąć więc należy, że istnieje kolejna przeszkoda uniemożliwiająca prowadzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w postaci braku ostatecznego orzeczenia sądu rozstrzygającego o wolnościach lub prawach Skarżącego. Jednocześnie można też przyjąć założenie, że Skarżący kwestionuje w skardze ograniczenie prawa do sądu administracyjnego, poprzez wprowadzenie przez kwestionowaną normę ograniczenia czasowego do wniesienia do organu

administracji publicznej ponaglenia – co warunkuje prawo do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania do sądu administracyjnego. Jednakże podniesione już wyżej niedomagania skargi konstytucyjnej w zakresie uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności uniemożliwiają wiarygodne sprecyzowanie zarzutu skargi.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak w *petitum*.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Herbut
Zastępca Prokuratora Generalnego