

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 3 XI 2021 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej S
W w sprawie zgodności:

art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.) w związku z art. 37 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 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,

p o s t a n a w i a:

- 1) odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 37 § 1 pkt 1 i art. 37 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji;
- 2) nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg w pozostałym zakresie.

U Krystyna Pawłowicz

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 4 marca 2021 r. (data nadania) S W (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru, wystąpił z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego.

W piśmie z grudnia 2012 r. skarżący wniósł o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji realizowanej na działkach położonych w miejscowości S, Gmina T. Decyzją z maja 2013 r. (znak:) Wójt Gminy T (dalej: Wójt albo organ pierwszej instancji) odmówił ustalenia warunków zabudowy.

Skarżący, kilka lat po zakończeniu postępowania administracyjnego, wystąpił z ponagleniem na przewlekłe i beczynne prowadzenie postępowania przez Wójta. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P (dalej: SKO) postanowieniem z listopada 2018 r. (znak:) uznało je za nieuzasadnione z uwagi na załatwienie sprawy przez organ pierwszej instancji decyzją maja 2013 r. Następnie grudnia 2018 r. skarżący wystąpił do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P (dalej: WSA) ze skargą na przewlekłe prowadzenie tego postępowania. Domagał się w niej stwierdzenia jego przewlekłości, wymierzenia organowi grzywny oraz zasądzenia kosztów postępowania.

Wyrokiem z lutego 2019 r. (sygn. akt) WSA stwierdził, że Wójt dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania, oraz że prowadzenie postępowania nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa. W pozostałym zakresie WSA oddalił skargę, orzekł także o kosztach postępowania.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku WSA wniósł Wójt. Postanowieniem z listopada 2020 r. (sygn. akt) Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił skargę (na przewlekłe prowadzenie postępowania), orzekł także o kosztach postępowania. W uzasadnieniu postanowienia wskazano na postanowienie siedmiu sędziów NSA z września 2020 r. (sygn. akt) oraz uchwałę siedmiu sędziów tego sądu z 22 czerwca 2020 r. (sygn. akt II OSP 5/19) i stwierdzono m.in., że nie jest możliwe merytoryczne rozpoznanie skargi na przewlekłe prowadzenie przez organ postępowania w danej sprawie w sytuacji, gdy została ona załatwiona.

Postanowienie NSA, wskazane przez skarżącego jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, zostało mu doręczone 10 grudnia 2020 r.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 5 maja 2021 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 27 maja 2021 r.), na podstawie art. 57 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: u.o.t.p.TK), wezwał skarżącego do doręczenia odpisów lub poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii orzeczeń potwierdzających wyczerpanie drogi prawnej.

Pełnomocnik skarżącego przesłał wymagane orzeczenia 2 czerwca 2021 r. (data nadania).

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 30 czerwca 2021 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 5 lipca 2021 r.), na podstawie art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK, wezwał skarżącego do usunięcia braków formalnych skargi przez: 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 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.) w związku z art. 37 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.); dokładne wyjaśnienie, w jaki sposób zaskarżone przepisy, w zakresie określonym w skardze konstytucyjnej, naruszają wolności lub prawa skarżącego oraz uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanych w skardze przepisów, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

W piśmie procesowym z 12 lipca 2021 r. (data nadania) skarżący ustosunkował się do powyższego zarządzenia

Skarżący twierdzi, że zakwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy, rozumiane w sposób przedstawiony w postanowieniu składu siedmiu sędziów NSA z września 2020 r. (sygn. akt _____), a co za tym idzie także w orzeczeniu, w związku z którym wniósł skargę do Trybunału, naruszają prawo do sądu. Ograniczają bowiem możliwość uzyskania prejudykату niezbędnego do wniesienia pozwu do sądu powszechnego z roszczeniem o zapłatę odszkodowania przeciwko jednostce samorządu terytorialnego w oparciu o art. 41⁷¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 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: u.o.t.p.TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań lub gdy braki formalne nie zostały usunięte w ustawowym terminie.

2. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. W związku z tym art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK zobowiązuje skarżącego do określenia przedmiotu skargi, tj. do wskazania przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego wydano w jego sprawie orzeczenie, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji i w stosunku do którego domaga się stwierdzenia niezgodności z ustawą zasadniczą.

2.1. Naruszenie prawa do sądu skarżący łączy z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2020 r. (sygn. akt). Orzeczeniem tym sąd m.in. odrzucił skargę skarżącego na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wójta, stwierdziwszy, że zgodnie z ukształtowanym jednolitym stanowiskiem orzeczniczym, nie jest możliwe merytoryczne rozpoznanie tego środka prawnego w sytuacji, gdy sprawa została już załatwiona.

2.2. Podstawą tego orzeczenia nie był art. 37 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.: dalej: k.p.a.), który stanowi o tym, że prawo wniesienia ponaglenia przysługuje stronie, jeżeli sprawy w ogóle nie załatwiono w terminach w nim określonych (ponaglenie na bezczynność). Orzeczenie to nie zostało wydane także na podstawie art. 37 § 3 k.p.a. Przepis ten wskazuje organ właściwy do wniesienia przez stronę ponaglenia.

2.3. W sprawie, w związku z którą zainicjowano postępowanie przed Trybunałem, ponaglenie zostało złożone po zakończeniu postępowania administracyjnego (decyzją

z maja 2013 r.), którego terminowość – za pośrednictwem organu pierwszej instancji – kwestionował skarżący. NSA nie orzekał więc o tym, że w przypadku niezakończona sprawy w terminach określonych w art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. stronie przysługuje prawo wniesienia ponaglenia na beczynność oraz o tym do jakiego organu należy je wnieść (art. 37 § 3 k.p.a.). Powyższe przepisy nie determinowały zatem rozstrzygnięcia o odrzuceniu skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego.

2.4. Skoro art. 37 § 1 pkt 1 i art. 37 § 3 k.p.a. nie były podstawą orzeczenia, które skarżący wskazał jako ostateczne, to w tym zakresie analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia podstawowego warunku wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanego w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK.

Powyższa okoliczność jest – zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK – podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze 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.

3. W zakresie, w jakim skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.) w związku z art. 37 § 1 pkt 2 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”, skarga spełnia przesłanki nadania jej dalszego biegu (art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Krystyna Pawłowicz

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na punkt 1 powyższego postanowienia w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.