



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 67/21
BAS-WAK-3081/21

Warszawa, 2 grudnia 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej S W z 25 lutego 2021 r. (sygn. akt SK 67/21), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniu 25 listopada 2021 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej S W (dalej: skarżący) o sygn. akt SK 67/21.

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 31 sierpnia 2021 r., sygn. akt Ts 55/21, nadał skardze dalszy bieg co do oceny zgodności z Konstytucją 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 2022 r. poz. 329, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) rozumianych „w ten sposób, że warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: k.p.a.), jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze”.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

- art. 53 § 2b p.p.s.a.:
„Skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu”;
- art. 52 § 2 p.p.s.a.:
„Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie”.

Zaskarżone przepisy przyznają stronie postępowania administracyjnego – w przypadku bezczynności lub przewlekłości postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej – uprawnienie do wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

II. Stan faktyczny sprawy

maja 2013 r. skarżący złożył do Wójta Gminy T wniosek o ustalenie warunków zabudowy dla nieruchomości. Decyzją z kwietnia 2014 r. organ odmówił ustalenia warunków zabudowy dla skarżącego.

Z uwagi na bezczynność organu skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P który wyrokiem z maja 2019 r., sygn. akt:

uwzględnił skargę uznając, że Wójt Gminy T dopuścił się prowadzenia sprawy w sposób przewlekły. Orzeczenie powyższe zostało zaskarżone skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez Wójta Gminy T. Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z listopada 2020 r., sygn. akt: , uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił skargę.

W uzasadnieniu postanowienia NSA wskazał, że warunkiem dopuszczalności skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie przepisów k.p.a. jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze. W przedmiotowej sprawie skarżący wniósł ponaglenie po zakończeniu postępowania w przedmiocie wydania warunków zabudowy. Z uwagi na opóźnienie w złożeniu ponaglenia do organu administracji publicznej NSA uznał, że brak jest podstaw do skutecznego złożenia do sądu administracyjnego skargi na bezczynność organu.

W tym stanie skarżący wniósł skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego.

III. Zarzuty skarżącego

Wzorcami kontroli skarżący uczynił art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Analiza treści *petitum* skargi oraz jej uzasadnienia wskazuje, że wszystkie przytoczone przepisy skarżący powołuje jako samodzielne wzorce kontroli, zaznaczając przy tym w uzasadnieniu, że naruszenie art. 2 Konstytucji postrzega przez pryzmat naruszenia wywodzonych z tego artykułu prawa do sądu i zasady sprawiedliwości proceduralnej (skarga, s. 9).

W uzasadnieniu zarzutów skarżący w pierwszej kolejności wskazuje, że wydanie przez sąd administracyjny orzeczenia co do *meritum* w sprawie złożonej przez niego skargi na bezczynność Wójta Gminy T pozwoliłoby mu

na wystąpienie z roszczeniem o zasądzenie od Skarbu Państwa odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, na podstawie art. 417¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.; dalej: k.c.).

W ocenie skarżącego wykładnia zaskarżonych przepisów dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z którą nie jest dopuszczalne wniesienie ponaglenia po zakończeniu postępowania administracyjnego, do którego ponaglenie to się odnosi, istotnie ogranicza prawo do sądu. Skarżący jest bowiem w takiej sytuacji pozbawiony możliwości uzyskania prejudykatu w postaci stwierdzenia przewlekłości postępowania, które stanowiłoby następnie podstawę do wystąpienia z powództwem przeciwko Skarbowi Państwa o zasądzenie odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. Skarżący podnosi, że „na skutek nieprawidłowej wykładni art. 53 § 2b p.p.s.a. w zw. z art. 52 § 2 p.p.s.a. oraz w zw. z art. 37 § 1 i 3 k.p.a. zaprezentowanej w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] doszło do naruszenia jej prawa do sądu. Przyjęto w nim bowiem, że: [...] warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania prowadzonego, jak w przedmiotowej sprawie, na podstawie przepisów k.p.a., jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze” (skarga, s. 11). Takie rozumienie zaskarżonych przepisów – w opinii skarżącego – stanowi istotne ograniczenie jego prawa do sądu, albowiem wyklucza możliwość uzyskania przez niego prejudykatu pozwalającego mu na późniejsze wystąpienie z powództwem opartym na art. 417¹ § 3 k.c. oraz istotnie opóźnia prowadzone przez niego działania w zakresie uzyskania rekompensaty z tytułu bezczynności organów administracji (*ibidem*).

IV. Analiza formalnoprawna

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanego unormowania powinno zostać poprzedzone rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, mającymi na celu ustalenie tego, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał skargi konstytucyjnej jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Skarga, aby mogła zostać rozpoznana przez Trybunał, musi spełniać niezbędne wymogi formalne.

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku.

Przede wszystkim oceny wymaga, czy procedowanie w danej sprawie przez Trybunał nie jest niedopuszczalne lub zbędne. Wystąpienie co najmniej jednej z ujemnych przesłanek skutkować powinno umorzeniem postępowania.

Dopuszczalność skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem warunkowana jest dopełnieniem przez skarżącego warunków formalnych wynikających z Konstytucji, jak też – rozwijających jej postanowienia – przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uTK).

Zgodnie z art. 61 ust. 1 uTK „skargę konstytucyjną Prezes Trybunału kieruje do wyznaczonego przez siebie sędziego Trybunału w celu wstępnego rozpoznania na posiedzeniu niejawnym” natomiast w myśl ust. 2 przytoczonego artykułu, jeżeli skarga spełnia „wymagania przewidziane w ustawie oraz nie zachodzą okoliczności, o których mowa w ust. 4 pkt 3, Trybunał wydaje postanowienie o nadaniu [...] skardze konstytucyjnej dalszego biegu”.

Postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu w wyniku dokonania wstępnego jej rozpoznania nie jest wiążące dla składu orzekającego, który jest uprawniony do wydania postanowienia umarzającego postępowanie w wypadku stwierdzenia na etapie rozpoznania merytorycznego zaistnienia ujemnych przesłanek procedowania. Niejednokrotnie „dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, w tym cech podmiotu skarżącego oraz przedmiotu skargi konstytucyjnej, pozwala na ustalenie, czy skarga spełnia wymogi, związane z jej normatywną konstrukcją, wynikającą z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 47 ustawy o TK. Trybunał jest więc zobligowany do rzetelnej oceny warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej, a skład wyznaczony do orzekania merytorycznego nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w zarządzeniu sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu albo postanowieniu Trybunału o uwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania” (zob. postanowienie TK z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 29/09).

2. Analizowana sprawa została zainicjowana wniesieniem skargi konstytucyjnej, którą cechują szczególne wymogi formalne. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę

do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Dodatkowe wymogi formalne unormowane zostały w uTK, a doprecyzowało je orzecznictwo konstytucyjne.

3. Przepis art. 79 ust. 1 Konstytucji wymaga też wyczerpania drogi prawnej przed wniesieniem skargi konstytucyjnej. W niniejszej sprawie przedmiotem sporu między skarżącym a organami administracji była bezczynność organu w zakresie wydania decyzji w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla nieruchomości. Zgodnie z art. 35 § 1 i 3 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, natomiast jeżeli załatwienie sprawy wymaga postępowania wyjaśniającego to powinno ono nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Jednocześnie, w myśl art. 36 § 1 i 2 k.p.a., o każdym przypadku niezakończonym sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, nawet jeżeli zwłoka w załatwieniu sprawy nastąpiła z przyczyn niezależnych od organu. Zgodnie zaś z art. 37 § 1 pkt k.p.a., jeżeli nie zakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a., stronie służy prawo wniesienia ponaglenia, które organ prowadzący postępowanie przekazuje wraz z dokumentami organowi wyższego stopnia.

W dalszej kolejności bezczynność organu może być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego inicjowanego skargą uprawnionego podmiotu (art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 53 § 2b w zw. z art. 52 § 1 p.p.s.a.), przy czym wyczerpanie drogi sądowno-administracyjnej jest równoznaczne z wyczerpaniem drogi prawnej, o której mowa w art. 77 ust. 1 uTK (art. 168 § 2 p.p.s.a.). W niniejszym stanie faktycznym postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyczerpujące drogę sądowno-administracyjną zapadło 9 grudnia 2020 r., czym spełniony został warunek wyczerpania drogi prawnej przed złożeniem skargi konstytucyjnej.

4. Podstawa ostatecznego rozstrzygnięcia organu o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego, o której mowa w art. 79 Konstytucji, obejmuje całokształt

przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa. Na tak rozumianą podstawę składają się nie tylko przepisy prawa materialnego, ale również regulacje dotyczące procedury, a jednocześnie także podstawowe przepisy ustrojowe, które tworzą dany organ władzy publicznej i wyposażają go w odpowiednie kompetencje, w ramach których wydane zostaje ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące skarżącego (zob. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06).

Zaskarżone art. 53 § 2b p.p.s.a. i art. 52 § 2 p.p.s.a. to przepisy proceduralne regulujące wymogi złożenia do sądu administracyjnego skargi na bezczynność organu. Przepisy te – choć nie wymienione w *petitum* wydanego przez NSA postanowienia z 9 grudnia 2020 r. postanowienia – stanowiły podstawę tego rozstrzygnięcia, co jednoznacznie wynika z przedstawionego przez NSA uzasadnienia postanowienia. W ocenie Sejmu uprawnia to do stwierdzenia, że wymóg, wedle którego dopuszczalne jest kwestionowanie w skardze konstytucyjnej wyłącznie przepisów stanowiących podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, został spełniony.

5. Ujemną przesłanką formalną jest powaga rzeczy osądzonej zarówno w postaci *ne bis in idem* jak i *res iudicata*. Przesłanka *ne bis in idem* zaistnieje w przypadku tożsamości przedmiotowej oraz konstytucyjnych wzorców powołanych przez inicjatora postępowania. Z kolei przesłanka *res iudicata* spełniona zostaje w przypadku tożsamości podmiotowej, przedmiotowej oraz tożsamości konstytucyjnych wzorców kontroli zakwestionowanego przepisu (postanowienie TK z 26 marca 2002 r., sygn. akt P 3/02). Jednocześnie przesłanka ta ziści się wyłącznie w wypadku merytorycznego rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności badanych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny.

Dotychczas Trybunał Konstytucyjny nie wydał merytorycznego rozstrzygnięcia, w którym przedmiot kontroli stanowiłaby zgodność art. 53 § 2b p.p.s.a. i art. 52 § 2 p.p.s.a. w zakresie, w jakim warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania administracyjnego 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. Nie zachodzi zatem negatywna przesłanka prowadzenia postępowania w postaci *ne bis in idem* ani *res iudicata*. Tym niemniej Sejm pragnie zwrócić uwagę, iż skarżący wniósł do

Trybunału Konstytucyjnego dwadzieścia dwie skargi konstytucyjne tożsame treściowo, przedmiotowo oraz w zakresie tożsamych wzorców kontroli. Zgodnie ze stanem na dzień sporządzenia niniejszego stanowiska w odniesieniu do siedmiu skarg postępowanie zostało przez Trybunał umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (dane za <https://ipo.trybunal.gov.pl>).

6. Skuteczne zainicjowanie kontroli konstytucyjności wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie nie tylko wskazania wzorców konstytucyjnych, które – zdaniem skarżącego – kwestionowany przepis narusza, lecz także uzasadnienia swojego stanowiska w kwestii jego niekonstytucyjności (art. 53 ust 1 pkt 3 uTK). Trybunał Konstytucyjny związany jest bowiem zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej, zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione.

Podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem – niezależnie od trybu wszczęcia postępowania – powinien w uzasadnieniu swojego pisma odzwierciedlić „proces myślowy jaki doprowadził go do tezy (czy wątpliwości) o niezgodności stosowanej normy z regulacją nadrzędną” (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 312). W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „[p]rzesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Skarżący powinien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, a także opisać sposób tego naruszenia. Argumenty muszą odnosić się do problemu niezgodności zachodzącej między regulacjami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] nie wystarczy, iż skarżący wskaże określone kwestionowane przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 22 września 2021 r., sygn. akt SK 49/20, zob. też np. postanowienia TK z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09 i 5 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 29/18).

Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej związana jest przede wszystkim z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych. W orzecznictwie podkreśla się, że „ciężar dowodu w procedurze kontroli norm

prawnych spoczywa na podmiocie inicjującym postępowanie. Z obowiązku poprawnego wykonania powinności uzasadnienia zarzutu z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie nie może zwolnić skarżącego, działający z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który – zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 67 ust. 1 uotpTK – związany jest zakresem zaskarżenia wskazanym w skardze konstytucyjnej” (postanowienie TK z 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt SK 55/19; zob. też np. postanowienia TK z 25 października 1999 r., sygn. akt SK 22/98 oraz 25 lutego 2021 r., sygn. akt SK 54/20).

Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17).

Brak realizacji przez skarżącego powyższego obowiązku skutkuje koniecznością umorzenia postępowania. Jeżeli w skardze nie zostało zawarte uzasadnienie co do naruszenia określonego wzorca kontroli, pomimo że został on wymieniony w *petitum*, Trybunał powinien w stosownym zakresie umorzyć postępowanie. Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy oznaczałoby bowiem przerzucenie ciężaru przełamania domniemania konstytucyjności na sąd konstytucyjny, co z kolei pozostawałoby w sprzeczności z – nawet szeroko rozumianą – zasadą skargowości, na której oparte jest postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jak wskazał Trybunał: „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją [...] powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu” (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04).

Jednocześnie pamiętać należy, że – w świetle utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego – jego zadaniem jest eliminacja z obrotu prawnego przepisów niezgodnych z ustawą zasadniczą, nie zaś ocena prawidłowości stosowania tych przepisów przez organy władzy publicznej: „Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny jest co

do zasady powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnych przepisów prawa. Trybunał Konstytucyjny jest «sądem prawa», a nie «sądem faktów», [...] Do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy więc rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd ani zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu. [...] Dlatego niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa” (zob. postanowienie TK z 16 października 2018 r., sygn. akt SK 2/18).

7. W świetle powyższych ustaleń wątpliwości Sejmu wzbudza dopuszczalność oceny hierarchicznej zgodności art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 p.p.s.a z przytoczonymi wzorcami konstytucyjnymi, ze względu na brak – w zdecydowanej części – wymaganego uzasadnienia, zaś w przypadkach, w których uzasadnienie takie zostało zawarte, ze względu na lakoniczność przeprowadzonych przez skarżącego wywodów. Formułując zarzuty naruszenia art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji skarżący ograniczył się do postawienia tez o niekonstytucyjności przepisów z poszczególnymi gwarancjami wynikającymi z powołanych wzorców kontroli. Ponadto, na potwierdzenie prawidłowości powołanych przez siebie wzorców kontroli, skarżący przytoczył też fragmenty orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu skargi próżno natomiast szukać argumentów na potwierdzenie stawianych przez skarżącego zarzutów o naruszeniu wymienionych zasad czy chociażby informacji o tym, które to konstytucyjne uprawnienia strony i w jaki sposób miałyby być przez zaskarżony przepis naruszone. Prowadzi to do wniosku, że uzasadnienie skargi, choć z faktycznego punktu widzenia występuje, nie spełnia nawet minimalnych wymagań stawianych uzasadnieniu, tzn. nie wskazuje chociażby jednego argumentu przemawiającego za naruszeniem określonych wzorców kontroli (uzasadnienie pozorne). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału uzasadnienie pozorne powoduje konieczność umorzenia postępowania (zob. wyroki TK z: 19 czerwca 2018 r., sygn. akt K 47/14, 13 grudnia 2017 r. sygn. akt SK 48/15; 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11).

Na brak realizacji przez skarżącego obowiązku stosownego uzasadnienia zwrócił również uwagę Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając skargi w analogicznych sprawach inicjowanych przez skarżącego. Trybunał jednoznacznie stwierdził, że

skargi te, tożsame co do treści ze skargą stanowiącą przedmiot niniejszego stanowiska, nie spełniają wymogów wskazanych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 uTK, albowiem skarżący nie przedstawił uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanej normy prawnej ze wskazanymi wzorcami kontroli, jak i nie powołał argumentów i dowodów na jego poparcie. Zdaniem Trybunału jedynie ogólne stwierdzenie przez skarżącego, że zakwestionowane przepisy naruszają prawo do sądu nie spełnia wymogu właściwego uzasadnienia zarzutów. Skarżący nie wyjaśnił w szczególności, który z aspektów prawa do sądu został naruszony, a powołując się na wybrane wyroki TK skarżący nie odniósł stawianych w nich tez do problemów przedstawionych w swoich skargach. Rozstrzygając skargi TK zauważył też, że w uzasadnieniach nie wskazano, czy skarżący zarzuca kwestionowanej normie naruszenie prawa dostępu do sądu administracyjnego rozpoznającego skargę na przewlekłość postępowania administracyjnego czy też naruszenie prawa dostępu do sądu cywilnego, w związku z brakiem możliwości uzyskania prejudykatu niezbędnego do dochodzenia roszczeń od Skarbu Państwa na drodze cywilnej (zob. postanowienia TK z 30 marca 2022 r.: sygn. akt SK 6/22, sygn. akt SK 71/21, sygn. akt SK 9/22 i sygn. akt SK 14/22). Tymczasem skarżący, inicjując postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, powinien szczegółowo wykazać, w czym wyraża się naruszenie danego wzorca kontroli, a nie poprzestawać na lakonicznych stwierdzeniach o niezgodności zaskarżanego przepisu z podanymi wzorcami, przerzucając tym samym na Trybunał obowiązek poszukiwania argumentów na poparcie tez zawartych w skardze konstytucyjnej.

8. Jako wzorce kontroli w niniejszym postępowaniu skarżący powołał m.in. art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dopuszczalność poddania w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną kontroli zgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji budzi jednak zasadnicze wątpliwości w sytuacji, gdy wzorce te zostały ujęte samodzielnie i jednocześnie skarżący nie wywodzi z nich żadnych wolności i praw konstytucyjnych innych niż wyrażone w przepisach rozdziału II Konstytucji.

W opinii Sejmu powołanie art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli możliwe jest jedynie w przypadkach, kiedy określonego prawa jednostki nie można wyprowadzić z innych wzorców konstytucyjnych. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie konstytucyjnym, w którym podkreśla się, że art. 2 Konstytucji jako

samodzielny wzorzec kontroli ma charakter wyjątkowy i subsydiarny, który pojawia się w dwóch sytuacjach – jeżeli skarżący wywiedzie z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wskazane w treści innych przepisów konstytucyjnych albo 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: „Trybunał nie wyklucza, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (zob. postanowienia z 24 stycznia 2001 r., sygn. Ts 129/00, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 248, z 21 czerwca 2001 r., sygn. Ts 187/00, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 203, z 6 marca 2001 r., sygn. Ts 199/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 107, z 10 sierpnia 2001 r., sygn. Ts 56/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 289 oraz wyrok z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji będzie pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2)” (wyrok TK z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09). W tym kontekście zauważyć należy, że skarżący – ani w *petitum* skargi, ani w jej uzasadnieniu – nie powołał się na żadne prawa i wolności, które zostałyby wywiedzione bezpośrednio z art. 2 Konstytucji.

Z kolei w odniesieniu do wskazanego w skardze wzorca kontroli z art. 31 ust. 3 Konstytucji Sejm pragnie podkreślić, że zgodnie z poglądami wyrażonymi w orzecznictwie i doktrynie niewystarczające jest samo powoływanie się na naruszenie zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji bez wskazania, jakie konstytucyjne prawo zostało ograniczone kwestionowaną regulacją (zob. postanowienie TK z 25 października 2011 r., sygn. akt K 36/09). Jak wyjaśnia Trybunał „powołanie w skardze konstytucyjnej zasady proporcjonalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, sformułowanej obecnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyni koniecznym jednoczesne wskazanie przez skarżącego

konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej mającego normatywną postać konstytucyjnego prawa podmiotowego” (postanowienie TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt Ts 195/06).

W wymiarze proceduralnym powyższe oznacza, że „przepis ten nie może stanowić wyłącznego (samoistnego) wzorca kontrolnego. Skoro sfera jego zastosowania odnosi się tylko do ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych, to – w procesie kontroli konstytucyjności – powołaniu art. 31 ust. 3 zawsze musi towarzyszyć wskazanie materialnego (konstytucyjnego) prawa bądź wolności, którego ograniczenia wprowadził akt stanowiący przedmiot kontroli” (L. Garlicki, K. Wojtyczek, komentarz do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, s. 75). W innym przypadku uczynienie z art. 31 ust. 3 Konstytucji wzorca kontroli sprawia, że wzorzec ten jest nietrafnie dobrany (por. G. Jędrejek, *Umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* [w:] *Państwo – Konstytucja – Prawo. Księga pamiątkowa poświęcona Sędziemu Trybunału Konstytucyjnego Profesorowi Henrykowi Ciochowi*, Warszawa 2018, s. 157). Sejm zauważa też, iż nawet w przypadku gdyby przyjęć, że z treści uzasadnienia wynika, że skarżący łączy art. 31 ust. 3 Konstytucji z naruszeniem prawa do sądu, to do merytorycznego rozpoznania skargi w zakresie tego zarzutu niezbędne jest przeprowadzenie przez skarżącego testu proporcjonalności, którego w uzasadnieniu skargi również brakuje.

9. Sejm zwraca w dalszej kolejności uwagę, że – niezależnie od niedopełnienia przez skarżącego obowiązku stosownego uzasadnienia sformułowanych zarzutów, co stanowi samoistną przesłankę umorzenia postępowania – istotna wątpliwość w zakresie dopuszczalności przeprowadzenia merytorycznej kontroli odnosi się do tego, czy w istocie wniesiona skarga nie jest skargą na interpretację przepisu prawa przyjętą w indywidualnej sprawie skarżącego, z którą skarżący się nie zgadza i dąży do jej podważania przy wykorzystaniu instytucji skargi konstytucyjnej. W ocenie Sejmu analizowana skarga konstytucyjna, mimo że formalnie została skierowana przeciw konkretnemu przepisowi, w rzeczywistości jest skargą na niewłaściwe – w ocenie skarżącego – stosowanie prawa przez sąd, który wydał ostateczne rozstrzygnięcie w jego sprawie. Zarzuty tego rodzaju nie mogą być jednak rozpatrywane w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Skarga konstytucyjna skierowana na stosowanie prawa nie mieści się w zakresie kognicji Trybunału. Skarga nie służy

także – co do zasady – usuwaniu rozbieżności występujących w orzecznictwie sądowym co do interpretacji przepisów prawa.

Przeprowadzenie kontroli konstytucyjności w trybie skargi konstytucyjnej jest możliwe tylko wówczas, gdy zarzucana niekonstytucyjność dotyczy przepisu prawa, a nie praktyki jego stosowania. Zarzuty sformułowane w analizowanej skardze dotyczą natomiast zasadniczo rozbieżności w zakresie stosowania prawa przez sądy różnych instancji orzekające w sprawie skarżącego. Skarżący za trafną uznaje korzystniejszą dla siebie interpretację dokonaną w jego sprawie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w P (zob. wyrok tego sądu z marca 2019 r., sygn. akt:), w którym to sąd przyjął, że ponaglenie może zostać wniesione w dowolnym momencie, a więc także już po zakończeniu postępowania administracyjnego, do którego ponaglenie to się odnosiło. Z kolei NSA, rozpoznając kasację od powołanego wyroku WSA w P przyjął odmienną, niekorzystną z punktu widzenia skarżącego interpretację, a więc że ponaglenie może skutecznie zostać wniesione wyłącznie do momentu zakończenia postępowania.

Zdaniem Sejmu dokonana w sprawie skarżącego przez sądy różnych instancji – Wojewódzki Sąd Administracyjny w P oraz NSA – odmienna interpretacja skarżonego przepisu mieści się w ramach kontroli instancyjnej przewidzianej w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Celem tego rodzaju kontroli jest korekta ewentualnych uchybień popełnionych przez organ niższej instancji. Skorygowanie przez NSA niewłaściwej interpretacji przepisu dokonanej przez sąd pierwszej instancji w sprawie skarżącego stanowi dowód na efektywną realizację zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji). Skarga konstytucyjna nie służy natomiast odwróceniu niekorzystnej dla skarżącego interpretacji przyjętej przez sąd drugoinstancyjny.

Dokonane ustalenia prowadzą do konkluzji, że istnieją zasadnicze wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia skargi jeżeli zważyć, że analizowana skarga konstytucyjna w istocie jest skargą na stosowanie prawa. Odmienna interpretacja skarżonego przepisu w sprawie skarżącego (którą skarżący kwestionuje) jest efektem działania kontroli instancyjnej i skorygowania wadliwych ustaleń sądu niższej instancji przez sąd wyższej instancji.

10. Ponadto wskazać należy, że problem konstytucyjny podniesiony przez skarżącego sprowadza się w pierwszej kolejności do odpowiedzi na pytanie, czy

wniesienie ponaglenia w trybie art. 37 § 1 k.p.a. jest dopuszczalne wyłącznie do momentu zakończenia postępowania, do którego ponaglenie się odnosi, czy też jest możliwe w każdym momencie liczonym od chwili wszczęcia tego postępowania. Skarżący przyjmuje drugą z przedstawionych interpretacji, co w stanie faktycznym jego sprawy wyrażało się we wniesieniu ponaglenia na przewlekłość po upływie ponad 4 lat i 9 miesięcy po dacie wydania decyzji administracyjnej w jego sprawie, a więc długo po zakończeniu postępowania administracyjnego. Zasadność takiej interpretacji musi jednak budzić zasadnicze wątpliwości jeżeli uwzględnić chociażby rezultat wykładni językowej. Art. 53 § 2b p.p.s.a. ustanawia warunek w postaci „wniesienia ponaglenia do właściwego organu”, z kolei zaś zasady wnoszenia ponaglenia regulują przepisy k.p.a. Zgodnie natomiast z art. 37 § 3 k.p.a. ponaglenie wnosi się do „organu prowadzącego postępowanie” (dopiero po spełnieniu tego warunku możliwe jest wniesienie skargi do sądu administracyjnego). Takie sformułowanie użyte w art. 37 § 3 k.p.a. jednoznacznie dowodzi, że ponaglenie może zostać wniesione wyłącznie w trakcie toczącego się postępowania, do którego się odnosi (skoro chodzi o organ „prowadzący postępowanie”), a nie po jego zakończeniu.

Kwestia etapu postępowania, w którym dopuszczalne jest wniesienie ponaglenia, nie jest jednolicie interpretowana w orzecznictwie. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominujący wydaje się pogląd, iż wyrażenie „w każdym czasie” użyte w przytoczonym przepisie oznacza okres od upływu terminu na załatwienie sprawy wynikającego z przepisów k.p.a. lub ustaw szczególnych, do momentu jej załatwienia (rozstrzygnięcia) przez organ administracji publicznej. I tak wskazuje się, że „termin «w każdym czasie», którym posłużono się w art. 53 § 2b p.p.s.a., a który jest właściwy do wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, musi być postrzegany w aspekcie trwającego w dacie składania skargi i naruszającego czas załatwienia sprawy stanu postępowania administracyjnego, co prowadzi do wniosku, że możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność, z przyczyn związanych z prawną konstrukcją i istotą bezczynności, obejmuje przedział czasowy od zaistnienia stanu bezczynności «oprotestowanego» wniesionym ponagleniem aż do załatwienia sprawy, której bezczynność dotyczy” (zob. postanowienie NSA z 10 listopada 2020 r., sygn. akt I OZ 879/20). Dodatkowo w uchwale z 22 czerwca 2020 r. NSA stwierdził, że „wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym

rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [tj. stwierdzenia, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, czego oczekiwał skarżący, jako podstawy do wystąpienia z pozwem o odszkodowanie na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. – przyp. autora]” (zob. uchwała NSA z 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19, zob. też np. wyrok NSA z 17 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 973/19). Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje równocześnie, że w orzecznictwie przyjmowana jest także odmienna interpretacja. Przykładowo w wyroku z 7 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 3420/18, NSA stwierdził: „w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, sam fakt wydania przez organ administracji decyzji przed wniesieniem skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania nie zwalnia sądu administracyjnego z obowiązku poddania kontroli, czy owa przewlekłość miała miejsce, a jeśli tak – to jaki był jej charakter. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przewlekłość postępowania jest bowiem stanem obiektywnym, istniejącym niezależnie od ostatecznego załatwienia sprawy, dlatego też ocenie, czy organ dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania, nie stoi na przeszkodzie załatwienie sprawy”.

W kontekście istniejących rozbieżności co do interpretacji art. 37 § 3 k.p.a. należy przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „kontrola prawidłowości wykładni zaskarżonego przepisu przez sąd mogłaby jednak wyjątkowo być przeprowadzona, gdyby zaskarżoną interpretację można było uznać za utrwaloną i jednolitą, akceptowaną także przez doktrynę, i w związku z tym określającą treść norm rzeczywiście stosowanych na podstawie danego przepisu. Wykazanie utrwalenia się w orzecznictwie takiej jednolitej wykładni było w świetle art. 53 ust. 1 pkt 1 uotpTK obowiązkiem skarżącej” (zob. postanowienie TK z 29 listopada 2019 r., sygn. akt SK 17/19, zob. też postanowienia TK: z: 17 października 2018 r., sygn. akt P 7/17; 26 października 2021 r., sygn. akt SK 136/20). Niedopełnienie przez stronę tego wymogu – co dotyczy również niniejszego postępowania – stanowi przeszkodę formalną do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, skutkującą koniecznością umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

11. Przedstawione wyżej okoliczności potwierdzają, że skarga konstytucyjna nie spełnia szeregu wymagań wynikających z ustawy z dnia 30 listopada 2016 r.

o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, co w konsekwencji uniemożliwia jej merytoryczne rozpoznanie. Z tego względu Sejm – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK – wnosi o **umorzenie** w całości postępowania, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek