



1001-8.TK.150.2022

(SK 100/22)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną J M. o stwierdzenie niezgodności art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.) z art. 77 ust. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 w zw. z ust 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „w zakresie, w jakim przepis ten zamyka drogę sądowego dochodzenia naruszonych praw, uzależnia dopuszczalność przeprowadzenia postępowania sądownoadministracyjnego od postawy organu administracji publicznej oraz skutkuje odebraniem prawa do dochodzenia wynagrodzenia za szkodę spowodowaną przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”

- 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:

- 1) art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.) – w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność, która została wniesiona po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej – jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji;**
- 2) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

UZASADNIENIE

J M. (dalej: Skarżący lub Inicjator postępowania) skierował do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną, wnosząc ostatecznie o zbadanie zgodności art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.):

– „w zakresie, w jakim uniemożliwia on sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność bądź przewlekłość postępowania, która została złożona po wydaniu przez organ administracji publicznej (organ władzy publicznej) decyzji administracyjnej (...)” z art. 45 ust. 1 Konstytucji;

– „w zakresie w jakim zamyka drogę do sądu, [czym] powoduje również zamknięcie konstytucyjnego prawa do sądowego dochodzenia naruszonych wolności i praw – prawa do zakończenia postępowania przed organami

administracji publicznej (organami władzy publicznej) w przeciągu określonych ustawą terminów (...)” z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

– „w zakresie, w jakim uniemożliwia on sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpoznanie skargi na beczynność bądź przewlekłość postępowania złożonej po wydaniu przez organ administracji publicznej (organ władzy publicznej) decyzji administracyjnej, [czym] pozbawia możliwości uzyskania prejudykatu niezbędnego do dochodzenia wynagrodzenia za szkodę wywołaną przez niezgodne z prawem – tj. z naruszeniem ustawowych terminów – działanie ww. organów (...)” z art. 77 ust. 1 w zw. z ust. 2 Konstytucji.

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

W dniu sierpnia 2020 r. Skarżący złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA) skargę na beczynność Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w rozpatrzeniu odwołania od decyzji Wojewody z marca 2020 r. (sygn.). Z doręczonej Skarżącemu dnia sierpnia 2020 r. decyzji Ministra wynika, że wydał on oczekiwany akt prawny w lipca 2020 r. Postanowieniem z listopada 2020 r. (sygn.) WSA odrzucił przywołaną wyżej skargę na beczynność. W uzasadnieniu wskazał, że pismem z sierpnia 2020 r. Skarżący złożył skargę na beczynność organu administracji publicznej, zaś z akt sprawy wynika, że decyzją z dnia lipca 2020 r. organ, któremu zarzucono beczynność, rozpatrzył odwołanie Skarżącego i uchylił zaskarżoną decyzję. Powołując się na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. II OPS 5/19, WSA uznał, że wniesienie skargi na beczynność po zakończeniu – wydaniem ostatecznej decyzji – postępowania administracyjnego stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny – w zakresie rozstrzygnięcia podejmowanego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3

p.p.s.a. WSA powtórzył także za NSA, że zasadniczym celem skargi na bezczynność jest doprowadzenie do stanu usunięcia tej bezczynności, natomiast tylko wtórnym celem jest uzyskanie prejudykatu dla wszczęcia postępowania odszkodowawczego, stąd za niedopuszczalną należy uznać skargę na bezczynność wniesioną po zakończeniu postępowania administracyjnego. Od powyższego postanowienia Skarżący złożył skargę kasacyjną, wnosząc o uchylenie w całości rozstrzygnięcia WSA i rozpoznanie skargi z uwagi na dostatecznie wyjaśnioną istotę sprawy, względnie – z ostrożności procesowej – o uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji. NSA uznał, że w rozpatrywanej sprawie nie jest sporne, iż w dniu składania skargi na bezczynność istniała już decyzja wydana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zatem organ ten na dzień wniesienia skargi nie pozostawał w bezczynności. W konsekwencji, NSA uznał zarzuty skargi kasacyjnej za nieusprawiedliwione, a zaskarżone postanowienie WSA za zgodne z prawem. Postanowieniem z września 2021 r. o sygn. oddalił skargę kasacyjną. Powyższe postanowienie jest prawomocne i nie przysługują od niego żadne środki zaskarżenia, stanowi więc ono ostateczne rozstrzygnięcie o konstytucyjnych prawach i wolnościach Skarżącego – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zarządzeniem z dnia 13 lipca 2022 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał Skarżącego do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, przez doręczenie pełnomocnictwa szczególnego uprawniającego do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania Skarżącego przed Trybunałem Konstytucyjnym w odniesieniu do sprawy, w związku z którą złożona została skarga konstytucyjna, oraz wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo Skarżącego zostały naruszone – przez podanie wzorców

kontroli kwestionowanego w skardze przepisu, a w szczególności wyjaśnienie, czy Skarżący powołuje jako wzorzec kontroli również art. 7 Konstytucji.

W piśmie z dnia 3 sierpnia 2022 r. (data wpływu do TK), Skarżący uzupełnił braki skargi – usystematyzował zarzuty skargi, doprecyzował zakresy zaskarżenia poszczególnych zarzutów oraz rozwinął uzasadnienie zarzutów.

Postanowieniem z dnia 27 października 2022 r. (sygn. Ts 2/22) Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

Uzasadniając niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu p.p.s.a., Skarżący powołuje się na praktykę jego rozumienia i stosowania ustaloną w uchwale NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. II OPS 5/19. W uchwale powyższej NSA wskazał, że „[w]niesienie 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” (SIP LEX nr 3022937). Inicjator postępowania uzasadnia, że wskazany powyżej sposób rozumienia zaskarżonego przepisu – który znalazł zastosowanie w jego sprawie – „(...) ogranicza sądownoadministracyjną kontrolę bezczynności (przewlekłości postępowania) wyłącznie do sytuacji występującej przed wydaniem i doręczeniem (wydaniem i nedoręczeniem) decyzji administracyjnej bądź innego rozstrzygnięcia administracyjnego [i] zamyka drogę sądową stwierdzenia *post factum* ww. stanów przez sąd administracyjny. Prowadzi to do zamknięcia – w tymże zakresie – ścieżki sądowej, a więc i prawa do sądu. (...) Ostatecznie więc art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. zamyka drogę sądową do dochodzenia naruszeń zasady praworządności – art. 7 Konstytucji RP – w zakresie przestrzegania przez organy

administracji publicznej ustawowych terminów na załatwienie sprawy. Powyższy przepis narusza również art. 184 Konstytucji RP, jednak z uwagi na ograniczone ramy kontroli Trybunału Konstytucyjnego wszczynanego na podstawie skargi konstytucyjnej zarzut w tym zakresie należy ograniczyć wyłącznie do art. 77 ust. 2 Konstytucji RP” (strona 5 skargi).

W dalszej części uzasadnienia Skarżący wywodzi, „że art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. poprzez zamknięcie drogi do złożenia skargi na bezczynność (przewlekłość postępowania) w sytuacji wydania i doręczenia bądź wydania i niedoręczenia decyzji administracyjnej jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W jego wyniku wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego staje się uzależnione od określonych działań podmiotu kontrolowanego. Innymi słowy, podmiot kontrolowany może swoim działaniem wymusić upadek tego postępowania. Nie może budzić wątpliwości, że ostatecznie prowadzi to do zachwiania niezależności postępowania sądownoadministracyjnego, które w tym wypadku staje się »zakładnikiem« organu administracji publicznej. Postępowanie to przestaje być odrębne, a przez to traci przymiot niezależności” (strona 6 skargi).

W zakresie ostatniego z przywołanych wzorców kontroli, to jest art. 77 ust. 1 w zw. ust. 2 Konstytucji, Skarżący uzasadnia, że „[z]amknięcie – na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. drogi sądowej w zakresie rozpoznania skarg na bezczynność (przewlekłość) wniesionych po wydaniu i doręczeniu (wydaniu i niedoręczeniu) decyzji administracyjnych wywołuje skutek w postaci zamknięcia drogi do dochodzenia wynagrodzenia za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. (...) art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zakresie jakim (...) zamyka prawo do złożenia skargi na bezczynność (przewlekłość postępowania) po wydaniu i doręczeniu (wydaniu i niedoręczeniu) decyzji administracyjnej pozbawia możliwości uzyskania prejudykatu warunkującego wszczęcie przewodu sądowego na podstawie art. 417¹ § 2 i 3 k.c. Ostatecznie

zamyka więc możliwość dochodzenia odszkodowania, o którym mowa w art. 77 ust. 1 w zw. z ust. 2 Konstytucji RP” (strona 6-7 skargi).

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; 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 którego 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 poparcie tego zarzutu (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 skarżącego, a nie interes obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzcíński, 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 przesłanek 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).

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy przez Sąd Konstytucyjny zależy także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem (zob. postanowienie TK z 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61). Zaliczają się do nich m.in.: zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (*ne bis in idem, res iudicata*), niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem aktów stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, pozostających poza kognicją Sądu Konstytucyjnego, oraz niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi po stronie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek umorzenia postępowania.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt postępowania w niniejszej sprawie, wskazać należy, co następuje.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na to, że Skarżący, konstruując zarzuty skargi, zbyt szeroko ujmuje zakres zaskarżenia, wychodząc poza przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego, będącego kanwą dla wniesienia skargi konstytucyjnej. Z ustalonego w sprawie stanu faktycznego wynika, że skarga wniesiona przez Inicjatora postępowania do WSA dotyczyła bezczynności Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w rozpatrzeniu odwołania od decyzji Wojewody . Przedmiotem sprawy badanej przez WSA, a później – w wyniku wniesienia skargi kasacyjnej – przez NSA była więc jedynie bezczynność organu administracji publicznej. W zarzutach skargi Inicjator postępowania domaga się zbadania konstytucyjności normy art. 149

§ 1 pkt 3 p.p.s.a. w zakresie, w jakim odnosi się ona do beczynności oraz przewlekłości postępowania. Przyjąć należy, że w niniejszej sprawie badanie zarzutów w zakresie, w jakim odnoszą się one do przewlekłości postępowania, stanowiłoby kontrolę konstytucyjną o charakterze abstrakcyjnym – co jest niedopuszczalne w sprawie ze skargi konstytucyjnej. W związku z powyższym, niniejsze postępowanie w części, w jakiej przedmiotem kontroli Skarżący uczynił normę art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zakresie, w jakim dotyczy ona przewlekłości postępowania organów administracji publicznej – podlega umorzeniu.

Następnie wskazać należy na niedopuszczalność wydania orzeczenia w zakresie zarzutu niegodności art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji.

Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji, „[u]stawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Z kolei, zgodnie z art. 7 Konstytucji, „[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Przywołanie przez Inicjatora postępowania art. 77 ust. 2 Konstytucji w kontekście przedmiotu zaskarżenia niesie ze sobą określone konsekwencje.

Zauważyć należy, że dyskusyjny jest zakres przedmiotowy zakazu wynikającego z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Z jednej strony, prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym przepis ten odnosi się jedynie do praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie (zob. m. in. wyroki TK z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45; 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165; 15 maja 2012 r., sygn. P 11/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 50, 3 października 2017 r., sygn. SK 31/15, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 62). Z drugiej strony, prezentowane jest stanowisko, iż art. 77 ust. 2 Konstytucji odnosi się do wszystkich praw i wolności, zarówno tych,

które są gwarantowane przez Konstytucję, jak również tych, które gwarantowane są przez źródła prawa niższego rzędu (zob. np. P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, tom I, s. 1777-1778). Powyższy spór nie zmienia jednak tej okoliczności, że art. 77 ust. 2 Konstytucji przewiduje zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia „naruszonych wolności lub praw”, przewidziane w nim prawo nie jest więc celem samym w sobie, ale ma charakter instrumentalny, a oznacza to, że Skarżący ma obowiązek wskazać naruszone – w jego ocenie – wolności lub prawa – w zależności od prezentowanego poglądu – o charakterze konstytucyjnym albo wynikające (także) z aktów prawa niższego rzędu.

W niniejszej sprawie ocenić należy, że Skarżący nie wywiązał się z powyższego obowiązku. Inicjator postępowania w skardze konstytucyjnej oraz w piśmie uzupełniającym z dnia 3 sierpnia 2022 r. powołuje się na zamknięcie mu drogi do sądowego dochodzenia naruszonego prawa do zakończenia postępowania administracyjnego w ustawowo przewidzianym terminie. W skardze konstytucyjnej Skarżący wywodzi, że „[o]statecznie więc art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. zamyka drogę sądową do dochodzenia naruszeń zasady praworządności – art. 7 Konstytucji RP – w zakresie przestrzegania przez organy administracji publicznej ustawowych terminów na załatwienie sprawy” (strona 5 skargi). W piśmie uzupełniającym Skarżący rozwija powyższe stanowisko wskazując, że „obowiązkiem organów administracji publicznej jest załatwienie sprawy *ergo* wydanie decyzji administracyjnej (art. 104 § 1 k.p.a.) w ustawowym terminie. Jest to zatem również publiczne prawo podmiotowe strony – prawo do uzyskania rozstrzygnięcia administracyjnego w terminie określonym przez ustawę. Naruszenie tego prawa, w tym również obowiązku wynikającego z art. 36 k.p.a., stanowi również o naruszeniu przepisów ustawowych. Ostatecznie więc stanowi o naruszeniu art. 7 Konstytucji RP statuującego zasadę praworządności” (strona 5 pisma uzupełniającego). Ustawowego źródła podmiotowego prawa do uzyskania rozstrzygnięcia administracyjnego w terminie

określonym przez ustawę Inicjator postępowania dopatruje się w art. 35 § 3 i 3a oraz art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zmianami; dalej: k.p.a.), a także w art. 3 § 2 pkt 8 i 9 oraz art. 53 § 2b p.p.s.a. Wskazane przez Skarżącego przepisy mają następującą treść:

1) art. 35 k.p.a.:

„(...)

§ 3. 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.

§ 3a. Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.”;

2) art. 36 k.p.a.:

„§ 1. O każdym przypadku niezakończona 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.

§ 2. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.”;

3) art. 3 p.p.s.a.:

„§ 2. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

(...)

8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;

9) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.”;

4) art. 53 p.p.s.a.:

„(...)

§ 2b. Skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu.”.

Wydaje się, że żaden z powyższych przepisów – samodzielnie bądź w powiązaniu z pozostałymi przepisami – nie statuuje podmiotowego prawa, na które powołuje się Skarżący. Wskazane – jako mające podstawowe znaczenie dla wywiedzenia istnienia tego prawa – przepisy art. 35 § 3 i 3a k.p.a. mają charakter procesowy, ich przekroczenie może powodować szereg następstw procesowych – może uzasadniać odpowiedzialność organu administracji publicznej za zwłokę, jak też, z powodu szkody wyrządzonej stronie, może powodować pociągnięcie pracownika do odpowiedzialności za naruszenie obowiązków służbowych. Przekroczenie tych terminów powoduje skutki procesowe w postaci nowych obowiązków organu administracji publicznej oraz powstania szeregu procesowych uprawnień strony służących zwalczaniu bezczynności lub przewlekłości prowadzenia postępowania w sprawie (zob.: B. Adamiak,

J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, komentarz do art. 35, SIP Legalis). Wydaje się jednak, że nie kreują one prawa podmiotowego strony postępowania administracyjnego, na które powołuje się Skarżący.

Prawa takiego nie da się również wywieść z art. 7 Konstytucji. Jak podkreśla się bowiem w doktrynie i rzecznictwie, art. 7 Konstytucji nie stanowi podstawy dla skonstruowania publicznego prawa podmiotowego po stronie obywateli zawierającego roszczenie do organów władzy publicznej o działanie na podstawie i w granicach prawa (zob. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, tom I, s. 304). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, „zasada art. 7 Konstytucji nie rodzi wprawdzie po stronie jednostek jej podlegających prawa podmiotowego »do władzy publicznej działającej tylko zgodnie z prawem« (byłoby to nierealne, ponieważ musi istnieć zawsze margines ryzyka błędów, pomyłek). Jednakże pojawienie się w Konstytucji art. 77 ust. 1 wprowadziło gwarancję, że ekonomiczny skutek tych ryzyk, błędów czy pomyłek nie będzie obciążał poszkodowanego. Widzieć w tym należy nie tylko wzmocnienie ochrony praw majątkowych (art. 64 Konstytucji), ale także środek stymulacji, gwarancję, iż aparat władzy publicznej będzie dążył do eliminacji tych niepożądanych (z jego punktu widzenia) skutków odszkodowawczych, co tym samym doprowadzi do urealnienia zasady działalności opartej na prawie i w granicach prawa – o czym mowa w art. 7 Konstytucji. Tak więc art. 77 Konstytucji jest nie tylko źródłem prawa podmiotowego dla poszkodowanego, ale i zawiera w sobie jednocześnie instytucjonalną gwarancję dla zasady art. 7 Konstytucji” (wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76; zob. także: wyrok TK z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3).

W związku z powyższym stwierdzić należy, że w omawianym zakresie Skarżący powołał się na naruszenie przez kwestionowaną normę nieistniejącego

prawa podmiotowego, co powoduje brak w tym zakresie przedmiotu ochrony w postępowaniu skargowym. Postępowanie w tym zakresie podlega więc umorzeniu – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu także w części dotyczącej zarzutu niezgodności normy art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. z art. 77 ust. 1 w zw. z ust. 2 Konstytucji.

W piśmie uzupełniającym z dnia 3 sierpnia 2022 r. Skarżący wyjaśnił, że kwestionowana przez niego norma art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. godzi w przysługujące mu konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej – wywodzone z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W pierwszej kolejności wskazać należy, że, formułując powyższy zarzut, Skarżący wychodzi poza zakres sprawy objętej postanowieniem NSA z września 2021 r., sygn. . Zarzut powyższy dotyczy bowiem zamknięcia drogi dla ewentualnego dochodzenia w przyszłości wynagrodzenia za szkodę wywołaną przez niezgodne z prawem działanie organów administracji publicznej. Podstawą rozstrzygnięcia sprawy Skarżącego był przepis art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. i – jak trafnie zauważył Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 13 października 2006 r., sygn. Ts 143/05 (OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 192) – „[a]rt. 149 uppsa reguluje wyłącznie problem skargi na bezczynność. *Ratio legis* tego przepisu polega na zagwarantowaniu stronie postępowania otrzymania rozstrzygnięcia. Przepis ten w ogóle nie odnosi się do przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Dlatego też zarzut skarżącego o zamknięciu mu drogi do dochodzenia odszkodowania nie może być łączony z tym przepisem. Zarzut taki mógłby być łączony z art. 160 k.p.a., o ile w danej sprawie przepis ten znajdowałby zastosowanie na mocy art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) lub z art. 417 i nast. kodeksu cywilnego.

Kierowanie powyższego zarzutu przeciwko art. 149 uppsa należy uznać za oczywiście bezzasadne”.

Wskazać należy, że postępowanie, na kanwie którego wniesiono skargę konstytucyjną, w ogóle nie dotyczyło kwestii wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niegodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Przyjąć więc należy, że Skarżący nie dysponuje ostatecznym orzeczeniem rozstrzygającym o przywołanym przez niego konstytucyjnym prawie – wywiedzionym z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym, wydanie orzeczenia w przedmiocie zarzutu niezgodności art. 149 § 1 pkt. 3 p.p.s.a. z art. 77 ust. 1 w zw. z ust. 2 Konstytucji jest niedopuszczalne – i postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu.

W związku z powyższymi rozważaniami stwierdzić należy, że merytorycznemu rozpoznaniu może podlegać jedynie zarzut skargi konstytucyjnej dotyczący niezgodności art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. – „w zakresie, w jakim uniemożliwia on sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność (...), która [to skarga] została złożona po wydaniu przez organ administracji publicznej (organ władzy publicznej) decyzji administracyjnej (...)” – z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. stanowi:

„§ 1. 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:

(...)

3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania”.

Istotne jest to, że przedmiotem zarzutu skargi konstytucyjnej został uczyniony sposób rozumienia powyższego przepisu ukształtowany przywołaną już wcześniej uchwałą NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. II OPS 5/19.

Wskazany przez Inicjatora postępowania jako wzorzec kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji statuuje szeroko rozumiane prawo do sądu. Zgodnie z nim, jednostka ma możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) z żądaniem określenia (ustalenia) swojego statusu prawnego, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia. Brak wyszczególnienia sytuacji, w których jednostka mogłaby zaangażować sąd w swojej sprawie, oznacza zezwolenie na takie angażowanie w każdej sprawie, według swobodnej oceny tejże jednostki. Temu uprawnieniu odpowiada obowiązek sądu „rozpatrzenia” tej sprawy. Zaangażowanie sądu przez jednostkę poszukującą ochrony sądowej winno być względnie łatwe i proste (zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, SIP Lex). Miejsce art. 45 w systematyce Konstytucji wskazuje na autonomiczny charakter prawa do sądu. Nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych (por. A. Wróbel, *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy z 2000 r., nr 1, s. 208). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na prawo do sądu składają się następujące podstawowe elementy, stanowiące bardziej szczegółowo określone prawa konstytucyjne: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (zob. wyroki

z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50 oraz 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36). Potwierdzając dotychczasową linię orzecniczą, Trybunał dokonał jej rozwinięcia w wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), a mianowicie uznał, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje też czwarty, istotny element – prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Pogląd ten Trybunał powtórzył między innymi w wyrokach z dnia: 14 listopada 2007 r., sygn. SK 16/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 124; 26 lutego 2008, sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 54; 15 kwietnia 2021 r., sygn. SK 97/19, OTK ZU seria A z 2021 r., poz. 33; 23 stycznia 2022 r., sygn. P 10/19, OTK ZU seria A z 2022 r., poz. 14.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwracał w przeszłości uwagę, że prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom. Prawo do sądu może być limitowane, a niektóre ograniczenia w korzystaniu z niego są jego immanentną częścią składową. W wyroku z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 109) Trybunał wskazał, że „nie można tracić z pola widzenia faktu, że nie istnieje w żadnym systemie prawnym bezwzględne i absolutne prawo do sądu – które nie podlegałyby jakimkolwiek ograniczeniom i które w konsekwencji stwarzałyby uprawnionemu nieograniczoną możliwość ochrony swych praw na drodze sądowej. To stwierdzenie należy odnieść do wszystkich kategorii praw, bowiem samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury (co do zasad inicjowania postępowania, terminów procesowych i materialnych, opłat, reprezentacji stron przed sądem, rygorów postępowania dowodowego etc.) stanowi istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne

wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa. Te powszechnie przyjęte i ogólnie stosowane we wszystkich rodzajach postępowania formalne rygory proceduralne wyznaczają więc bardzo wyraźnie granice, w jakich może być realizowane prawo do sądu, a jednocześnie tworzą punkt odniesienia przy ocenie tych formalnych restrykcji, które sięgają dalej i wyznaczają węższe pole, w jakim może dokonywać się ochrona sądowa określonego prawa. Powszechnie obowiązujące zasady postępowania tworzą więc model, który należy mieć na uwadze przy ocenie, czy realizacja prawa do sądu nie doznaje w odniesieniu do konkretnej kategorii praw nadmiernych ograniczeń, których nie można by uzasadnić w płaszczyźnie art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że aktualna treść art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. została ustalona mocą ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r., poz. 658). W uzasadnieniu projektu powyższej ustawy, odnośnie do art. 149 p.p.s.a., wskazano, że „[w] obecnym stanie prawnym sąd rozpatrując skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania rozstrzyga według stanu sprawy na dzień orzekania. Uwzględnienie takich skarg polega bowiem co do istoty na zobowiązaniu organu do wydania aktu, interpretacji lub dokonania czynności w określonym terminie. Aktualna treść art. 149 P.p.s.a. powoduje, że jeżeli po wniesieniu skargi organ wydał akt albo dokonał czynności, sąd umarza postępowanie, pomimo że uprzednio organ przez kilka lat przewlekłe prowadził postępowanie. Często spotykaną praktyką organów jest zatem wydawanie decyzji już po wniesieniu skargi na bezczynność. Taki stan rzeczy uniemożliwia sądowi uwzględnienie takiej skargi, ponieważ w dniu orzekania sprawa została już załatwiona. W konsekwencji strona nie może uzyskać orzeczenia sądu potwierdzającego, że doszło do rażącej bezczynności czy przewlekłości

postępowania. Tymczasem taki wyrok jest koniecznym warunkiem dochodzenia odszkodowania w trybie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173, z późn. zm.). W związku z powyższym proponuje się przyznanie sądom kompetencji do stwierdzania, że wystąpiła beczynność lub przewlekłość, jeżeli z uwagi na zakończenie postępowania nie ma już potrzeby zobowiązania do wydania aktu lub dokonania czynności. Taka regulacja stworzy realny system ochrony obywateli przed przewlekłym prowadzeniem postępowania w powiązaniu z powołaną ustawą o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Sąd będzie mógł oddalić skargę na beczynność lub przewlekłość postępowania jedynie w przypadku stwierdzenia, że na dzień wniesienia skargi organ nie pozostaje w beczynności lub przewlekłości”.

Z analizy powyższego fragmentu uzasadnienia wynika, że intencją projektodawcy było – obok zapewnienia skutecznej ochrony przed przewlekłym prowadzeniem postępowań administracyjnych – wzmocnienie gwarancji w zakresie realizacji prawa do sądu oraz prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej w związku z niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej.

Następnie wskazać należy, że Skarżący (jak się wydaje) zarzuca regulacji art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. naruszenie prawa do sądu w zakresie prawa dostępu do sądu. Kwestionowana regulacja – w jego ocenie – ma tworzyć barierę dla zainicjowania postępowania sądownoadministracyjnego, mającego na celu uzyskanie orzeczenia potwierdzającego wystąpienie w toku postępowania stanu beczynności.

Takie ujęcie problemu konstytucyjnego przez Inicjatora postępowania rodzi szereg wątpliwości.

Skarżący na pierwszy plan swojej argumentacji wysuwa zarzuty dotyczące braku możliwości uzyskania orzeczenia stwierdzającego wystąpienie stanu beczynności, które to orzeczenie w przyszłości miałyby zostać

wykorzystane jako prejudykat w postępowaniu dotyczącym naprawienia szkody wyrządzonej niegodnym z prawem zachowaniem organu administracji publicznej. Wskazać należy, że jest to nieprawidłowe podejście. W pierwszym bowiem rzędzie celem postępowania ze skargi na bezczynność jest zwalczenie stanu bezczynności i doprowadzenie do zachowania organu administracji publicznej zgodnego z odnośnymi przepisami prawa. Kwestie związane z uzyskaniem prejudykatu są – o czym była już mowa wcześniej – kwestiami wtórnymi dla regulacji art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

W dalszej kolejności zauważyć trzeba, że norma przepisu art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. – w rozumieniu ustalonym uchwałą NSA z dnia 22 czerwca 2020 r. – wprowadza ograniczenie czasowe dla możliwości wniesienia skargi na bezczynność organu administracji publicznej. Owe ramy czasowe zamykają się w okresie od wystąpienia stanu bezczynności do zakończenia postępowania administracyjnego – czyli *de facto* – zakończenia stanu bezczynności. Przyjąć należy, że rozwiązanie takie pozostaje w zgodzie z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Argumenty na poparcie tej tezy znaleźć można już w uzasadnieniu uchwały NSA z dnia 22 czerwca 2020 r. NSA trafnie bowiem zauważa, że w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej system wnoszenia środków zaskarżenia opiera się zasadniczo o regułę ograniczenia terminem. Przyjęcie nieograniczonej czasowo możliwości wnoszenia skarg na bezczynność byłoby wyłomem w tym systemie – dla którego brak racjonalnego uzasadnienia. Co więcej, przyjęcie otwartego terminu do złożenia skargi na bezczynność powodowałoby dopuszczalność wnoszenia takich skarg w kila czy kilkanaście lat po zakończeniu postępowania i załatwieniu sprawy. To z kolei uznać należy za niedopuszczalne z uwagi na, chociażby, utratę przez skargę na bezczynność – w takim kształcie – podstawowej funkcji, tj. eliminowania z praktyki organów administracji publicznej stanów bezczynności, oraz z uwagi na obciążanie systemu sądownoadministracyjnego sprawami, których celem jest wyłącznie uzyskanie prejudykatu kosztem postępowań, w których aktualnie istnieje stan

bezczynności. Powyższy problem należy powiązać więc także z tą okolicznością, że przyjęcie otwartego terminu na wniesienie skargi na bezczynność mogłoby powodować zaangażowanie sądów administracyjnych w rozpoznawanie spraw dotyczących stanów bezczynności, które wystąpiły w przeszłości, ograniczając im możliwość zajmowania się sprawami dotyczącymi aktualnie występujących stanów bezczynności – co stałoby w sprzeczności z podstawowym celem skargi na bezczynność.

Wobec powyższego, stwierdzić należy, że przyjęcie, iż skarga na bezczynność organu administracji publicznej jest środkiem, którego możliwość wniesienia została ograniczona czasowo, jest dopuszczalne z perspektywy prawa do sądu (które nie jest prawem bezwzględnym) oraz konieczne z perspektywy realizacji podstawowej funkcji tej skargi (zob. – *op. cit.*).

NSA w uzasadnieniu uchwały z dnia 22 czerwca 2020 r. zauważa dodatkowo, że „[n]ie można się również zgodzić z argumentacją na rzecz poglądu o dopuszczalności nieograniczonego w czasie orzekania w przedmiocie bezczynności ze względu na zawarowane art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo każdego do sądu i potrzebę uzyskania prejudykatu, bowiem prawo to, w wyniku nowelizacji omówionych już przepisów k.p.a. i p.p.s.a. zostało podwójnie zabezpieczone przez przyznanie stronie środków obrony przed bezczynnością na drodze postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego, przy czym uruchomienie kontroli sądowej nie zostało w żaden sposób ograniczone czasowo przez wpadkowe postępowanie administracyjne. Stronie, której sprawa jest prowadzona w sposób naruszający art. 12 § 1 oraz art. 35 k.p.a. przysługują w istocie równoległe dwa środki kontroli takiego stanu (ponaglenie i skarga do sądu administracyjnego), a każdy z nich może skutkować stwierdzeniem bezczynności – również z rażącym naruszeniem prawa, w efekcie może przyspieszyć załatwienie sprawy i zakończenie tym samym postępowania, w dalszej zaś kolejności umożliwić stronie dochodzenie odszkodowania na drodze cywilnej” (*op. cit.*). W podsumowaniu rozważań NSA

wskazał także, że „przewidziane omówionymi wyżej przepisami k.p.a. i p.p.s.a. systemowe rozwiązanie kwestii braku działania organu w indywidualnej sprawie, daje stronie postępowania dotkniętego wadliwością w zakresie szybkości i prostoty postępowania określone instrumenty procesowe, których wykorzystanie wymaga aktywności i konsekwencji samej strony dbającej o własne interesy i najlepiej zorientowanej co do wagi dotrzymania przez organ warunku terminowego załatwienia jej sprawy oraz ewentualnych negatywnych dla niej skutków milczenia władzy” (*op. cit.*). Z powyższymi zapatrywaniami NSA należy w pełni się zgodzić.

Innym argumentem, przemawiającym za uznaniem kwestionowanej przez Skarżącego normy za zgodną z art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest argument systemowy. Zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu lub prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze, reguluje ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1725). Zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy, „[s]kargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania, wnosi się w toku postępowania w sprawie”. Z powyższego przepisu jasno wynika, że możliwość wniesienia skargi dotyczącej przewlekłości w postępowaniach, których dotyczy powyższa ustawa, została wprost ograniczona czasowo, do czasu prawomocnego zakończenia postępowania (zob. P. Rączka, W. Grajdura, E. Kruk, [w:] *Skarga na przewlekłość w postępowaniu cywilnym, karnym, sądownoadministracyjnym i egzekucyjnym. Komentarz*. J. Szachta (red.), M. Świeczkowska-Wójcikowska (red.), J. Świeczkowski (red.), W. Grajdura, E. Kruk, M. Lewandowski, O. Nawrot, W. Niesiołowski, A. Podolska, P. Rączka, M. Rybicka-Pakuła,

V. Vachev, komentarz do art. 5, SIP Lex). Stwierdzić należy, że przyjęcie otwartego terminu do wniesienia skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym powodowałoby nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji podmiotów wnoszących skargę na bezczynność w trybie p.p.s.a. w stosunku do podmiotów wnoszących analogiczną skargę w trybie przywołanej wyżej ustawy z 17 czerwca 2004 r.

Mając powyższe na względzie, stwierdzić należy, że art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. – w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność, która została wniesiona po wydaniu przez organ administracji publicznej ostatecznej decyzji administracyjnej – jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak w *petitum*.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Fernand
Zastępca Prokuratora Generalnego