

Zielona Góra, dnia 29 grudnia 2021 r.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

al. Jana Chrystiana Szucha 12A

00-918 Warszawa

Skarżący:

J M

Województwo Zielonogórskie
Kantonalny Sąd Administracyjny

100-000 Zielona Góra

nr woj. 1820

Reprezentowany przez:

r. pr. Piotra Kanię-Kaniowskiego

ul. Reja 15/7

65-067 Zielona Góra

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Zielonej Górze

nr wpisu: ZG-711

SKARGA KONSTITUCYJNA

o stwierdzenie niezgodności art. 149 § 1 pkt 3 ustawy 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) z art. 77 ust. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 w zw. z ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), 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.

W imieniu skarżącego J M , którego pełnomocnictwo przedkładam w załączniku do niniejszej skargi, wnoszę o stwierdzenie że:

- 1) art. 149 § 1 pkt 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zwanej dalej jako: „p.p.s.a.”) w zakresie, w jakim nie tamuje on możliwość merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność bądź przewlekłość postępowania złożonej po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej jako: „Konstytucji RP”), z uwagi na zamknięcie drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw – zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) w zakresie przestrzegania określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.), zwanej dalej jako: „k.p.a.” bądź w przepisach szczególnych, ustawowego terminu na zakończenie sprawy administracyjnej.
- 2) art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w zakresie jakim uzależnia prawo wszczęcia postępowania sądowego od postawy organu administracji publicznej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP

z uwagi na pozbawienie postępowania sądowoadministracyjnego, a przez to również i sądu administracyjnego przymiotu niezależności.

- 3) art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w zakresie jakim zamyka drogę sądowego dochodzenia naruszonych praw, o których mowa w punkcie 1, jest niezgodny z art. 77 ust. 1, w zw. z ust. 2 Konstytucji RP, z uwagi na pozbawienie możliwości uzyskania prejudykatu warunkującego możliwość dochodzenia roszczenia o wynagrodzenie za szkodę, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

U Z A S A D N I E N I E

I. USTALENIA FAKTYCZNE STANOWIĄCE POD STAWĘ SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

Prawomocnym postanowieniem z dnia września 2021 r., sygn. akt , doręczonym pełnomocnikowi skarżącego przesyłką poleconą nr w dniu 07 października 2021 r., Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną J M od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia listopada 2020 r., sygn. akt odrzucającego skargę na bezczynność Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie rozpoznania odwołania od decyzji Wojewody z dnia marca 2020 r. sygn. .

Dowód

- 1) *postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2021 r., sygn. akt*
- 2) *postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia listopada 2020 r. sygn. akt*

Skarżący wyczerpał przewidziany w postępowaniu sądowoadministracyjnym tok instancji (art. 173 § 1 p.p.s.a.). Załączone orzeczenia są prawomocne. W przytoczonym wyżej postanowieniu z dnia września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny, powołując się na art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. orzekł, że:

(...) zasadniczym celem skargi na bezczynność organu jest doprowadzenie do usunięcia stanu bezczynności, a więc załatwienie sprawy. W związku z powyższym, nie jest możliwe merytoryczne rozpoznanie takiej skargi w danej sprawie w sytuacji, gdy została ona już załatwiona. Pogląd taki, w odniesieniu do bezczynności organu, przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19, na którą powoływał się Sąd I instancji w zaskarżonym postanowieniu i który to pogląd Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, podziela.

Raz jeszcze wskazać należy, że w ww. uchwale wskazano, 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 p.p.s.a. Celem skargi na bezczynność jest bowiem doprowadzenie do zwalczania pasywności organu administracji w zakresie prowadzonego postępowania i nadania sprawie należytego biegu, prowadzącego do merytorycznego jej zakończenia. Skarga na bezczynność skierowana jest przeciwko wadliwemu procedowaniu organu, w wyniku którego konkretna

i indywidualna sprawa administracyjna nie jest załatwiona. Ocena wystąpienia bezczynności winna być więc dokonywana przez sąd administracyjny każdorazowo na dzień wniesienia skargi. Skoro w niniejszej sprawie, w momencie wniesienia skargi nie występował zarzucany skargą stan bezczynności, bowiem Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał decyzję z dnia lipca 2020 r. – w kontekście uchwały 7 sędziów NSA II OPS 5/19 – brak było podstaw do merytorycznego rozpoznania takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie stwierdzenia o tym, czy organ administracji dopuścił się bezczynności.

Podkreślić należy, że celem k.p.a. było i jest utrwalenie stanowiska organu wyrażonego w decyzji administracyjnej, której treść doszła do wiadomości jej adresata. Należy w pełni podzielić poglądy prezentowane w literaturze oraz w orzecznictwie, że z powyższego przepisu nie można wywieść w sposób uprawniony np. wniosku, że decyzja niedoręczona lub doręczona nieprawidłowo jest decyzją nieistniejącą w sensie prawnym. Przyjęcie, że niedoręczona decyzja nie istnieje w sensie prawnym oraz że doręczenie decyzji jest równoznaczne z jej wydaniem, pozbawia art. 110 § 1 k.p.a. nie tylko logicznego, lecz także normatywnego sensu. Zatem przyjęcie należy, że decyzja istnieje w sensie prawnym od dnia jej podpisania przez upoważnioną osobę i tylko istniejąca decyzja może być skutecznie doręczona. Taka decyzja jest decyzją, którą organ wydał, jest on związany tą wydaną decyzją od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia, "o ile kodeks nie stanowi inaczej", czyli że wiązanie od chwili doręczenia lub ogłoszenia nie jest wiązaniem bezwzględnym.

Należy więc podkreślić, że wszystkie skutki doręczenia lub ogłoszenia mogą dotyczyć tylko decyzji uprzednio istniejącej, tj. takiej, która nie tylko została sporządzona, lecz także podpisana. Należy przyjąć, że z chwilą podpisania decyzji administracyjnej mamy do czynienia z wydaniem decyzji w sensie procesowym w tym znaczeniu, że istnieje decyzja administracyjna, a dzień wydania decyzji jest miarodajny dla oceny podstawy prawnej i podstawy faktycznej decyzji, o czym była już mowa powyżej. Zasada wiązania decyzją rozciąga się zatem także na okres między wydaniem decyzji a jej doręczeniem, bowiem również w tym czasie organ administracji publicznej nie może zmieniać wydanej decyzji, która istnieje już w momencie wydania, choć wywiera skutki prawne dopiero z chwilą doręczenia stronie.

W niniejszej sprawie nie jest sporne, że w dniu składania skargi na bezczynność (sierpnia 2020 r.) istniała już decyzja wydana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu lipca 2020 r., zatem organ ten na dzień wniesienia skargi nie pozostawał w bezczynności, na co słusznie wskazał Sąd I instancji odrzucając tę skargę. Stan bezczynności bada się bowiem na dzień złożenia skargi, a taki stan na dzień złożenia skargi na bezczynność w niniejszej sprawie nie występował.

II. UZASADNIENIE ZARZUTU NIEZGODNOŚCI ART. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Z KONSTYTUCYJNYM PRAWEM DO SĄDU OKREŚLONYM W ART. 77 ust. 2 KONSTYTUCJI RP.

Podstawą prawną przytoczonego wyżej postanowienia Naczelny Sąd Administracyjny stanowią art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. W oparciu o tenże przepis sąd uznał za niedopuszczalne merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność (przewlekłość postępowania) po wydaniu decyzji administracyjnej. Innymi słowy NSA uznał, iż z momentem wydania decyzji administracyjnej – bez względu na kwestię dochowania (w toku postępowania) ustawowych terminów bądź nie, wszczęcie sądowoadministracyjnej kontroli (postępowania przed sądem administracyjnym) pod kątem weryfikacji terminowości (skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania) jest wykluczona ergo droga sądowa jest w tym wypadku zamknięta.

Istotnym jest przytoczyć literalne brzmienie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Jest ono następujące:

Art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

§ 1. Sąd, uwzględniając skargę na beczynność 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 beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Mając powyższe na uwadze nie może budzić wątpliwości, że w swoim literalnym brzmieniu wyżej przytoczony przepis milczy nt. możliwości bądź też braku możliwości wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego ze skargi na beczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) w odniesieniu do sytuacji wydania decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia administracyjnego. W tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny orzekając, oparł się o wykładnię art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. zaprezentowaną w uchwale składu 7 sędziów NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19 (OSP 2021 nr 1, poz. 5; ONSA i WSA 2020 nr 6, poz. 79; ZNSA 2020 nr 4, s. 136 i nast.). W sentencji do której NSA udzielając odpowiedzi na zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości podjął uchwałę o następującej treści:

Wniesienie skargi na beczynność 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.

Równie ważnym jest wskazanie – co zostało podniesione w skardze kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W – że w sprawie skarga na beczynność została złożona w dniu sierpnia 2020 r. (bezpośrednio w siedzibie organu), zaś decyzja organu administracji publicznej została doręczona pełnomocnikowi skarżącego dopiero kolejnego dnia tj. sierpnia 2020 r. Innymi słowy Naczelny Sąd Administracyjny rozszerzył zakres obowiązywania tezy z uchwały II OPS 5/19, również o sytuacje o odmiennym stanie faktycznym (względem tego występującego w sprawie w której zapadła ww. uchwała). To z kolei dodatkowo poszerza katalog spraw, w których ścieżka postępowania sądowego jest zamknięta. Jest to tym bardziej istotne, gdyż w tym zakresie NSA dokonał daleko odmiennej od wykładni literalnej interpretacji art. 110 k.p.a. uznając, że decyzja jest wiążąca z chwilą jej wydania, nie zaś jak stanowi art. 110 k.p.a. z chwilą jej doręczenia stronie (bądź jej pełnomocnikowi – art. 40 § 2 k.p.a.).

Art. 110 k.p.a.

§ 1. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej.

§ 2. Organ administracji publicznej, w przypadku milczącego załatwienia sprawy, jest związany wydanym w tym trybie rozstrzygnięciem od dnia następującego po dniu, w którym upływa termin przewidziany na wydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie albo wniesienie sprzeciwu, o ile kodeks nie stanowi inaczej.

Art. 40 § 2 k.p.a.

§ 2. Jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. Jeżeli ustanowiono kilku pełnomocników, doręcza się pisma tylko jednemu pełnomocnikowi. Strona może wskazać takiego pełnomocnika.

Niezależnie od powyższego art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. ze względu na dokonaną przez NSA, w drodze uchwały II OPS 5/19 wykładnię, oraz okoliczność związania wszystkich składów orzekających tezami z niej wynikającymi (art. 269 § 1 p.p.s.a.) jest przepisem zamykającym stronie skarżącej prawo do złożenia

skargi na bezczynność (przewlekłość postępowania), zarówno po zakończeniu postępowania jak również po samym wydaniu rozstrzygnięcia administracyjnego, jednak przed jego doręczeniem.

W swoim obecnym brzmieniu przepis ten jest nie do pogodzenia z konstytucyjnym prawem do sądu, zadekretowanym w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Bezspornie przyjęta przez NSA wykładnia art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. nie tylko zamyka możliwość wszczęcia postępowania sadowoadministracyjnego (*ergo* zamyka drogę sądową), ale również znacząco ogranicza kognicję sądów administracyjnych wobec działalności organów administracji publicznej. Należy bowiem pamiętać, że prawo do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP to prawo do skutecznego wszczęcia postępowania sądowego *ergo* postępowania, którego finalnym efektem jest wydanie wyroku sądowego indywidualnie rozstrzygającego o prawach i obowiązkach stron. Brak możliwości uzyskania tego rodzaju orzeczenia z powodów innych niż braki formalne faktycznie ogranicza kognicję sądową, w tym zakresie zamyka więc ścieżkę sądową, a więc prawo do sądu.

Równie ważne jest w tym miejscu wskazać, że wykładania art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. jest nie do pogodzenia z art. 184 Konstytucji RP tj. przepisem sytuującym *in genere* pozycję ustrojową sądownictwa administracyjnego. Ramowy charakter ww. przepisu nigdy nie stanowił podstawy do przyjęcia tezy, zgodnie z którą kontrola sądów administracyjnych może mieć wyłącznie określony wymiar (wstępny, faktyczny, następczy). Co więcej konkretyzujące regulacje konstytucyjne – art. 1 i art. 3 § 1 p.p.s.a. dają podstawę do twierdzenia, że przedmiotem sadowoadministracyjnej kontroli jest sposób działania organów administracji pub., który to ma głównie wymiar następczy tj. koncentrujący się już na wynikach tejsz działalności – przede wszystkim na (uprzednio) wydanej decyzji administracyjnej.

Art. 184 Konstytucji RP

Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Art. 1 p.p.s.a.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sadowoadministracyjne).

Art. 3 § 2 p.p.s.a.

§ 1. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

Przedkładając powyższe na grunt niniejszego postępowania nie może budzić wątpliwości, że art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zakresie jakim ogranicza sadowoadministracyjną kontrolę bezczynności (przewlekłości postępowania) wyłącznie do sytuacji występującej przed wydaniem i doręczeniem (wydaniem i niedoręczeniem) decyzji administracyjnej bądź innego rozstrzygnięcia administracyjnego 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. Sytuuje to w niezwykle uprzywilejowanej pozycji organ administracji publicznej, który to nie musi zważać na ustawowe terminy do załatwienia sprawy. To zaś pozbawia wartość normatywną przede wszystkim art. 35 § 3 k.p.a. oraz przepisy szczególne i jako takie jest nie do pogodzenia z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. 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.

III. UZASADNIENIE ZARZUTU NIEZGODNOŚCI art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Z KONSTYTUCYJNYM PRAWEM DO NIEZALEŻNEGO SĄDU OKREŚLONEGO W art. 45 ust. 1 KONSTYTUCJI RP.

Wyłączając się z art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. uzależnienie dostępności ścieżki sądowej – prawa do (skutecznego) wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym od postawy organu administracji publicznej jest nie do pogodzenia z wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawem do rozpoznania sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w wyniku zaskarżanego przepisu sąd administracyjny – podmiot władzy sądowniczej, którego naczelnym celem jest kontrola działalności organów administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP), stanowiąca w ślad za art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137) formę sprawowania wymiaru sprawiedliwości staje się w zakresie możliwości przeprowadzenia tejże kontroli (a więc przeprowadzenia merytorycznego postępowania) *de facto* podporządkowany organom kontrolowanym.

Art. 184 Konstytucji RP

Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Art. 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych

§ 1. Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej.

§ 2. Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Fakt, że sądownoadministracyjna kontrola stanowi sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, którego cechą charakterystyczną jest następczy charakter względem aktywności stanowiącej delikt prawny (cywilny, karny bądź administracyjny), nie pozostaje bez wpływu na sposób jej realizacji. Musi on bowiem odpowiadać wzorcom nakreślonym przede wszystkim przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to, że przebieg postępowania przed sądami administracyjnymi konsekwentnie musi odbywać się w sposób odrębny i niezależny od działania bądź bezczynności albo pozorności działań (przewlekłości) organów administracji pub. (organów kontrolowanych). Tylko w ten sposób możliwe jest zachowanie niezależności sądu.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, 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.

IV. UZASADNIENIE ZARZUTU NIEZGODNOŚCI ART. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Z KONSTYTUCYJNYM PRAWEM DO ODSZKODOWANIA ZA BEZPRAWNE DZIAŁANIE ORGANÓW PAŃSTWA, OKREŚLONYM W ART. 77 ust. 1, w zw. z ust. 2 KONSTYTUCJI RP.

Zamknięcie – 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. Wynika to po pierwsze z okoliczności, iż wynagrodzenia – zadośćuczynienia, odszkodowania, wynikłe z naruszeń przez organy władzy pub. przepisów prawa mogą być przyznane wyłącznie na mocy orzeczeń zapadłych w wyniku przeprowadzenia przewodu sądowego, *ergo* orzeczeń sądowych.

Po drugie z uwagi na sformułowanie – konkretyzujący art. 77 ust. 1 Konstytucji RP art. 417¹ § 2 i 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.), zwanej dalej jako: „k.c.”. Na jego to podstawie dochodzenia roszczeń z tego tytułu szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej zostało uzależnione od uprzedniego „stwierdzenia we właściwym postępowaniu” stanu niezgodności z prawem – okoliczności naruszenia przepisów prawa. Tymże postępowaniem jest jedynie postępowanie prowadzone pod kątem oceny zgodności z prawem:

- a) wydania decyzji bądź orzeczenia (art. 417¹ § 2 k.c.);
- b) zaniechania wydania decyzji bądź orzeczenia, w sytuacji gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa (art. 417¹ § 3 k.c.).

W odniesieniu do postępowania administracyjnego (decyzji administracyjnych) ww. cechami charakteryzuje się jedynie postępowanie sądownoadministracyjne, co wprost potwierdza art. 184 Konstytucji RP oraz rozwijający go art. 1 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

Nie można stracić z oczu okoliczności, iż sądownoadministracyjne orzeczenia korzystają z powagi rzeczy osądzonej (art. 153, art. 170 i art. 171 p.p.s.a.). Ocena prawna zawarta na ich podstawie jest wiążąca nie tylko dla organów administracji pub., przed którymi toczy się postępowanie, ale także dla innych sądów, nie wyłączając sądów powszechnych. Cecha ta w zasadniczy sposób odróżnia orzeczenia sądownoadministracyjne od postanowień, o których mowa w art. 37 § 6 k.p.a., tj. postanowień wydanych w związku ze złożeniem pognaglenia.

Z tych również względów art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zakresie jakim uniemożliwia on 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.

V. UDOKUMENTOWANIE DATY DORĘCZENIA ORZECZEŃ, O KTÓRYCH MOWA W ART. 77 ust. 1 USTAWY O ORGANIZACJI I TRYBIE POSTĘPOWANIA PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2021 r., sygn. akt doręczone zostało pełnomocnikowi skarżącego przesyłką poleconą nr w dniu 07 października 2021 r. Okoliczność tą dokumentuje, załączony do skargi wydruk Trackingu – śledzenia przesyłek poleconych, dokonany ze strony internetowej Poczty Polskiej S.A.

*Dowód
wydruk Trackingu śledzenia przesyłki poleconej nr*

Z kolei orzeczenie sądu administracyjnego I instancji – postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia listopada 2020 r., sygn. akt zostało doręczone bezpośrednio skarżącemu w dniu grudnia 2020 r. przesyłką poleconą nr

Powyższą okoliczność dokumentuje analogiczny wydruk Trackingu – śledzenia przesyłek poleconych, dokonany ze strony internetowej Poczty Polskiej S.A., jaki znajduje się w załączniku do niniejszego pisma.

*Dowód:
wydruk Trackingu – śledzenia przesyłki poleconej nr*

VI. INFORMACJA CZY OD ORZECZENIA, O KTÓRYM MOWA W ART. 77 ust. 1 USTAWY O ORGANIZACJI I TRYBIE POSTĘPOWANIA PRZED TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM ZOSTAŁ WNIESIONY NADZWYCZAJNY ŚRODEK ZASKARŻENIA

Od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2021 r., sygn. akt nie przysługiwał i nie został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

VII. WNIOSKI

Uzasadniając niekonstytucyjność art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. z art. 77 ust. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 w zw. z ust. 2 Konstytucji RP nie sposób nie odnieść się do stanowiska nauki prawa jakie wykrystalizowało się w odniesieniu do uchwały II OPS 5/19, tj. orzeczenia które poprzez zaważyło na zarzucie niezgodności z ustawą zasadniczą ww. przepisu. Powyższa uchwała była wielokrotnie głosowana. Niewątpliwie świadczy to o jej doniosłości, a pośrednio również o kontrowersyjności tezy przyjętej na jej podstawie. Należy jednak zwrócić uwagę, iż ostatecznie przeważało stanowisko krytyczne, akcentujące skutki jakie ww. orzeczenie wywoła m.in. w konstytucyjnym odniesieniu do prawa do sądu czy też prawa do odszkodowania za bezprawne działanie organów państwa. Najdobitniej zarzuty te prezentują (załączone do niniejszej skargi) glosy autorstwa: Jakuba Mrożka, *Niedopuszczalność złożenia skargi na bezczynność (przewlekłość) po zakończeniu postępowania. Glosa krytyczna do uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 czerwca 2020 r. (II OPS 5/19)* (Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2021 nr 3, s. 103) oraz Joanny Wegner, *Skarga na bezczynność po zakończeniu postępowania administracyjnego – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22.06.2020 r., II OPS 5/19* (Glosa 2021 nr 1, s. 110 i nast.). W podobnym tonie wypowiedziała się Angelika Kurzawa, *Glosa do Uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19* (Przegląd Sejmowy 2021 nr 3, s. 199 i nast.) oraz Robert Suwaj, *Dopuszczalność wniesienia skargi na bezczynność po wydaniu decyzji przez organ. Glosa do uchwały NSA z dnia 22 czerwca 2020 r.* (Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2020 nr 3, s. 82 i nast.), który to w niezwykle kategoryczny sposób stwierdził, iż na mocy uchwały II OPS 5/19 Naczelnny Sąd Administracyjny:

(...) naruszył zakres normatywnych kompetencji własnej kognicji, uchylając się od przeprowadzenia sądowej kontroli legalności działań organu, któremu zarzucona została bezczynność. Tym samym doprowadził do naruszenia międzynarodowego i europejskiego standardu w zakresie realizacji prawa do sądu w każdej sprawie. Sąd pominął też część obowiązujących przepisów prawa, pozostawiając poza obszarem rozważań kwestie orzekania przez sąd o odpowiedzialności organu z tytułu bezczynności, a także postanowił pozbawić stronę skarżącą prawa do orzeczenia części kary na jej rzecz. Ponadto dokonał błędnej dekodyfikacji norm prawa procesowego, przypisując im działanie według własnego uznania, jeśli idzie o cel oraz funkcję zarówno instytucji ponaglenia, jak i skargi na bezczynność do sądu administracyjnego, a także dokonał wykładni celowościowej

w sytuacji, w której wykładnia językowa prowadzi do przyjęcia jasnej i oczywistej treści normy prawnej, zgodnie z którą prawo strony do wniesienia skargi na bezczynność służy stronie w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia. Dodatkowo NSA postanowiło przyjąć rolę ustawodawcy poprzez dokonanie zawężającej wykładni prawa do sądu, bezpodstawnie i bezzasadnie wprowadzając czasowe ograniczenia skuteczności skargi na bezczynność organu

Niewątpliwie ww. stanowisko – sformułowane ostatecznie w odniesieniu do wykładni art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., przepisu będącego przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej, nie może pozostawać bez związku z zaprezentowanymi zarzutami niezgodności ww. przepisu z Konstytucją RP.

Z tych również względów wnoszę jak w petitum.

RADCA PRAWNY

Nr wpisu: ZG 711

Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo;
- 2) opłata od pełnomocnictwa;
- 3) odpis postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2021 r., sygn. akt , wraz z uzasadnieniem;
- 4) odpis postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia listopada 2020 r., sygn. akt wraz z uzasadnieniem;
- 5) wydruk Trackingu – śledzenia przesyłki poleconej
- 6) wydruk Trackingu – śledzenia przesyłki poleconej
- 7) glosa autorstwa J. Mrozka, *Niedopuszczalność złożenia skargi na bezczynność (przewlekłość) po zakończeniu postępowania. Glosa krytyczna do uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 czerwca 2020 r. (II OPS 5/19)* (Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2021 nr 3);
- 8) glosa autorstwa J. Wegner, *Skarga na bezczynność po zakończeniu postępowania administracyjnego glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22.06.2020 r., II OPS 5/19* (Glosa 2021 nr 1);
- 9) glosa autorstwa A. Kurzawy, *Glosa do Uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19* (Przegląd Sejmowy 2021 nr 3);
- 10) glosa autorstwa R. Suwaja, *Dopuszczalność wniesienia skargi na bezczynność po wydaniu decyzji przez organ. Glosa do uchwały NSA z dnia 22 czerwca 2020 r.* (Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2020 nr 3);
- 11) 5 odpisów skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami.