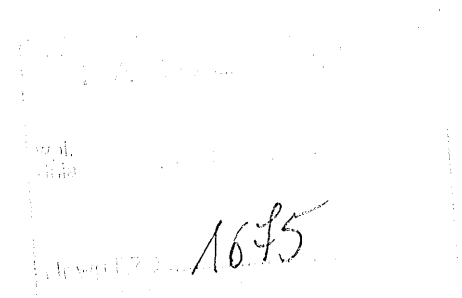




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 100/22
BAS-WAK-2372/22

Warszawa, 16 czerwca 2023 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 J M z 29 grudnia 2021 r. (sygn. akt SK 100/22), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259, ze zm.), w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność, która została złożona po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie 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

1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259, ze zm.; dalej także: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub p.p.s.a.), zgodnie z którym: „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 [...] stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania”.

Przepisy, do których odsyła zakwestionowany art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., stanowią:

– art. 3 § 2 pkt 1-4 p.p.s.a.:

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

1) decyzje administracyjne;

2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;

3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie;

4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 i 2707), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 813, z późn. zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw”;

- art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a.:

„Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na [...] pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających”.

2. W tytule skargi konstytucyjnej wskazano, że dotyczy ona stwierdzenia niezgodności przytoczonej wyżej regulacji w zakresie, w jakim „zamyka drogę sądowego dochodzenia naruszonych praw, uzależnia dopuszczalność przeprowadzenia postępowania sądowoadministracyjnego od postawy organu administracji publicznej, oraz skutkuje odebraniem prawa do dochodzenia wynagrodzenia za szkodę spowodowaną przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”, z art. 77 ust. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W *petitum* skargi konstytucyjnej wyodrębniono – uwzględniając odmienność treściową poszczególnych przepisów, wymienionych jako wzorce kontroli – trzy zakresy zaskarżenia art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Przyjęta konstrukcja została następnie poddana korekcie w piśmie z 1 sierpnia 2022 r., uzupełniającym braki formalne (stosownie do wezwania w zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 13 lipca 2022 r., sygn. akt Ts 2/22). Niżej przytoczony zakres zarzutów uwzględnia modyfikację dokonaną przez inicjatora niniejszego postępowania i stanowi punkt odniesienia dla prezentowanego przez Sejm stanowiska.

3. Skarżący wniósł o zbadanie zgodności art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a.:

- „w zakresie, w jakim uniemożliwia on sądowi administracyjnemu merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność bądź przewlekłość postępowania, która została złożona po wydaniu przez organ administracji publicznej (organ władzy publicznej) decyzji administracyjnej, powoduje zamknięcie konstytucyjnego prawa do skarżącego do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;
- „w zakresie w jakim zamyka drogę do sądu, 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 – o którym mowa w art. 77 ust. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP”;

- „w zakresie, w jakim uniemożliwia on sądowi administracyjnemu merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność bądź przewlekłość postępowania złożonej po wydaniu przez organ administracji publicznej (organ władzy publicznej) decyzji administracyjnej pozbawia możliwości uzyskania prejudykatu niezbędnego do dochodzenia wynagrodzenia za szkodę wywołaną przez niezgodne z prawem – tj. z naruszeniem ustawowych terminów – działanie ww. organów, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP”.

4. Jak wskazano w skardze konstytucyjnej, kwestionowana treść normatywna nie jest *expressis verbis* wyrażona w art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., lecz została wyprowadzona w orzecznictwie sądów administracyjnych i utrwalona w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19 (rozstrzygającej zagadnienie prawne, przedstawione na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a.). Ustalenia podjęte we wspomnianej uchwale NSA rozstrzygnęły istniejące wcześniej wątpliwości wykładnicze i przesądziły kierunek dalszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. m.in. postanowienia NSA z: 4 listopada 2022 r., sygn. akt I OSK 1761/22; 31 stycznia 2023 r., sygn. akt I OSK 2464/22; 15 lutego 2023 r., sygn. akt I OSK 97/23; uchwała NSA z 7 marca 2022 r., sygn. akt II OPS 1/21; odmiennie zob. nieprawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 9 marca 2023 r., sygn. akt II SAB/Wr 1445/22; powołane w stanowisku Sejmu orzecznictwo sądowoadministracyjne jest dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, pod adresem internetowym <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Co do zasady, przedmiotem kontroli w postępowaniu sądowokonstytucyjnym może być jedynie treść normatywna ujęta w przepisach aktów normatywnych. Badaniu nie podlega prawidłowość sądowych aktów stosowania prawa (tj. orzeczeń sądowych). Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny uwzględnia sądową praktykę wykładni i stosowania przepisów, wychodząc z założenia, że aby ochrona standardów konstytucyjnych w postępowaniu sądowokonstytucyjnym była efektywna, to przedmiotem oceny Trybunału powinna stać się rzeczywista treść normatywna przepisów poddanych jego kontroli, a więc taka, która została ustalona i utrwalona w procesie stosowania prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że jeżeli

określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju (zob. m.in. wyroki TK z: 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; 12 lutego 2015 r., sygn. akt SK 14/12; 22 lipca 2021 r., sygn. akt SK 82/19; 13 grudnia 2022 r., sygn. akt K 4/21). Tego typu wyjątek nie dotyczy innych faz stosowania prawa, takich jak ustalanie stanów faktycznych, czy subsumpcja, które nie są objęte kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

W nawiązaniu do powyższego należy zaznaczyć, że skarżący poddał kontroli art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przesłanką przesądzającą o niedopuszczalności skargi na bezczynność czyni złożenie jej „po wydaniu przez organ administracji publicznej (organ władzy publicznej) decyzji administracyjnej”. Jednocześnie inicjator niniejszego postępowania odnotował chronologię zdarzeń wskazującą na to, że w jego sprawie złożenie skargi na bezczynność miało miejsce przed doręczeniem mu oczekiwanej decyzji, a zatem – w jego ocenie – przed zakończeniem postępowania administracyjnego. W konsekwencji ma to świadczyć o tym, że sąd rozpoznający jego skargę „rozszerzył zakres obowiązywania tezy uchwały II OPS 5/19, również o sytuacji o odmiennym stanie faktycznym (względem tego występującego w sprawie w której zapadła ww. uchwała)” (skarga, s. 4). W związku z tym należy przypomnieć, że kwestię tę skarżący podniósł już na etapie sporządzania skargi kasacyjnej. We wspomnianym wyżej, wydanym w jego sprawie postanowieniu z września 2021 r. (sygn. akt _____), Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, wedle którego: „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 [...]. Zasada związania 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 (4 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 beczynności, na co słusznie wskazał Sąd I instancji odrzucając tę skargę. Stan beczynności bada się bowiem na dzień złożenia skargi, a taki stan na dzień złożenia skargi na beczynność w niniejszej sprawie nie występował”. Sejm nie podejmuje polemiki z dokonanymi w tym zakresie ustaleniami sądu. Prawne znaczenie terminu doręczenia decyzji administracyjnej nie stanowiło relewantnej kwestii dla analizy prowadzonej przez poszerzony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwieńczonej uchwałą z 22 czerwca 2020 r. Chociaż wspomniana okoliczność została zaakcentowana przez skarżącego, to jednak nie odegrała żadnej roli w toku jego rozważań poświęconych konstytucyjności art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Natomiast odrębnym zagadnieniem, podniesionym i znajdującym szersze rozwinięcie w skardze konstytucyjnej, lecz nieprzystającym do okoliczności faktycznych, na tle których została wniesiona (i z tego względu pozostającym poza obszarem rozważań Sejmu i kognicji Trybunału Konstytucyjnego), jest dopuszczalność oraz zakres wyrokowania przez sąd administracyjny na podstawie art. 149 p.p.s.a. w sytuacji, w której wydanie decyzji administracyjnej, kładące kres stanowi beczynności, następuje w reakcji na wystąpienie ze skargą na beczynność (w następstwie tego wystąpienia).

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną

1. Skarga konstytucyjna została wniesiona przez J M (dalej: skarżący). W dniu sierpnia 2020 r. inicjator niniejszego postępowania złożył bezpośrednio w siedzibie stosownego organu skargę na beczynność Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w rozpatrzeniu odwołania od decyzji Wojewody z marca 2020 r. (sygn.). Z doręczonej mu następnego dnia decyzji wynika, że organ administracji publicznej, któremu zarzucał opieszałość, wydał oczekiwany akt prawny lipca 2020 r.

Postanowieniem z listopada 2020 r. (sygn. akt) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W odrzucił przywołaną wyżej skargę na beczynność. W uzasadnieniu wskazał, że pismem z sierpnia 2020 r. skarżący złożył skargę na beczynność, zaś z akt sprawy wynika, że decyzją z lipca 2020 r. (sygn.), organ, któremu zarzucono opieszałość, rozpatrzył odwołanie skarżącego i uchylił zaskarżoną decyzję. Powołując się na uchwałę składu

siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19, WSA w W uznał, że wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu postępowania poprzez wydanie ostatecznej decyzji 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. Powtórzył także za NSA, że zasadniczym celem skargi na bezczynność administracji publicznej jest doprowadzenie do stanu usunięcia bezczynności, natomiast tylko wtórnym celem jest uzyskanie prejudykatu w celu odszkodowawczym, 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 w W 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.

Naczelny Sąd Administracyjny 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 w W za zgodne z prawem. Postanowieniem z września 2021 r. (sygn. akt) NSA oddalił skargę kasacyjną.

2. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z września 2021 r. (sygn. akt) jest prawomocne i nie przysługują od niego żadne środki zaskarżenia, co pozwala uznać, że skarżący wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego po wyczerpaniu przysługującej mu drogi prawnej (zob. art. 77 ust. 1 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: ustawa o TK). Wymienione orzeczenie stanowi ostateczne rozstrzygnięcie o jego konstytucyjnych prawach i wolnościach, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

III. Zarzuty skarżącego

1. Artykuł 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. ma naruszać prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji („Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”) w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność bądź przewlekłość postępowania, która została złożona po wydaniu przez organ administracji publicznej (organ władzy publicznej) decyzji administracyjnej.

Zastrzeżenia skarżącego nasuwa fakt, że prawo do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego jest uzależnione od postawy organu administracji publicznej, co ma pozbawiać postępowanie sądowoadministracyjne, a przez to również i sąd administracyjny, przymiotu niezależności. Zakwestionowany art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. wprowadza „nie-wprost” dodatkowy, a zarazem nieformalny względem określonego w art. 53 § 2b p.p.s.a., wymóg warunkujący merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność (przewlekłość), ergo – skuteczne wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego. Jak zauważa inicjator niniejszego postępowania: „mimo spełnienia wszystkich przewidzianych przez [...] przepisy p.p.s.a. warunków formalnych wszczęcia postępowania przed sądami administracyjnymi wskutek – niezależnego od strony – działania organu którego uprzedni brak aktywności był przedmiotem skargi, postępowanie to może upaść. Co więcej, upadek ten jest niezależny od uprzedniego okresu, w przeciągu którego organ wykazał się bezczynnością bądź przewlekłością w postępowaniu” (pismo z 1 sierpnia 2022 r. uzupełniające braki formalne, s. 3). W konsekwencji, przepis stanowiący przedmiot kontroli TK czyni prawo do sądu (prawo do zaskarżenia bezczynności lub przewlekłości organów administracji publicznej) iluzorycznym, co jest nie do pogodzenia z treścią tego prawa zadekretowaną w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego trudno uznać: „aby wynikające z art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. uprawnienie dla organów administracji publicznej było uzasadnione ich ważnym interesem” (pismo z 1 sierpnia 2022 r. uzupełniające braki formalne, s. 4). Podkreślił on również, że zgodnie z zawartą w art. 7 Konstytucji zasadą praworządności organy władzy publicznej, a więc również organy administracji publicznej, mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Są one związane wszystkimi przepisami prawa, w tym również regulującymi termin na załatwienie sprawy administracyjnej.

2. Kwestionowany przepis ma ponadto zamykać drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności i praw, a ściśle – wywodzonego przez skarżącego z art. 77 ust. 2 („Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”) w związku z art. 7 Konstytucji („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”) – prawa do zakończenia postępowania przed organami administracji publicznej (organami władzy publicznej) w określonym ustawowo terminie. Inicjator postępowania wyraził przekonanie, że wspomniane prawo ma charakter publicznego prawa podmiotowego. Dostrzegł również, że zakwestionowany przepis – umożliwiając tamowanie sądowoadministracyjnej kontroli przestrzegania prawa przez organy administracji publicznej – jest nie do pogodzenia z art. 7 Konstytucji. Prowadzi to do sytuacji, w której przepisy ustanawiające ustawowe terminy tracą swoje normatywne znaczenie, stając się ostatecznie normami *quasi* programowymi.

3. Skarżący twierdzi, że zaskarżony art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność bądź przewlekłość postępowania, złożonej po wydaniu przez organ administracji publicznej (organ władzy publicznej) decyzji administracyjnej, pozbawia możliwości uzyskania prejudykatu niezbędnego do dochodzenia wynagrodzenia za szkodę wywołaną przez niezgodne z prawem – tj. z naruszeniem ustawowych terminów – działanie ww. organów, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji („Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej”).

Jako ustawowy przepis konkretyzujący art. 77 ust. 1 Konstytucji skarżący wskazał art. 417¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: Kodeks cywilny lub k.c.), którego § 3 wprost odnosi się do sytuacji szkody wynikłej z bezczynności (przewlekłości) organów administracji publicznej. Jego konstrukcja przesądza, że aby wszcząć postępowanie sądowe w sprawie odszkodowania, konieczne jest uprzednie uzyskanie prejudykatu, stwierdzającego niezgodność z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji.

Inicjator niniejszego postępowania podkreślił, że: „w żadnym wypadku wymaganego przez art. 417¹ § 3 k.c. prejudykatu nie można utożsamiać z rozstrzygnięciem wydanym w wyniku rozpoznania ponaglenia, o którym mowa w art. 37 § 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm. dalej: Kodeks postępowania

administracyjnego lub k.p.a.). Wynika to z faktu, iż ponaglenie stanowi środek prawny wpisany w tok postępowania administracyjnego. Celem zaś postępowania administracyjnego jest – zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a. – wydanie decyzji administracyjnej, nie zaś uzyskanie rozstrzygnięcia, które w swoim zakresie będzie również wiążące dla sądu powszechnego” (pismo z 1 sierpnia 2022 r. uzupełniające braki formalne, s. 4). Skarżący wyraził przekonanie, że rozstrzygnięcie uzyskane w wyniku rozpatrzenia ponaglenia nie może stanowić substytutu wyroku sądu administracyjnego również dlatego, że nie jest wydawane przez podmiot charakteryzujący się takimi przymiotami jak niezawisłość i niezależność.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Skarga konstytucyjna, będąc sformalizowanym pismem procesowym zmierzającym do uchylecia domniemania konstytucyjności ustawy lub jej części, powinna spełniać wymagania określone w art. 79 Konstytucji oraz ustawowe, wynikające ze specyfiki tego nadzwyczajnego środka prawnego. W orzecznictwie Trybunału ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 11 września 2012 r., sygn. akt SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19; 3 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 27/17; 23 lutego 2021 r., sygn. akt SK 33/20). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Skład orzekający nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w postanowieniu TK o nadaniu skardze biegu. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania (zob. m.in. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15).

Z tych względów, wobec dostrzeżonych *in casu* wątpliwości, przed przystąpieniem do rozpoznania merytorycznej trafności podniesionych zarzutów, Sejm

uznaje za celowe przeprowadzenie formalnoprawnej analizy skargi konstytucyjnej, która leży u podstaw niniejszego postępowania.

2. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. z art. 77 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji, w ślad za utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego należy wskazać, że: „nie każdy przepis może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu wszczętym wskutek skargi konstytucyjnej. Jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna służy tylko w wypadku, gdy zostały naruszone wolności lub prawa konstytucyjne. Naruszenie musi przy tym nastąpić na skutek tego, że akt normatywny, na podstawie którego zapadło ostateczne orzeczenie krzywdzące skarżącego, jest niezgodny z normą konstytucyjną gwarantującą określoną wolność lub prawo (zob. np. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). Istotną cechą przyjętej w polskim prawie koncepcji postępowania skargowego przed Trybunałem Konstytucyjnym jest to, że realizowana w tym postępowaniu kontrola zakwestionowanych przez skarżącego przepisów dokonywana jest wyłącznie z punktu widzenia wskazanego przez skarżącego wzorca konstytucyjnego, którym może być nie każdy przepis Konstytucji, ale tylko ten, który normuje określoną konstytucyjną wolność lub prawo (podmiotowe). Z tego względu określenie w tekście skargi konstytucyjnej wzorca konstytucyjnego ma istotne materialnoprawne i procesowe znaczenie (zob. postanowienie TK z 14 lipca 2004 r., sygn. SK 16/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 77; wyrok TK z 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81)” (postanowienie TK z 7 lutego 2018 r., sygn. akt SK 20/15).

Stanowiący przedmiot analizy zarzut jest oparty na założeniu istnienia „prawa do zakończenia postępowania administracyjnego w ustawowo przewidzianym terminie” („prawa do uzyskania rozstrzygnięcia administracyjnego w terminie określonym przez ustawę”). Według skarżącego wspomniane prawo stanowi „publiczne prawo podmiotowe strony” i jest „pokłosiem zasady praworządności określonej w art. 7 Konstytucji” (pismo z 1 sierpnia 2022 r. uzupełniające braki formalne, s. 5). Wśród przepisów ustawowych, mających potwierdzać istnienie tego prawa, wymienione zostały art. 35 § 3 k.p.a. („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”) i art. 35 § 3a k.p.a. („Załatwienie sprawy w postępowaniu

uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania”), a także normujący sytuacje niedochowania terminu przez organ administracji publicznej art. 36 k.p.a. („§ 1. O każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. § 2. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zakończeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu”). Jako argument dodatkowy w omawianym zakresie wskazano możliwość złożenia skargi na bezczynność (przewlekłość prowadzenia postępowania), przewidzianą przez przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 50 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 8 i 9 oraz art. 53 § 2b p.p.s.a.).

Sejm nie znajduje podstaw do zaakceptowania tezy o istnieniu podmiotowego prawa do uzyskania rozstrzygnięcia administracyjnego w terminie określonym przez ustawę. Żaden z powołanych w skardze przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego czy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani sam, ani w powiązaniu z innymi, nie zawiera normy, której treść nakazywałaby traktowanie spoczywającego na organach administracji publicznej obowiązku działania bez zbędnej zwłoki i nieprzekraczania terminów na zakończenie sprawy w kategoriach prawa podmiotowego, przysługującego stronie postępowania administracyjnego. Sejm nie dostrzega też powiązań logicznych między powołanymi przepisami, które pozwalałyby skonstruować takie prawo podmiotowe. Wymienione regulacje operacjonalizują ogólną zasadę szybkości postępowania lub stanowią jej gwarancję. W tym kontekście warto odnotować pogląd Trybunału Konstytucyjnego, którego zdaniem: „sprawność postępowań, w toku których ma być wydane rozstrzygnięcie dotyczące sytuacji prawnej jednostek (tzn. jej praw lub obowiązków), stanowi wartość konstytucyjnie chronioną. Treść preambuły Konstytucji wskazuje na to, że jednym z celów ustrojodawcy było zapewnienie sprawności działania instytucji publicznych. Niewątpliwie konieczność sprawnej reakcji państwa na przypadki naruszenia obowiązującego prawa stanowi nieodłączny warunek ochrony porządku publicznego w państwie prawnym. Uwagi te odnieść należy zarówno do postępowań sądowych, jak i do postępowań toczących się przed innymi organami władzy publicznej, w tym postępowań administracyjnych” (wyrok TK z 13 grudnia 2022 r., sygn. akt K 4/21). W cytowanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obecne w jego dorobku

wypowiedzi orzecznicze dotyczące szybkości postępowania sądowego należy odnieść *mutatis mutandis* także do postępowania administracyjnego. Jednak „[o] ile w kontekście postępowania sądowego precyzują one standard prawa do sądu wypracowany na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji, o tyle w odniesieniu do postępowania administracyjnego wyznaczają standard sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej podlegający ochronie na podstawie art. 2 Konstytucji” (*ibidem*). Wedle ugruntowanego przekonania TK, wspomniany art. 2 Konstytucji nie może być samoistnym wzorcem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej, chyba że zostanie wykazane istnienie prawa podmiotowego, które miałyby w sposób bezpośredni i wyłączny wynikać z tego przepisu. „W wyjątkowych wypadkach art. 2 Konstytucji może stać się podstawą skargi jako wzorzec związkowy, w szczególności wtedy gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem można powiązać naruszenie wolności lub praw konstytucyjnych skarżącego” (zob. wyrok TK z 6 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 19/16 i przywołane tam orzecznictwo). *In casu* skarżący nie podjął nawet próby wykazania, że prawu do uzyskania rozstrzygnięcia administracyjnego w terminie określonym przez ustawę można przypisać cechę konstytucyjnego prawa podmiotowego.

Dokonane ustalenie prowadzi do wniosku, że zarzut naruszenia art. 77 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji przez zakwestionowany art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. nie może być rozpoznany *in meriti*. Jak bowiem wynika z utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, prawo przewidziane w art. 77 ust. 2 Konstytucji („Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”) nie jest celem samym w sobie, lecz „ma charakter instrumentalny (stanowi gwarancję proceduralną ochrony innych praw). Z punktu widzenia wymogów formalnych skargi konstytucyjnej, oznacza to, że skarżąca ma obowiązek wskazać owe naruszone wolności i prawa, które dodatkowo muszą mieć charakter konstytucyjny. Obowiązek ten wynika zarówno z istoty skargi konstytucyjnej jako środka ochrony jedynie praw i wolności konstytucyjnych, jak i specyfiki art. 77 ust. 2 Konstytucji, który – w przeciwieństwie do art. 45 Konstytucji – stanowi źródło prawa do sądu wyłącznie w sprawach praw czy wolności wynikających bezpośrednio z ustawy zasadniczej (na ten ostatni aspekt Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę po raz pierwszy w wyroku z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109, a następnie teza ta była podtrzymana w kilku kolejnych orzeczeniach)” (postanowienie TK z 25 lipca 2012 r., sygn. akt SK 27/11; podobnie m.in. wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14). Przyjęcie, że art. 77 ust. 2 Konstytucji jest ograniczony tylko do praw i wolności

gwarantowanych wprost w Konstytucji, pozwala stwierdzić deficyt skargi konstytucyjnej występujący w zakresie tego wzorca kontroli w niniejszym postępowaniu.

Skądinąd na trafność sformułowanej przez Sejm konkluzji bez wpływu pozostają wątpliwości podnoszone przez niektórych przedstawicieli doktryny (zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1777-1778), związane z odczytywanym w taki wąski sposób przedmiotowym zakresem ujętego w art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazu zamykania drogi sądowej. Jak już bowiem wyżej wyjaśniono, również przytoczone przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie kreują prawa do uzyskania rozstrzygnięcia administracyjnego w terminie określonym przez ustawę.

Uzupełniająco należy dodać, że dostrzeżonej wadliwości wzorca kontroli nie niweluje ujęty związkowo art. 7 Konstytucji, gdyż, jak dobitnie wskazał Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swych judykatów: „zasada art. 7 Konstytucji («organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa») nie rodzi 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 także art. 77 ust. 1 wprowadziło jednocześnie gwarancję, że ekonomiczny skutek tych ryzyk, błędów czy pomyłek nie będzie obciążał poszkodowanego. Widzieć w tym należy nie tylko wzmocnienie ochrony własności (rozumianej *sensu largo*), 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” (wyrok TK z 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03).

W tej sytuacji, zdaniem Sejmu, nie jest spełniona podstawowa, wynikająca z art. 79 ust. 1 Konstytucji i doprecyzowana w art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK przesłanka dopuszczalności skargi konstytucyjnej, a mianowicie „wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo, skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone”. Nieistnienie konstytucyjnego prawa podmiotowego lub wolności, których naruszenie zarzuca skarżący, jest równoznaczne z brakiem przedmiotu ochrony w postępowaniu skargowym, a to pociąga za sobą stwierdzenie niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi (zob. m.in. postanowienia TK z: 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15; 14 grudnia 2021 r., sygn. akt SK 63/21). W konsekwencji, w zakresie

dotyczącym zgodności art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. z art. 77 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

3. Druga kwestia formalna, której zbadanie winno poprzedzać analizę merytoryczną skargi konstytucyjnej, wiąże się zaskarżeniem art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie pozwalając na rozpoznanie co do *meritum* przez sąd administracyjny skargi na bezczynność bądź przewlekłość postępowania, złożonej po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej, uniemożliwia uzyskanie prejudykatu niezbędnego do dochodzenia wynagrodzenia za szkodę wywołaną niezgodnym z prawem działaniem tego organu. Wzorcem dla tak określonego przedmiotu kontroli skarżący uczynił art. 77 ust. 1 Konstytucji, stanowiący: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Sposób ujęcia zarzutu skłania do sformułowania dwóch zastrzeżeń.

Po pierwsze, w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym należy stwierdzić, że „*Ratio legis* art. 149 uppsa polega na stwierdzeniu bezczynności oraz zobowiązaniu organu dopuszczającego się bezczynności do podjęcia określonego działania. Ewentualne stwierdzenie bezczynności po podjęciu takich działań (wydaniu decyzji) jest bezprzedmiotowe i w żaden sposób nie może przyspieszyć postępowania administracyjnego. Z kolei z przepisów Konstytucji nie wynika, że w postępowaniu o stwierdzenie bezczynności organu, skarżący ma prawo dochodzenia wszelkich roszczeń związanych z ewentualnymi naruszeniami swych wolności lub praw. Stwierdzenie bezczynności w innym celu, w szczególności jako podstawa dochodzenia odszkodowania, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie mieści się w zakresie art. 149 uppsa” (postanowienie TK z 22 grudnia 2005 r., sygn. akt Ts 143/05); „Art. 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” (postanowienie TK z 13 października 2006 r., sygn. akt Ts 143/05; szerzej na temat *ratio legis* zaskarżonego przepisu zob. pkt VI stanowiska). Zapatrywania Trybunału Konstytucyjnego korespondują z przekonaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który rozpatrując przesłanki skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego, stwierdził: „Ewentualne wszczęcie postępowania cywilnego w celu uzyskania odszkodowania ma jedynie znaczenie subsydiarne w kontekście podstawowej funkcji sądowej kontroli przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego. Z tego powodu, uzyskanie prejudykatu na potrzeby innego postępowania nie może stanowić podstawowej racji dla wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego, które nakierowane jest na osiągnięcie odrębnego celu, którym jest dokonanie kontroli legalności działania albo zaniechania organu administracji publicznej. W doktrynie wskazywane są również inne postaci ewentualnego rozstrzygnięcia prejudycjalnego (E. Bagińska w: red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego. Tom 12. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010, s. 358-359). To, że w określonym stanie prawnym i faktycznym rozstrzygnięcia te mogą się okazać mniej korzystne dla strony zamierzającej zainicjować postępowanie cywilne jest argumentem nie z kategorii prawnej, tylko koniunkturalnej. Ponadto, ustalenie warunków realizacji konstytucyjnego prawa jednostki do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z powodu niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP) należy do ustawodawcy. Kwestia ewentualnego braku możliwości uzyskania prejudykatu stwierdzającego niezgodne z prawem zaniechanie działania organu administracji publicznej nie stanowi więc problemu z płaszczyzny przepisów o postępowaniu sądowoadministracyjnym, tylko regulacji cywilnoprawnej (M. Bogusz, *Glosa do uchwały NSA z 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19*, OSP 2021, z. 1, poz. 5, s. 144). Nie można więc recepty dla braku spełnienia przesłanek określonych w art. 417¹ § 3 KC poszukiwać w interpretowaniu reguł dotyczących wszczęcia oraz przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego tylko po to, aby pomimo lub wbrew tym regułom, osiągnąć także cel innej regulacji, niż cel stawiany przez ustawodawcę normom procedury sądowoadministracyjnej” (uchwała NSA z 7 marca 2022 r., sygn. akt II OPS 1/21).

Po drugie, w trybie skargi konstytucyjnej można dochodzić naruszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego objętego tylko takim postępowaniem, które

zostało zakończone ostatecznym orzeczeniem sądu wydanym na podstawie przepisu prawa kwestionowanego w skardze. Skoro inicjator niniejszego postępowania poddał trybunalskiej kontroli przepis regulujący postępowanie przed sądami administracyjnymi, znajdujący zastosowanie w jego sprawie w związku z postępowaniem administracyjnym, zarzuty dotyczące naruszenia jego konstytucyjnych wolności i praw prawa powinny odnosić się do tego postępowania, samo zaś naruszenie wynikać z wydanego orzeczenia. Tymczasem analizowany zarzut koncentruje się na braku możliwości uzyskania w postępowaniu przed sądem administracyjnym prejudykatu, który mógłby być wykorzystany w postępowaniu odszkodowawczym przed sądem powszechnym, na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. W analogicznych okolicznościach, badając dopuszczalność tego rodzaju konfiguracji zakresu zaskarżenia, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 77 ust. 1 Konstytucji musiałby zostać potraktowany jako nieadekwatny („Kwestią sporną w sprawie, w związku z którą wniesiono skargę do Trybunału, było ustalenie, czy skarżącemu przysługuje prawo wniesienia skargi na przewlekłość w postępowaniu karnym wykonawczym, a nie to, czy skarżący w związku z działaniami władz publicznych poniósł szkodę”; postanowienie TK z 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt Ts 61/20). Wydaje się więc, że uruchomienie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji powinno nastąpić dopiero po wystąpieniu o odszkodowanie w oparciu o art. 417¹ § 3 k.c. i uzyskaniu ostatecznego rozstrzygnięcia w kwestii tego roszczenia w postępowaniu cywilnym.

Z powyższego wynika, że niedopuszczalne jest konstruowanie zarzutu naruszenia prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną, poprzedzoną rozstrzygnięciem sądu administracyjnego w sprawie stwierdzenia bezczynności organu administracji (zamiast rozstrzygnięcia sądu powszechnego w sprawie odszkodowania za szkodę wywołaną tego rodzaju bezczynnością).

Podsumowując przeprowadzone rozważania, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK także w zakresie, w jakim zakwestionowana została zgodność art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

4. Trzecie zagadnienie wymagające analizy w ramach rozważań formalnoprawnych nie dotyczy wzorca kontroli, lecz zakresu zaskarżenia art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Formułując zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji (zważywszy na

przedstawione wyżej wnioski o umorzenie postępowania, w dalszej części stanowiska Sejmu jedynie ten wzorzec kontroli jest brany pod uwagę), skarżący uwzględnił nie tylko adekwatny w dotyczących go okolicznościach faktycznych brak kognicji sądu administracyjnego do rozpoznania skargi na bezczynność organu administracji publicznej, ale również niemający wpływu na rozstrzygnięcie w jego sprawie brak kognicji sądu administracyjnego do rozpoznania skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego. Wymaga przy tym podkreślenia, że *de lege lata* pojęciem bezczynności oraz przewlekłości postępowania objęte są różne sytuacje. W drodze ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935) zamieszczono w Kodeksie postępowania administracyjnego legalne definicje bezczynności i przewlekłości, stanowiąc w art. 37 § 1, że stronie służy prawo wniesienia ponaglenia, jeżeli: „1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność); 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość)”. W uzasadnieniu projektu wymienionej ustawy stwierdzono, że przewlekłość obejmuje przypadki, w których formalnie nie dochodzi do przekroczenia terminu załatwienia sprawy, ale organ załatwia sprawę dłużej niż powinien w świetle zasady szybkości postępowania. O przewlekłości postępowania może świadczyć wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy czy nieuzasadnione przedłużania terminu załatwienia sprawy (rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183/VIII kad.). Na marginesie warto zaznaczyć, że dekodowanie znaczenia normatywnego omawianych pojęć Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z uwzględnieniem definicji legalnych przyjętych w Kodeksie postępowania administracyjnego znajduje aprobatę sądów administracyjnych i przedstawicieli nauki (jak wskazał NSA w uchwale z 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19: „Mimo że obie wskazane ustawy określają zasady postępowania formalnie w odmiennych obszarach, to ich wspólnym mianownikiem jest odniesienie się do administracji publicznej, której podlegające rygorom Kodeksu postępowania administracyjnego działanie lub zaniechanie w indywidualnych sprawach administracyjnych kontrolowane jest przez sądy administracyjne na zasadach przewidzianych przepisami ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi, co tworzy spójny system, w ramach którego działają, podlegając kontroli sądowej, organy administracji publicznej (por. J. Zimmerman, *Dwa postępowania [w:] Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej; Księga jubileuszowa dedykowana prof. B. Adamiak*; Presscom; Wrocław 2019”).

Z uwagi na charakter skargi konstytucyjnej określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji: „tylko przepis, którego treść stanowiła bezpośrednią przyczynę naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego wskutek wydania opartego na nim ostatecznego orzeczenia (lub, w wypadku możliwego wyodrębnienia, nawet tylko odpowiednia część takiego przepisu), może być przedmiotem zaskarżenia” (zob. postanowienie TK z 4 października 2018 r., sygn. akt SK 30/15, podobnie m.in. wyrok TK z 28 października 2015 r., sygn. akt SK 59/13). Dlatego w niniejszym postępowaniu zakres trybunałskiej kontroli art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. należy – zdaniem Sejmu – zawęzić do treści normatywnej, adekwatnej dla sprawy inicjatora niniejszego postępowania, co znajduje odzwierciedlenie w *petitum* stanowiska.

5. Z uwagi na sformułowane powyżej wnioski formalne, stanowisko Sejmu dotyczy jedynie zgodności art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność, która została złożona po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej, z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

V. Wzorzec kontroli

Zgodnie ze stanowiącym wzorzec kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Według ugruntowanego przekonania Trybunału Konstytucyjnego, na prawo do sądu składają się następujące komponenty: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd; a także 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. m.in. wyroki TK z: 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09; 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09;

3 lipca 2019 r., sygn. akt SK 14/18; 18 listopada 2020 r., sygn. akt SK 5/20). Wyodrębnione w trybunalskiej judykaturze elementy składowe prawa do sądu znajdują powszechną akceptację przedstawicieli nauki prawa (zob. m.in.: P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016; P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 45 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb 26, s. 1097; P. Tuleja, *Komentarz do art. 45 [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, LEX/el. 2021).

Skarżący nawiązał w swoich rozważaniach do tej systematyki. Argumenty przytoczone w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skłaniają do przyjęcia, że inicjator postępowania upatruje naruszenia przez kwestionowaną regulację prawa uruchomienia procedury przed sądem (*in casu* – prawa do wniesienia skargi na bezczynność), czyli pierwszego elementu treści prawa do sądu.

Biorąc pod uwagę tę perspektywę, należy odnotować dwie kwestie. Po pierwsze, trzeba mieć na uwadze, że chociaż pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot, nie jest zdefiniowane w przepisach konstytucyjnych ani nie jest jednoznacznie pojmowane w doktrynie prawnej, to jednak w świetle dorobku judykacyjnego Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że „[z]akres przedmiotowy tego prawa musi jednak uwzględniać kontrolę działalności władzy publicznej przez sądy, co znajduje umocowanie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego” (wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14). W wyroku z 14 czerwca 1999 r. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że: „[w] sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu realizowane jest poprzez sądownictwo administracyjne”, zaś kontrola określona w art. 184 Konstytucji („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”): „ma na celu zapewnienie prawa do sądu, a więc jest sprawowana jako wymiar sprawiedliwości w stosunku do podmiotów, które tej sprawiedliwości przed sądem dochodzą. Naczelny Sąd Administracyjny jest zatem wyodrębnioną konstytucyjnie częścią władzy sądowniczej, specjalnie powołaną dla tego celu, nie zaś organem kontroli zewnętrznej nad administracją publiczną” (sygn. akt K 11/98). W literaturze przedmiotu wskazano, że:

„istotą prawa do sądu w sprawach wynikających z działań administracji publicznej jest przyznana adresatowi aktu czy czynności z zakresu administracji publicznej możliwość zainicjowania przed sądem administracyjnym postępowania służącego skontrołowaniu działalności administracji z punktu widzenia zgodności z prawem” (zob. M. Wiącek, *Komentarz do art. 184 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1093). Z kolei: „[d]ziałanie administracji w sposób zgodny z prawem oznacza: 1) działanie przez podmiot, któremu prawo przyznaje kompetencję do wydania określonego aktu czy podjęcia pewnej czynności; 2) w sposób zgodny z określoną prawem procedurą; 3) w sposób zgodny z prawem materialnym. Naruszenie prawa w choćby jednej z powyższych płaszczyzn prowadzi do tego, że działanie administracji jest niezgodne z prawem. Kontrola działania administracji powinna obejmować wszystkie wskazane wyżej punkty odniesienia” (*ibidem*, s. 1099-1100, zob. także wyrok TK z 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08).

Po drugie, zgodnie z dotychczasową linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego: „z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw; z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza swoiste domniemanie drogi sądowej. Nie znaczy to jednak, że niedopuszczalne są jakiegokolwiek ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki” (wyrok TK z 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06).

W wyroku z 3 lipca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że: „[o]graniczenia te mogą [...] wynikać z innych przepisów ustawy zasadniczej; w szczególnych (wyjątkowych) warunkach może dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Muszą one jednak spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mogą one zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą przy tym naruszać

istoty tych wolności i praw, które ograniczają” (sygn. akt SK 14/18). W piśmiennictwie przedstawiono korespondujący z tym zapatrywaniem pogląd, wedle którego: „[s]formułowanie, że sądy administracyjne sprawują kontrolę «w zakresie określonym w ustawie», oznacza, iż ustawodawca ma kompetencję do uregulowania m.in. środków, jakimi dysponują sądy administracyjne, kontrolując działalność administracji, a także do wskazania form działania administracji publicznej, które podlegają kontroli sądowej. Przepis art. 184 Konstytucji RP daje ustawodawcy pewną swobodę w określeniu wspomnianych wyżej kwestii. Swoboda ta jest węższa w przypadku, gdy kontrola administracji jest skutkiem skorzystania przez jednostkę z prawa do sądu. W takiej bowiem sytuacji ustawodawca, kształtując kompetencje sądów administracyjnych, nie tylko określa zakres zasady ustrojowej wyrażonej w art. 184 Konstytucji RP, lecz również wyznacza ramy prawa podmiotowego jednostki, o którym mowa w art. 45 Konstytucji RP. Działalność ustawodawcy podlega więc wówczas ocenie przez wzgląd na art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zasada proporcjonalności)” (zob. M. Wiącek, *Komentarz do art. 184 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1101).

VI. Analiza zgodności z Konstytucją

1. Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) w związku z art. 3 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Wspomniana kontrola jest realizowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Obejmuje ona między innymi orzekanie w sprawach skarg na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.).

Jak już zostało wskazane powyżej, uwzględniając treść art. 37 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a. oraz zawarte w nich definicje bezczynności i przewlekłości, trzeba przyjąć, że skarga na bezczynność jest skargą na naruszający prawo stan postępowania administracyjnego, w którym mimo upływu określonego prawem terminu właściwego dla załatwienia indywidualnej sprawy, rozstrzygnięcie nie zostało wydane.

Warunkiem dopuszczalności skargi na bezczynność jest uprzednie wyczerpanie środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie (art. 52 § 1 p.p.s.a.). Aktualnie oznacza to wymóg

złożenia ponaglenia, o czym stanowi art. 37 § 3 k.p.a. Przy ocenie dopuszczalności skargi na bezczynność nie ma znaczenia sposób rozpoznania takiego ponaglenia (poprzednio zażalenia – por. wyrok WSA w Krakowie z 6 września 2016 r., sygn. akt II SAB/Kr 109/16). Z kolei według art. 53 § 2b p.p.s.a. skargę na bezczynność (lub przewlekłe prowadzenie postępowania) można złożyć w każdym czasie, po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Sformułowanie „w każdym czasie”, którym posłużył się ustawodawca w art. 53 § 2b p.p.s.a., musi być postrzegane w aspekcie trwającego w dacie składania skargi i naruszającego czas załatwienia sprawy stanu postępowania administracyjnego (wyrok NSA z 17 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 973/19).

2. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 22 czerwca 2020 r., wydanej w sprawie o sygn. akt II OPS 5/19 stwierdził, że wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania przez 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.

Przywołane stanowisko składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspiera się na czterech głównych założeniach:

1) Możliwość wniesienia skargi na bezczynność do sądu administracyjnego obejmuje przedział czasowy od zaistnienia stanu bezczynności aż do załatwienia sprawy, której bezczynność dotyczy. Przedmiot kontroli sądowoadministracyjnej skargi na bezczynność nie może być identyfikowany inaczej, niż przy wykorzystaniu wykładni językowej oraz systemowej i funkcjonalnej, wymuszających uwzględnienie art. 37 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a., które definiują bezczynność i przewlekłość, jako określone tymi przepisami stany rzeczy istniejące w postępowaniu administracyjnym niezakończonym i dotkniętym wadliwością naruszenia art. 12 i art. 35 k.p.a. Zdaniem NSA kontrolowany w wyniku skargi na bezczynność stan rzeczy musi być w dacie wniesienia skargi aktualny, nie zaś historyczny (tymczasem załatwienie sprawy administracyjnej, czyli zakończenie postępowania, którego sposób prowadzenia jest skarżony, skutkuje ustaniem stanu podlegającego kontroli sądowej, tj. stanu bezczynności).

2) Wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu postępowania administracyjnego, dla uzyskania prejudykatu wymaganego w procesie odszkodowawczym, byłoby powiązane z celem wykraczającym poza zakres postępowania administracyjnego, jakim jest likwidacja stanu bezczynności.

3) Dopuszczenie otwartego (nielimitowanego) terminu do wniesienia skargi na bezczynność naruszałoby przyjęty w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej system wnoszenia środków zaskarżenia (co do zasady ograniczonych terminem).

4) Prejudykatem wymaganym dla dochodzenia odszkodowania na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, w sytuacji wniesienia ponaglenia do organu prowadzącego postępowanie, nad którym nie ma organu wyższego stopnia, będzie również zachowanie organu przewidziane w art. 37 § 8 k.p.a., czyli niezwłoczne załatwienie sprawy oraz zarządzenie wyjaśnienia przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających bezczynności lub przewlekłości w przyszłości (jako warunkowane uprzednim stwierdzeniem bezczynności).

Sejm nie ocenia trafności tych ustaleń ani prawidłowości rozważań sądu, które do nich doprowadziły. To zadanie należy do przedstawicieli doktryny, którzy *in casu* pozostali zróżnicowani w swoich ocenach (zob. glosy aprobujące uchwałę NSA w zakresie relewantnym dla niniejszego postępowania: G. Rząsa, *Skarga na bezczynność wniesiona po zakończeniu postępowania administracyjnego. Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 1; M. Bogusz, *Niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na „historyczną” bezczynność organu administracji publicznej. Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 1; glosy krytyczne: R. Suwaj, *Dopuszczalność wniesienia skargi na bezczynność po wydaniu decyzji przez organ. Glosa krytyczna do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 3; J. Wegner, *Skarga na bezczynność po zakończeniu postępowania administracyjnego. Glosa do uchwały NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19*; A. 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). Z uwagi na rolę Sejmu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym warto jedynie przypomnieć *ratio legis* nadania kwestionowanego brzmienia art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. W projekcie ustawy 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 bezczynność 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 bezczynność lub przewlekłość postępowania jedynie w przypadku stwierdzenia, że na dzień wniesienia skargi organ nie pozostaje w bezczynności lub przewlekłości” (przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy nr 1633/VII kad.). Przytoczony fragment uzasadnienia ustawy nowelizującej nie pozostawia wątpliwości, że intencją wprowadzenia art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. było umożliwienie sądom orzekania w przedmiocie bezczynności (lub przewlekłości) w sytuacji, gdy decyzja organu administracji została wydana po złożeniu skargi, i utrzymanie niedopuszczalności orzekania przez sądy w przedmiocie bezczynności (lub przewlekłości) w sytuacji, gdy skargę wniesiono już po wydaniu decyzji przez organ administracji.

3. Przedmiot kontroli w niniejszej sprawie stanowi treść normatywna art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., ustalona przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 22 czerwca 2020 r., wydanej w sprawie o sygn. akt II OPS 5/19. Zważywszy zarzucaną jej przez skarżącego niezgodność z art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy odnotować, że także ta kwestia była analizowana przez Naczelny Sąd Administracyjny w toku formowania przywołanego wyżej stanowiska.

W końcowej części uchwały NSA wyjaśnił, że przyjęta w niej wykładnia nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu. W ślad za NSA należy podnieść, że prawo to: „zostało podwójnie zabezpieczone przez przyznanie stronie środków obrony przed bezczynnością na drodze postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, przy czym uruchomienie kontroli sądowej nie zostało w żaden sposób ograniczone czasowo przez wypadkowe postępowanie administracyjne. Stronie, której sprawa jest prowadzona w sposób naruszający art. 12 § 1 i § 2 oraz art. 35 k.p.a. przysługują w istocie równolegle 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. [...] 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”.

4. Rozumowanie sądu dało przedstawicielom doktryny podstawę do sformułowania dodatkowego argumentu, przemawiającego na rzecz zgodności art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w zakresie kwestionowanym w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem G. Rząsy: „systemowe spojrzenie na konstytucyjne prawo do sądu pozwala wręcz na postawienie tezy, że uchwała w istocie wzmacnia prawo do sądu administracyjnego. Otóż w orzecznictwie trafnie zwrócono uwagę, że przyjęcie poglądu o dopuszczalności wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania już po zakończeniu tego postępowania prowadziłyby do trudnej do zaakceptowania sytuacji, w której przedmiotowa skarga do sądu administracyjnego mogłaby być wniesiona w dowolnym właściwym czasie, a zatem nawet wiele lat po wydaniu decyzji kończącej postępowanie. Następnie należy przypomnieć, że na konstytucyjne prawo do sądu składają się następujące elementy: 1) prawo dostępu do sądu, czyli uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezstronnym

i niezawisłym sądem; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, w szczególności zgodnie z zasadami tzw. sprawiedliwości proceduralnej; 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Niezależnie od kontrowersji, czy prawo do rozpoznania sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, przewidziane wprost w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zakwalifikować należy do wymogów sprawiedliwości proceduralnej czy też do prawa do uzyskania wiążącego wyroku sądowego, to nie budzi wątpliwości, że z punktu widzenia strony ten właśnie aspekt prawa do sądu ma niezwykle istotne znaczenie. Nie sposób w szczególności nie zgodzić się z tezą, że sprawiedliwość wymierzona zbyt późno staje się zaprzeczeniem sprawiedliwości (*justice delayed is justice denied*). Co więcej, długotrwałość postępowań sądowych jest od wielu lat wskazywana w badaniach opinii publicznej jako najistotniejszy problem dotyczący wymiaru sprawiedliwości. Realizacja prawa strony do rozpoznania sprawy sądowej bez nieuzasadnionej zwłoki wpływa zatem w sposób zasadniczy na poziom zaufania wymiaru sprawiedliwości, która to wartość jest z kolei jednym z warunków należytego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Oczywiście jest przy tym, że ciągłe poszerzanie kognicji sądów, czy to na skutek decyzji ustawodawcy, czy też w drodze wykładni dokonywanej przez same sądy, musi skutkować wydłużeniem się postępowań sądowych. Sądy, podobnie jak inne instytucje lub organizacje, funkcjonują przecież w ramach ograniczonych zasobów kadrowych i rzeczowych. Podobnie jak z natury rzeczy ograniczona jest liczba spraw, która może być rozpoznana przez jednego sędziego, zwłaszcza jeżeli uwzględni się konstytucyjny wymóg zachowania sprawiedliwej procedury, który to standard powinien obejmować również rzetelne zapoznanie się przez sędziego z aktami danej sprawy oraz relewantnym dla tej sprawy orzecznictwem i doktryną. Reasumując ten wątek, oceny formułowane wobec uchwały w związku z konstytucyjnym prawem do sądu nie powinny ograniczać się tylko do jednego z aspektów tego prawa (tj. zapewnienia jak najszerszego dostępu do sądu), ale powinny mieć również na uwadze pozostałe elementy składające się na to prawo, w tym prawo do rzetelnej procedury oraz rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Wydaje się, że właśnie ten złożony i wieloaspektowy wymiar prawa do sądu miał na uwadze skład powiększony NSA, stwierdzając w uzasadnieniu uchwały: «Wreszcie równie ważny jest praktyczny wymiar przyjęcia otwartego terminu do złożenia skargi na bezczynność (przewlekłość), w wyniku przyjęcia którego zarówno w kilkanaście, jak

i w kilkadziesiąt lat po zakończeniu postępowania i załatwieniu sprawy, dopuszczalne będzie prawo do skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania». Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadził w istocie proces ważenia poszczególnych aspektów prawa do sądu i finalnie dokonał racjonalnego wyboru. Otóż NSA dał pierwszeństwo interesom stron oczekującym na rozpoznanie ich skarg na bezczynność lub przewlekłość trwającą w chwili wniesienia tych skarg, a także skarg na akty administracyjne (a w wielu przypadkach są to akty o kluczowym dla stron znaczeniu, np. decyzje dotyczące zobowiązań podatkowych, szeroko pojętego procesu inwestycyjnego czy też akty obejmujące przyznanie i cofnięcie koncesji oraz zezwoleń) przed interesem strony, która na skutek własnych zaniedbań nie wystąpiła ze skargą na bezczynność lub przewlekłość przed zakończeniem postępowania administracyjnego. Kończąc ten wątek, warto odnotować, że odwołanie się przez NSA do «praktycznego wymiaru» przyjętej wykładni może być również odczytywane jako pozytywny przykład zastosowania przez sąd w procesie wykładni ekonomicznej analizy prawa, m.in. poprzez posłużenie się znaną w nauce ekonomii teorią racjonalnego wyboru w sytuacji ograniczonych zasobów” (tenże, *Skarga na bezczynność wniesiona po zakończeniu postępowania administracyjnego. Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 1).

Przekonanie, że niedopuszczalność wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu po zakończeniu postępowania nie narusza prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) wyrażają także (choćby niejednolicie) inni przedstawiciele doktryny. W literaturze przedmiotu wskazuje się m.in., że: „Skoro strona w toku postępowania nie wnosi ponaglenia na bezczynność lub przewlekłość postępowania, to tym samym godzi się na taki sposób prowadzenia postępowania przez organ. Nie widać powodów, dla których należałoby uznać, że bezczynność lub przewlekłość prowadzą do powstania takiego stanu bezprawności zachowania administracji, który powinien być zwalczany w bezwzględny sposób również po zakończeniu postępowania oraz bez ograniczeń czasowych” (P. M. Przybysz, *komentarz do art. 37 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022).

5. Przedstawione argumenty winny być rozpatrywane z uwzględnieniem tego, że prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego (zob. orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego sygnalizowane w pkt V stanowiska). Jak zauważył cytowany wyżej

G. Rząsa: „Ustawodawca jest uprawniony, a wręcz zobowiązany (mając na uwadze m.in. takie wartości konstytucyjne jak pewność prawa, dobro wspólne oraz prawa innych osób) do wprowadzania określonych ograniczeń w realizacji tego prawa. Na gruncie procedur sądowych i administracyjnych przykładami takich koniecznych ograniczeń są m.in. terminy, w jakich można podejmować określone czynności procesowe czy też wymagania fiskalne związane z wniesieniem tych środków. Istotne jest, aby ograniczenia te były proporcjonalne i nie naruszały istoty danego prawa gwarantowanego przez Konstytucję RP (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Otóż wykładnia przyjęta w uchwale skutkuje wyłącznie ograniczeniem czasowym możliwości wnoszenia skargi na bezczynność lub przewlekłość, a nie wyłączeniem prawa do skutecznego wnoszenia tych środków prawnych. Przy czym należy podkreślić, że prejudykatem, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c., jest nie tylko wyrok sądu administracyjnego oparty na art. 149 § 1 p.p.s.a., lecz także rozstrzygnięcie organu zapadłe na skutek rozpoznania ponaglenia, o którym mowa w art. 37 k.p.a. Strona należycie dbająca o własne interesy powinna niezwłocznie podejmować działania zmierzające do zwalczania bezczynności lub przewlekłości postępowania administracyjnego. Warto dodać, że powszechnie uznana w demokratycznych porządkach prawnych zasada prawa *vigilantibus iura scripta sunt* (prawo powinno zapewniać ochronę tylko tym, którzy należycie korzystają ze swoich uprawnień) znajduje zastosowanie również na gruncie prawa publicznego, w tym zwłaszcza na gruncie regulacji związanych z szeroko pojętą odpowiedzialnością odszkodowawczą w administracji” (*ibidem*).

Sejm przyjmuje argumenty przedstawione w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz w piśmiennictwie za swoje i podziela sformułowane na ich podstawie konkluzje. Traktowanie ustania bezczynności organu administracji za brak przedmiotu zaskarżenia, skutkujący odrzuceniem skargi przez sąd administracyjny ze względu na jej niedopuszczalność, nie narusza prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Należy zauważyć, że *in casu* sprawą poddawaną rozstrzygnięciu na drodze sądownoadministracyjnej jest prawna ocena zaistnienia bezczynności, w celu przeciwdziałania dalszemu jej trwania. Kwestionowany w niniejszym postępowaniu przepis przewiduje możliwość zainicjowania postępowania stanowiącego realizację prawa do sądu tak długo, jak długo istnieje zwalczany w tej procedurze stan faktyczny, przez co nie powinien być on postrzegany jako nadmierne ograniczenie art. 45 ust. 1 Konstytucji.

VII. Wnioski

Podsumowując, przeprowadzone wyżej rozważania wskazują na to, że art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi administracyjnemu merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność, która została złożona po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek