

sygn. akt Ts 2/22

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
al. Jana Chrystiana Szucha 12A
00-918 Warszawa

Skarżący:

J M

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

P I S M O P E Ł N O M O C N I K A S K A R Ż A C E G O

W imieniu skarżącego J M , pełnomocnictwo w aktach, w związku z zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2022 r. w przedmiocie braków formalnych w skardze konstytucyjnej, sygn. akt Ts 2/22, niniejszym wskazuję, które konstytucyjne wolności i prawa skarżącego zostały naruszane w wyniku w postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2021 r., sygn. akt , oddalającego skargę kasacyjną na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), zwanej dalej jako: „p.p.s.a.”.

- 1) Artykuł 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 (zwanej dalej jako: „Konstytucja RP”) – prawa do wszczęcia postępowania sądoadministracyjnego, które uzależnione staje się od postawy organu administracji publicznej, przez co pozbawia postępowanie sądoadministracyjne, a przez to również i sąd administracyjny przymiotu niezależności.

Konstytucyjne prawo do sądu – art. 45 ust. 1 Konstytucji RP

- 2) Artykuł 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w zakresie 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, z uwagi na pozbawienie możliwości uzyskania prejudykату uzależniającego sądowe dochodzenie roszczenia o wynagrodzenie za szkodę, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów administracji publicznej (organów władzy publicznej).

Konstytucyjne prawo do drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw wynikających z naruszenia przez organy władzy publicznej zasady praworządności

- 3) Artykuł 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., 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 prejudykату 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.

Konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej

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

Ad. 1)

Artykuł 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w zakresie w jakim sytuuje on brak możliwości merytorycznego rozpoznania, przez sąd administracyjny, skargi na bezczynność (przewlekłość postępowania), jeżeli ta została złożona po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej, *de facto* powoduje, iż w powyższym zakresie – bez względu na uprzednie naruszenia przez organ administracji publicznej ustawowych terminów do zakończenia sprawy – zamknięte zostaje prawo do sądu – prawo do skutecznego wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym. Powyższe znaczenie ww. przepisu zostało wyinterpretowane w drodze – wiążącej wszystkie składy sądów administracyjnych – uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19 (ONSAiWSA 2020 Nr 6, poz. 79). Mając to na uwadze art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. jest nie do pogodzenia z konstytucyjnym prawem do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że prawo do sądu stanowi jedno z podstawowych praw i zasad demokratycznego państwa prawnego (*vide* wyrok TK z dnia 27 czerwca 1995 r., sygn. akt K 4/94, OTK 1995 Nr 1, poz. 16). W nauce prawa podnosi się, że prawo do sądu składa się z następujących elementów:

- 1) prawa dostępu do sądu, tj. prawa uruchomienia procedury przed sądem;
- 2) prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- 3) prawa do orzeczenia sądowego, czyli do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia swojej sprawy¹.

Tym samym również ubytek, któregośkolwiek z powyżej przytoczonych elementów stanowi o naruszeniu tego prawa.

Ustawa zasadnicza wprowadza domniemanie drogi sądowej. Nie oznacza to jednak, że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki są niedopuszczalne. Ograniczenie prawa do sądu przewiduje wyraźnie art. 81 Konstytucji RP, zgodnie z którym praw wymienionych w tym przepisie można dochodzić

¹ P. Tuleja, *Komentarz do art. 45 in:* P. Czarny, M. Florczak Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), LEX el. 2021.

wyłącznie w granicach określonych w ustawie. Ograniczenia mogą wynikać również z innych przepisów ustawy zasadniczej. Muszą one spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyinterpretowano, iż dopuszczalnymi tj. nie naruszającymi istoty omawianego prawa, ograniczeniami w prawie do sądu są regulacje normatywne dotyczące:

- a) opłat sądowych (*vide* wyrok TK z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04, OTK-A 2004, Nr 8, poz. 81, oraz wyrok TK z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. akt P 49/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 108);
- b) obowiązku wyczerpania postępowania przedsądowego jako warunku uzyskania ochrony sądowej (wyrok TK z dnia 4 grudnia 2006 r., sygn. akt P 35/05, OTK-A 2006, Nr 11, poz. 167);
- c) kręgu podmiotów legitymowanych do wszczęcia postępowania nieprocesowego i wzięcia w nim udziału (*vide* wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 r., sygn. akt P 6/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 248);
- d) warunków formalnych i rygorów procesowych obowiązujących przy wszczęciu postępowania (*vide* wyrok z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 14).

Należy jednak podkreślić, że powyższe obostrzenia stanowią wymogi formalne *expressis verbis* normowane przez przepisy procesowe rangi ustawowej. W wypadku postępowania przed sądami administracyjnymi są to przepisy: (a) art. 219 i 230 w zw. z art. 211 i 212 p.p.s.a. (opłaty sądowe); (b) art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a. (obowiązek wyczerpania postępowania przedsądowego); (c) art. 50 p.p.s.a. (krąg podmiotów legitymowanych do wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym); (d) art. 53 § 1-3 i art. 54 § 1 p.p.s.a. (warunki formalne i rygory procesowe przy wszczęciu postępowania sądownoadministracyjnego). Spełnienie powyższych warunków stanowi o skutecznej realizacji prawa do sądu – skutecznym wszczęciu postępowania przed sądem administracyjnym.

Mając powyższe na uwadze art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., wprowadza nie-wprost dodatkowy – a zarazem pozaformalny, względem określonego w art. 53 § 2b p.p.s.a. – wymóg warunkujący merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność (przewlekłość) *ergo* skuteczne wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego. Jest nim reakcja organu na złożenie przez stronę ww. skargi. Mianowicie, jak zostało podniesione w sentencji uchwały siedmiu sędziów NSA, sygn. akt II OPS 5/19: 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. Innymi słowy mimo spełnienia wszystkich przewidzianych przez wcześniej przytoczone przepisy p.p.s.a. warunków formalnych wszczęcia postępowania przed sądami administracyjnymi w skutek – 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.

Z powyższych względów nie powinno budzić wątpliwości, że art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w zakresie jakim uzależnia możliwość merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność (przewlekłość) od wydania przez organ, któremu zarzucano ww. stan decyzji administracyjnej (tj. aktu stosowania prawa kończącego postępowanie administracyjne); zamyka drogę do sądu, bez względu na etap, na którym znajdowało się (już) wszczęte postępowanie sądownoadministracyjne. Co więcej przepis ten dopuszcza również do sytuacji w wyniku, których nawet uwzględnienie skargi na bezczynność (przewlekłość) przez sąd administracyjny I instancji może zostać zniweczone, gdyż od wyroku w tym przedmiocie organowi administracji publicznej przysługuje prawo do złożenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego (sądu administracyjnego II instancji). W toku zaś rozpoznania sprawy przez NSA organ administracji publicznej ma niczym nieskrępowane prawo do wydania decyzji administracyjnej, której to wydanie skutkować będzie – finalnie – umorzeniem postępowania sądownoadministracyjnego. Ostatecznie więc art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

iluzorycznym czyni prawo do sądu – prawo do zaskarżenia bezczynności (przewlekłości) organów administracji publicznej – co też jest nie do pogodzenia z zadekretowaną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP treścią tegoż prawa.

Wskazując na powyższe warto nadmienić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że naruszające art. 45 ust. 1 Konstytucji RP są przepisy, które ograniczają (reglamentują) prawo do sądu. Tym samym naruszenie prawa do sądu ma również miejsce wówczas, gdy przepisy prawa przewidują możliwość zaskarżenia, jednak spełnienie warunków skorzystania ze środka zaskarżenia jest bardzo trudne dla strony, a potrzeba ich ustanowienia nie jest uzasadniona ważnym interesem strony przeciwnej (*vide* wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 14; wyrok TK z dnia 1 lutego 2005 r., sygn. akt SK 62/03, OTK-A 2005, Nr 2, poz. 11; wyrok TK z dnia 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 32; wyrok TK z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, OTK-A 2009, Nr 3, poz. 29; wyrok TK z dnia 25 marca 2014 r., sygn. akt SK 25/13, OTK-A 2014, Nr 3, poz. 33). Bezwątpienia z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszym wypadku. Artykuł 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a. wprowadza możliwość zaskarżenia bezczynności (przewlekłości) organów administracji publicznej, jednak ze względu na art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., realna możliwość uzyskania wyroku stwierdzającego bezczynność (przewlekłość) organu administracji publicznej jest iluzoryczna, gdyż – przez cały okres postępowania przed sądem administracyjnym – w pełni uzależniona od jego aktywności.

Trudno jest uznać aby wynikające z art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. uprawnienie dla organów administracji publicznej było uzasadnione ich ważnym interesem. Należy pamiętać, że zgodnie z zawartą w art. 7 Konstytucji RP zasadą praworządności organy władzy publicznej, a więc również organy administracji publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Z przepisu tego wynika niezbicie, iż organy administracji publicznej są związane wszystkimi przepisami prawa, w tym również tymi regulującymi termin na załatwienie sprawy administracyjnej (*vide* art. 35 § 3 i 3a w zw. z art. 12 i art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2021 r. poz. 735 z późn. zm., dalej zwany jako: „k.p.a.”). Dodatkowym argumentem wskazującym na bezwzględne związanie organów administracji publicznej ustawowymi terminami jest sam fakt możliwości złożenia skargi na lekceważenie przez nie przepisów je wprowadzających (*vide* art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a.). Co więcej – jak nadmieniono wcześniej – *quasi* uprawnienie organu administracji publicznej prowadzące do upadku postępowania sądownoadministracyjnego jest niczym nie limitowane. Organ administracji publicznej może z niego skorzystać w dowolnym momencie postępowania przed sądem administracyjnym i to bez względu na jego wcześniejszy sposób postępowania (mający miejsce przed złożeniem skargi do sądu administracyjnego).

Mając powyższe na uwadze art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w zakresie jakim tamuje on możliwość merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność (przewlekłość), po wydaniu przez organ administracji publicznej decyzji jest nie go pogodzenia z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Prowadzi on bowiem do istotnego ograniczenia prawa do sądu, bowiem faktyczni czyni niemożliwym do dochodzenia – na drodze sądownoadministracyjnej – spraw wszczętych w wyniku złożenia skarg na bezczynność (przewlekłość).

Ad. 2)

Artykuł 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w zakresie jakim zamyka drogę do sądu, implikuje również zamknięcie konstytucyjnego prawa do sądowego dochodzenia naruszonych wolności i praw – prawa do zakończenia postępowania przed organami administracji publicznej w przeciagu określonych ustawą terminów – o którym mowa w art. 77 ust. 2, w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Artykuł 77 ust. 2 Konstytucji RP wprowadza zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw lub wolności. Zakaz ten chroni każdego, komu przysługuje prawo do sądu z mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i odnosi się do wszystkich praw i wolności, zarówno tych, które gwarantuje Konstytucja

RP, jak i tych, które wynikają ze źródeł prawa niższego rzędu, w tym ustawy lub umowy międzynarodowej². W swoim literalnym brzmieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że ustawa nie może zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw lub wolności. Jednak jak podniósł Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98 (OTK 1999, Nr 3, poz. 36), przepis ten należy odczytywać w ten sposób, że na jego podstawie zakazane jest wyłączenie prawa do sądu nie w odniesieniu do przepisów ustawy lecz również jakiegokolwiek innego aktu prawnego o charakterze podstawowy. Uznaje się jednocześnie, że w świetle art. 77 ust. 2 dopuszczalne jest wyłączenie drogi sądowej na podstawie przepisu konstytucyjnego.

Artykuł 77 ust. 2 Konstytucji RP *in fine* odwołuje się do naruszonych wolności lub praw. Kluczowe jest zatem określenie korelacji między ww. przepisem a art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w zakresie jakim zamyka on drogę sądowego dochodzenia naruszonych praw – prawa do zakończenia postępowania administracyjnego w ustawowo przewidzianym terminie, które to jest pokłosiem zasady praworządności określonej w art. 7 Konstytucji RP.

Jak wcześniej zasygnalizowano postępowanie administracyjne zawiera w art. 35 § 3 i 3a k.p.a. terminy określające maksymalny okres trwania postępowania. Zgodnie z nimi:

Art. 35 § 3 i 3a k.p.a.

§ 3. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

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

Podkreślić należy, że powyższe regulacje mają charakter *ius cogens*, nie są to zatem terminy instrukcyjne. Wynika to z treści art. 36 k.p.a., który normuje sytuację niedochowania przez organy administracji publicznej ww. terminów. Stosownie do niego:

Art. 36 k.p.a.

§ 1. O każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

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

Na tej podstawie nie powinno budzić wątpliwości, że obowiązkiem organów administracji publicznej jest załatwienie sprawy *ergo* wydanie decyzji administracyjnej (art. 104 § 1 k.p.a.) w ustawowym terminie. Jest to zatem również publiczne prawo podmiotowe strony – prawo do uzyskania rozstrzygnięcia administracyjnego w terminie określonym przez ustawę. Naruszenie tego prawa, w tym również obowiązku wynikającego z art. 36 k.p.a., stanowi również o naruszeniu przepisów ustawowych. Ostatecznie więc stanowi o naruszeniu art. 7 Konstytucji RP sytuującego zasadę praworządności. Argumentem dodatkowo wskazującym na publiczno-prawny charakter prawa do zakończenia postępowania administracyjnego w ustawowych terminach jest możliwość złożenia skargi na bezczynność (przewlekłość), o której mowa w art. 50 § 1 w związku z 3 § 2 pkt 8 i 9 oraz art. 53 § 2b p.p.s.a.

Art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a.

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

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

² Tak L. Bosek, P. Grzegorzczak. K. Weitz, *Komentarz do art. 77 in: Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, n.b. 135.

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

Art. 53 § 2b p.p.s.a.

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

Wspomniana skarga stanowi podstawowy środek służący przeciwdziałaniu naruszeniom przez organy administracji publicznej terminowości w załatwianiu spraw. Należy bowiem pamiętać o treści art. 184 Konstytucji RP – przepisu ramowo wyznaczającego kognicję sądów administracyjnych, oraz rozwijającym go art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. Ponadto art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137). Zgodnie z wyżej przytoczonymi: (1) sądy administracyjne powołane są do kontroli działalności (lub braku tejże działalności) organów administracji publicznej; (2) kontrola ta odbywa się poprzez orzekanie w sprawach skarg m.in. na bezczynność bądź przewlekłość postępowania przed organami administracji publicznej; (3) sądowoadministracyjna kontrola działalności organów administracji publicznej stanowi sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Powyższe ma szczególne znaczenie wobec zarzutu o niekonstytucyjność art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Skoro postępowanie sądowoadministracyjne stanowi szczególnego rodzaju kontrolę (dotychczasowego) sposobu działania (procedowania) organów administracji publicznej, *in genere* pod kątem przestrzegania art. 7 Konstytucji RP, poprzez odpowiednie stosowanie przepisów ustawowych i podustawowych. Tym samym nie do zaakceptowania jest – dopuszczona przez art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. – sytuacja gdzie podmiot kontrolowany tj. organ administracji publicznej ma permanentne prawo – swoim działaniem – doprowadzić do upadku postępowania sądowoadministracyjnego, *ergo* doprowadzić do zakończenia – bez wydania wiążącego w sprawie orzeczenia (art. 170 i 171 p.p.s.a.); podjętego *ad casum* postępowania kontrolnego. Bez wątpienia w wyniku tego naruszone zostaje prawo określone przez art. 77 ust. 2 Konstytucji RP – prawo do sądowego dochodzenia naruszonych w wyniku bezczynności (przewlekłości) organu administracji publicznej – prawa do terminowego zakończenia postępowania, a w konsekwencji prawa do przestrzegania przez organy administracji publicznej przepisów prawa – art. 7 Konstytucji RP.

Podnosząc powyższe nie można nie dostrzec, że poprzez art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., dochodzi do sytuacji, w wyniku której gospodarzem postępowania sądowoadministracyjnego przestaje być sam sąd administracyjny lecz staje się nim organ administracji publicznej. Należy bowiem pamiętać, że choć przepisy procesowe każdorazowo gwarantują stronom inicjującym postępowanie sądowe do cofnięcia pisma je wszczynające, to jednak prawo do rezygnacji z przewodu sądowego nie jest bezwzględne – zawsze podlega ono kontroli ze strony sądu. Dobitym tego przykładem jest tutaj regulacja art. 203 § 4 k.p.c. oraz wzorowany na nim art. 60 p.p.s.a. Zgodnie z nimi:

Art. 203 § 4 k.p.c.

§ 4. Sąd może uznać za niedopuszczalne cofnięcie pozwu, zrzeczenie się lub ograniczenie roszczenia tylko wtedy, gdy okoliczności sprawy wskazują, że wymienione czynności są sprzeczne z prawem lub zasadami współzycia społecznego albo zmierzają do obejścia prawa.

Art. 60 p.p.s.a.

Skarżący może cofnąć skargę. Cofnięcie skargi wiąże sąd. Jednakże sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności.

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja z art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., tj. gdy już po złożeniu skargi na bezczynność (przewlekłość) organ administracji wyda decyzję. Wówczas to – bez względu na uprzednią postawę organu administracji publicznej, w tym stopienia naruszeń ustawowych terminów na załatwienie sprawy sąd jest bezwzględnie związany wydaną decyzją, co skutkuje koniecznością odrzucenia skargi w tym przedmiocie. Bez znaczenia (nie badana) jest w tym wypadku okoliczność czy wydanie decyzji ma na celu obejście prawa (zwolnienie się z ewentualnej odpowiedzialności za nieprzestrzeganie terminów), czy też wywoła *de facto* uchylene znaczenia normatywnego przepisów dot. terminów na załatwienie sprawy, sprowadzając je do roli *ius dispositivum*, a także (*ad casum*) pozaustawowego ograniczenia kognicji sądów administracyjnych. Bez wątplenia takie postępowanie jest nie do zaakceptowania ze względu na art. 7 Konstytucji RP, który zobowiązuje organy administracji publicznej do przestrzegania prawa. Z tych również względów art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w zakresie jakim umożliwia on tamowanie sądownoadministracyjnej kontroli jest nie do pogodzenia z art. 7 Konstytucji RP. Pozwala bowiem organom administracji publicznej pozostać bezkarnym w zakresie nieprzestrzegania ustawowych terminów. W konsekwencji prowadzi to do sytuacji, gdy przepisy je normujące tracą swoje znaczenie normatywne, stając się ostatecznie *quasi* normą programową.

Ad. 3)

Artykuł 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w zakresie, w jakim zamyka drogę do sądu, uniemożliwiając 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.

Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej. Pojęcie to obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, zarówno szczebla centralnego, jak i lokalnego, a także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej powierzone lub przekazane im przez organ władzy państwowej lub samorządowej (*vide* wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r. sygn. akt SK 18/00, OTK 2001 Nr 8, poz. 256).

Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji RP określa przesłanki warunkujące odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za niezgodne z prawem działanie jego organów. Są to: szkoda, działanie organu władzy publicznej, bezprawność tego działania oraz związek przyczynowy między tym bezprawnym działaniem a wyrządzoną szkodą. Szkodę stanowi każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02 (OTK-A 2003 Nr 7 poz. 76), szkoda, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje nie tylko doznaną stratę rzeczywiście (*damnum emergens*), ale również utracone korzyści (*lucrum cessans*), co wynika z jej kompensacyjnej funkcji (*vide* wyrok TK z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt SK 21/08, OTK-A 2010 Nr 6 poz. 62).

Jak wskazuje M. Florczyk-Wątor, *działaniem organu władzy publicznej, z którego tak rozumiana szkoda ma wynikać, może być zarówno zachowanie czynne tego organu (wydanie aktu prawnego, orzeczenia czy decyzji), jak i jego zaniechanie (brak działania mimo skonkretyzowanego w prawie i zaktualizowanego w danej sytuacji obowiązku jego podjęcia). Działanie niezgodne z prawem to działanie naruszające nakazy i zakazy wynikające z obowiązujących norm prawnych*³.

³ M. Florczyk-Wątor, *Komentarz do art. 77 in:* P. Czarny, M. Florczyk-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), LEX el. 2021.

Ustawowym przepisem konkretyzującym art. 77 ust. 1 Konstytucji RP jest art. 417¹ k.c. Kluczowe znaczenie w niniejszym wypadku art. 417¹ § 3 k.c., który to wprost odnosi się do sytuacji szkody wynikłej z beczynności (przewlekłości) organów administracji publicznej. Stosownie do powyższego przepisu:

Art. 417¹ § 3 k.c.

§ 3. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Jego konstrukcja wskazuje, że aby wszcząć postępowanie sądowe – celem uzyskania właściwego odszkodowania, konieczne jest uprzednie uzyskanie stwierdzenia niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji. Powyższy tryb – uzależniający wszczęcie przewodu sądowego od uzyskania właściwego prejudykatu – był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05 (OTK-A 2006 Nr 1 poz. 2) uznał za zgodny z ustawą zasadniczą podnosząc, że: *jakkolwiek art. 77 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej, to przepis ten nie określa samodzielnie trybów czy zasad ustalania niezgodności z prawem działań władzy publicznej. Z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie wynika zatem, że uzyskanie odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem orzeczenia sądowego ma nastąpić po uprzednim stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem tego orzeczenia lub aktu normatywnego. Wynika to bowiem tylko z regulacji ustawowej art. 552 k.p.k. oraz 417¹ k.c. (z wyjątkiem art. 417¹ § 4 k.c.). Jest oczywiste, że regulacje proceduralne ograniczające konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody podlegają ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji) i gwarancji nienaruszalności istoty konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody (art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji).*

Wspomnianym przez art. 417¹ § 3 k.c. właściwym postępowaniem stwierdzającym niezgodność z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji jest – w wypadku decyzji administracyjnej – wyłącznie postępowanie sądownoadministracyjne. Wynika to przede wszystkim z konstytucyjnej roli jaką odgrywają sądy administracyjne – podmiotów kontrolujących działalność organów administracji publicznej, ale również z faktu, iż kontrola ta stanowi sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Tym samym orzeczenia sądów administracyjnych – co wprost stwierdza art. 170 i 171 p.p.s.a. – cechują się zasadą powagi rzeczy osądzonej. Tym samym stanowią wyłączny i bezwzględny dowód na stwierdzenie – w wypadku beczynności (przewlekłości) – naruszeń prawa. Twierdzenie to znajduje dodatkowe uzasadnienie analizując przepisy ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 1169). Zgodnie z art. 5, w zw. art. 6 pkt 8 tejże ustawy:

Art. 5 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa
Funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność majątkową w razie łącznego zaistnienia następujących przestępstw:

- 1) *na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa;*
- 2) *rażące naruszenie prawa, o którym mowa w pkt 1, zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego;*
- 3) *rażące naruszenie prawa, o którym mowa w pkt 1, zostało stwierdzone zgodnie z art. 6.*

Art. 6 pkt 8 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa
Przez stwierdzenie rażącego naruszenia prawa należy rozumieć:

- 8) *prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 149 lub art. 154 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;*

Mając to na uwadze, chcąc dochodzić odszkodowania od organów administracji publicznej na podstawie *in genere* art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, konieczne jest uzyskanie prejudykatu – wyroku sądu

administracyjnego stwierdzającego naruszenie prawa – naruszenie ustawowych terminów na załatwienie sprawy. W tym kontekście należy podkreślić, 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 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. 1 pkt 1, w związku z art. 104 § 1 k.p.a. – wydanie decyzji administracyjnej, nie zaś uzyskanie rozstrzygnięcia, które w swoim zakresie będzie również wiążące dla sądu powszechnego. Dodatkowo co trzeba również nadmienić, za rozpoznanie ponaglenia odpowiedzialne są organy wyższego stopnia, a w razie ich braku organ odpowiedzialny za przekroczenie ustawowych terminów (art. 37 § 3 k.p.a.). Nie są to zatem organy kontroli działalności organów administracji publicznej lecz same organy administracji publicznej.

Należy zwrócić na szczególny przypadek – gdy brak organu wyższego stopnia nad organem dopuszczającym się beczynności (przewlekłości) zgodnie z art. 37 § 3 k.p.a. ponaglenie wówczas będzie rozpoznawane przez ten sam organ, który będzie dokonywał autokontroli swojego postępowania. Truizmem jest w tym wypadku stwierdzenie, że prawdopodobieństwo uznania ponaglenia za uzasadnione jest bardzo mało prawdopodobne. Nie mniej jednak już z tego powodu rozstrzygnięcie uzyskane w wyniku złożenia ponaglenia nie może stanowić substytutu wyroku sądu administracyjnego. Przede wszystkim – inaczej niż wyroku sądów administracyjnych – nie tylko nie jest ono wiążące dla sądu powszechnego, ale również nie zostało wydane przez podmiot charakteryzujące się takimi przymiotami jak niezawistość i niezależność, oraz w wyniku zbadania wyłącznie kwestii wypadkowej w danym postępowaniu administracyjnym (co dodatkowo odróżnia je od postępowania wszczętego w skutek skargi na beczynność bądź przewlekłość, gdzie to sposób procedowania organu administracji publicznej jest przedmiotem sądowoadministracyjnej kontroli). W konsekwencji nie może być brane pod uwagę przy dochodzeniu odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 3 k.c.

Biorąc powyższe pod uwagę dopuszczona przez art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. możliwość zamknięcia – w wyniku wydania decyzji – postępowania sądowoadministracyjnego bez merytorycznego rozpoznania skargi na beczynność organu administracji publicznej pozbawia możliwości uzyskania prejudykatu stwierdzającego naruszenie prawa. Jego brak powoduje brak możliwości wystąpienia do sądu powszechnego z powództwem na podstawie art. 417¹ § 3 k.c., a w konsekwencji uzyskania odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organów administracji publicznej, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym również art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zakresie jakim umożliwia organom administracji publicznej tamowanie merytorycznego rozpoznania skargi na beczynność (przewlekłość) jest nie do pogodzenia z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Pozbawia bowiem skarżącego możliwości uzyskania prejudykatu niezbędnego do dochodzenia tychże roszczeń.

RADCA PRAWNY

Piotr Kania Kaniowski

Nr wpisu: ZG-711