



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 24 stycznia 2023 r.

Pozycja 19

## POSTANOWIENIE z dnia 8 listopada 2022 r. Sygn. akt SK 15/22

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina – przewodniczący  
Mariusz Muszyński  
Piotr Pszczółkowski  
Wojciech Sych  
Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 listopada 2022 r., skargi konstytucyjnej S.W. o zbadanie zgodności:

art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.) w związku z art. 37 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.) rozumianego w ten sposób, że warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze, z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W skardze konstytucyjnej z 2 kwietnia 2021 r. (data nadania) S.W. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w związku z art. 37 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: k.p.a.) „rozumianych w ten sposób, że warunkiem dopuszczalności skargi do sądu ad-

ministracyjnego na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze”, z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżący 1 marca 2013 r. wystąpił do Wójta Gminy T. (dalej: wójt) z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Wójt decyzją z 28 lutego 2014 r. odmówił skarżącemu ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji przewidzianej do realizacji na wskazanych przez skarżącego działkach ewidencyjnych w miejscowości S. w gminie T. Decyzję doręczono skarżącemu 25 marca 2014 r.

4 kwietnia 2014 r. skarżący wniósł odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. (dalej: SKO) decyzją z 28 sierpnia 2014 r. uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i umorzyło w całości postępowanie w pierwszej instancji.

W piśmie z 29 listopada 2018 r., złożonym 4 grudnia 2018 r., skarżący wniósł do SKO „zażalenie na przewlekłość i beczynność postępowania w sprawie warunków zabudowy”. SKO postanowieniem z 17 grudnia 2018 r. uznało ponaglenie za nieuzasadnione.

W piśmie z 7 stycznia 2019 r. skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. (dalej: WSA) skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania przez wójta w sprawie zakończonej decyzją z 28 lutego 2014 r. odmawiającą ustalenia warunków zabudowy. Skarżący zażądał uznania przez sąd, że organ dopuścił się przewlekłości w prowadzonym postępowaniu, wymierzenia organowi grzywny oraz zasądzenia na jego rzecz kosztów postępowania. Wójt w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie.

Wyrokiem z 26 czerwca 2019 r. WSA orzekł, że wójt dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawie zakończonej decyzją. Stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa. W pozostałym zakresie WSA oddalił skargę i orzekł o kosztach postępowania. Od wyroku WSA skargę kasacyjną wniósł wójt.

Naczelnny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) postanowieniem z 9 grudnia 2020 r. uchylił zaskarżony wyrok, odrzucił skargę oraz orzekł o kosztach postępowania (sygn. akt [...]). Wyrok ten został wskazany przez skarżącego jako ostateczne orzeczenie w sprawie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

2.1. W ocenie skarżącego, przewlekłe prowadzenie postępowania o wydanie warunków zabudowy i niewydanie decyzji w terminie określonym w k.p.a. doprowadziło do sytuacji, w której wójt musiał stosować nowe przepisy, które weszły w życie 26 maja 2013 r., co było niekorzystne dla skarżącego. W związku z powyższym skarżący chciałby dochodzić odszkodowania przed sądem powszechnym na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.; dalej: k.c.). Możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych skarżącego jest jednak uzależniona od uzyskania przez niego „przedsądu w postaci stwierdzenia, że postępowania te były prowadzone przez [wójta] w sposób przewlekły z rażącym naruszeniem prawa” (skarga, s. 6).

Zaskarżony przepis – art. 53 § 2b p.p.s.a. – przewiduje możliwość wniesienia do sądu administracyjnego skargi na beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Zgodnie z jego literalnym brzmieniem jest to możliwe w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Zdaniem skarżącego, ponaglenie nie musi być wniesione na określonym etapie postępowania administracyjnego. Jest to możliwe również po zakończeniu tego postępowania. Odmienne stanowisko zostało przyjęte w postanowieniu NSA z 2 września 2020 r. (sygn. akt [...]). Zgodnie z poglądem wyrażonym w tym orzeczeniu, złożenie ponaglenia jest dopuszczalne jedynie w toku postępowania. W ocenie sądu, wynika to z wy-

kładni systemowej art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 p.p.s.a., w związku z art. 37 § 1 i 3 k.p.a. Takie rozumienie art. 53 § 2b p.p.s.a. legło u podstaw zapadłego w sprawie skarżącego postanowienia NSA z 9 grudnia 2020 r., które rozstrzygnęło ostatecznie o jego prawach.

Skarżący stawia zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis prawa do sądu „poprzez ograniczenie osobie poszkodowanej przez przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego możliwości procesowych uzyskania przedsądu niezbędnego do wystąpienia z powództwem na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.” (skarga, s. 8). Jednocześnie skarżący zauważył, że w doktrynie i orzecznictwie jest sporne, jaki prejudykat pozwala na wystąpienie z powyższym powództwem.

Jako wzorce kontroli skarżący wskazał art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sądu, zdaniem skarżącego, wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, a także wprost z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zgodność z Konstytucją ograniczenia prawa do sądu powinno się natomiast „rozpatrywać na kanwie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP” (skarga, s. 9). Zasada sprawiedliwości proceduralnej została wyinterpretowana z art. 2 Konstytucji. Przepis ten należy stosować równolegle do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto posiłkowanie się art. 2 Konstytucji jest uzasadnione tym, że wywodzi się z niego także „termin bezpieczeństwa prawnego” (skarga, s. 10). Z kolei zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika z braku możliwości postawienia zarzutu naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji. Prawo do sądu nie zostało bowiem w sprawie skarżącego wyłączone całkowicie, ale jedynie ograniczone.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 14 maja 2021 r. (doręczonym 8 czerwca 2021 r.) skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi przez doręczenie: 1) podpisanej skargi konstytucyjnej; 2) orzeczeń potwierdzających wyczerpanie drogi prawnej, tj. odpisów lub poświadczonych za zgodność z oryginałem (wraz z czterema kopiami): wyroku WSA z 26 czerwca 2019 r., postanowienia SKO z 17 grudnia 2018 r. W odpowiedzi na powyższe wezwanie skarżący – w piśmie z 15 czerwca 2021 r. (data nadania) – przedłożył wskazane dokumenty.

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 4 sierpnia 2021 r. (doręczonym 25 sierpnia 2021 r.), na podstawie art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK, wezwał skarżącego do: 1) wskazania, które konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego, wyrażone w art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, zostały naruszone przez zakwestionowany w skardze konstytucyjnej art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 p.p.s.a. w związku z art. 37 § 1 i 3 k.p.a.; 2) dokładnego wyjaśnienia, w jaki sposób zaskarżone przepisy, w zakresie określonym w skardze konstytucyjnej, naruszają wolności lub prawa, o których mowa w punkcie 1 zarządzenia; 3) uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanych w skardze przepisów, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. W piśmie z 1 września 2021 r. skarżący ustosunkował się do powyższego wezwania.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 4 listopada 2021 r. postanowił: odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 37 § 1 pkt 1 i § 3 k.p.a. z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji; nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg w pozostałym zakresie.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 26 stycznia 2022 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

5. Prokurator Generalny, w piśmie z 4 lutego 2022 r., zajął stanowisko, że postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Prokurator Generalny przedstawił wymagania formalne, które musi spełniać skarga konstytucyjna. Następnie zauważył, że skarżący nie sprecyzował, czy wskazane wzorce kontroli są powoływane samodzielnie, czy związkowo. Skarżący przywołał art. 2 Konstytucji jako źródło prawa do sądu oraz jako źródło zasad konstytucyjnych: zasady sprawiedliwości proceduralnej i zasady bezpieczeństwa prawnego. W pierwszym wypadku można przyjąć, że jest to wzorzec powołany związkowo z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W drugim wypadku możliwa jest interpretacja, że skarżący chciał uczynić art. 2 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli, z którego wywodzi powyższe zasady konstytucyjne. Możliwość powoływania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej ma charakter wyjątkowy i subsydiarny. Występuje w sytuacji, gdy skarżący wskaże naruszenie wolności lub praw wywiedzionych z tego przepisu, które nie zostały wyraźnie wskazane w treści innych przepisów Konstytucji. Dopuszczalne jest także odwołanie się przez skarżącego do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji wskazującej na naruszenie praw i wolności wymienionych w innym przepisie Konstytucji. Tymczasem skarżący nie powołuje się na żadne prawa i wolności wywiedzione bezpośrednio z zasady demokratycznego państwa prawa.

Samodzielnym wzorcem kontroli nie może być także art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż nie wyraża żadnych praw podmiotowych ani wolności. Zdaniem Prokuratora Generalnego, spośród wzorców wskazanych przez skarżącego samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić jedynie art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, ciężar argumentacji w postępowaniu przed Trybunałem spoczywa na podmiocie inicjującym kontrolę konstytucyjną. Obowiązkiem skarżącego jest zatem wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli. Podstawową wadą tej skargi konstytucyjnej jest brak wystarczającego uzasadnienia podnoszonych zarzutów. Cała argumentacja skarżącego sprowadza się do jednego zdania powtarzanego wielokrotnie w przereklamowanej formie. Skarżący nie przedstawił nawet lakonicznego uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanej normy prawnej ze wskazanymi wzorcami. Nie przywołał żadnych argumentów ani dowodów na jego poparcie. W skardze nie dokonano analizy treści art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie jest zatem jasne, w jakim aspekcie prawo do sądu ulega, zdaniem skarżącego, ograniczeniu; którego postępowania sądowego owo ograniczenie dotyczy; co jest przedmiotem rozpoznania w toku postępowania sądowego i czy jest to sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Podsumowując, Prokurator Generalny ocenił uzasadnienie skargi w zakresie zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji jako pobieżne i niejasne. Skarżący nie spełnił zatem wymagań określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

Na marginesie rozważań, Prokurator Generalny wskazał, że skarżący nie sprecyzował, czy zarzut naruszenia prawa do sądu dotyczy dostępu do sądu administracyjnego, czy cywilnego. Nie przedstawił też ostatecznego orzeczenia sądu cywilnego rozstrzygającego o jego prawie do sądu, w zakresie powództwa z art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Z treści skargi nie wynika, czy takie postępowanie w ogóle zostało zainicjowane.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Uwagi wstępne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania (por. zamiast wielu, wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i powołane tam orzecznictwo TK).

## 2. Przedmiot i wzorce kontroli.

W *petitum* skargi konstytucyjnej, skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w związku z art. 37 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: k.p.a.) „rozumianych w ten sposób, że warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, jest wniesienie ponaglenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze”.

Skarżący w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli zaskarżonych przepisów wskazał art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 4 listopada 2021 r. odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 37 § 1 pkt 1 i § 3 k.p.a. z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji i nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg w pozostałym zakresie.

Zgodnie z zaskarżonym art. 53 § 2b p.p.s.a.: „[s]kargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu”. Natomiast zaskarżony w relacji związkowej art. 52 § 2 p.p.s.a. stanowi „[p]rzez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie”.

Z kolei zgodnie z art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.:

„§ 1. Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli: (...)

2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość)”.

## 3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

3.1. Merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest uwarunkowane ustaleniem, czy spełnia ona wymagania procesowe, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, a które zostały dookreślone w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Z przepisu tego oraz art. 53 u.o.t.p.TK wynikają przesłanki, których spełnienie jest wymagane do merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są zatem akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnej sprawie skarżącego, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (por. postanowienia i wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148; 29 listopada

2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 20; 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37; 28 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU A/2018, poz. 12).

Po drugie, choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK). Przyjęty w Konstytucji model skargi konstytucyjnej został bowiem oparty na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżący nie może zatem zakwestionować zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji.

Po trzecie, do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Po czwarte, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

3.2. Niezbędnym elementem skargi konstytucyjnej jest wskazanie naruszenia wolności lub prawa konstytucyjnego, które przysługują skarżącemu. Podając w skardze wzorce kontroli, skarżący powinien wyjaśnić, jakie jego prawa i wolności z nich wynikają i w jaki sposób zostały one naruszone. Nie wszystkie przepisy Konstytucji mogą stanowić wzorce kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną.

Samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej mogą stanowić jedynie takie przepisy konstytucyjne, z których treści można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się nad dopuszczalnością powoływania się na art. 2 Konstytucji w skardze konstytucyjnej. „[S]zeroki katalog praw i wolności wymienionych w rozdziale II Konstytucji obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie «konstytucyjnych wolności lub praw», o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne zasady ogólne, takie jak zasada demokratycznego państwa prawnego, ale nie one będą stanowić samoistną podstawę skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych postanowieniach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność. Art. 2 Konstytucji oraz inne przepisy wyrażające zasady ogólne mogą stanowić podstawę do wywodzenia – niewyrażonych w Konstytucji *explicite* – zasad konstytucyjnych działania organów władzy publicznej. Zasady te nie mają jednak charakteru samoistnych praw lub wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym (zob. wyroki TK z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114 oraz z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144, a także postanowienie TK z 18 września 2001 r., sygn. Ts 71/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 239).

Mimo to Trybunał nie wyklucza, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (zob. postanowienia z 24 stycznia 2001 r., sygn. Ts 129/00, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 248, z 21 czerwca 2001 r., sygn. Ts 187/00, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 203, z 6 marca 2001 r., sygn. Ts 199/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 107, z 10 sierpnia 2001 r., sygn. Ts 56/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 289 oraz wyrok z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2)” (wyrok TK z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83, podobnie w wyrokach z: 11 marca 2021 r., sygn. SK 9/18, OTK ZU A/2021, poz. 21; 22 lipca 2021 r., sygn. SK 60/19, OTK ZU A/2021, poz. 44).

Obowiązek precyzyjnego wskazania treści żądania, jak i dokładnego oznaczenia przedmiotu i zakresu zaskarżenia, a także ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli spoczywa na skarżącym. „Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości ani też – wychodząc poza granice określone w skardze – modyfikować zakres lub podstawy kontroli” (postanowienie TK z 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU A/2018, poz. 7).

Obowiązki skarżącego nie ograniczają się tylko do prawidłowego wskazania zaskarżonych przepisów i wzorców kontroli. W postanowieniu z 30 listopada 2021 r. (sygn. SK 11/21, OTK ZU A/2021, poz. 68) Trybunał stwierdził, że „[w]arunkiem merytorycznego rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny zarzutów sformułowanych w skardze jest odpowiednie (właściwe) uzasadnienie ich przez skarżącego. Uzasadnienie zarzutu polega na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymaganie to nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie. Argumenty przytoczone w skardze mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz muszą być «argumentami nadającymi się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny» (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Obowiązku tego nie realizuje samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych. Wówczas należy uznać, że zarzut w ogóle nie został uzasadniony. Nie realizują tego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. W takich wypadkach uzasadnienie – jako formalnie wadliwe – należy zakwalifikować jako pozorne, równoznaczne z brakiem uzasadnienia (zob. postanowienie z 25 lutego 2021 r., sygn. SK 54/20, OTK ZU A/2021, poz. 10 i powołane tam orzecznictwo)”.

3.3. Rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia procesowych przesłanek dopuszczających wydanie wyroku w sprawie.

Jako wzorce kontroli skarżący wymienił art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji bez wskazywania między nimi relacji związkowej.

Odnosnie do art. 2 Konstytucji, jak już zostało wskazane powyżej, możliwość jego powoływania w charakterze wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konsty-

tucyjną występuje w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy skarżący wywiedzie z art. 2 Konstytucji wolności lub prawa, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych. Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym. Skarżący nie wywodzi z art. 2 Konstytucji żadnego innego prawa poza prawem do sądu. Stwierdza jedynie, że z zasady demokratycznego państwa prawa wywodzi się m.in. prawo do sądu (skarga, s. 9). Następnie skarżący powołuje się na wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości proceduralnej oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego, ale bez jakiegokolwiek wyjaśnienia, na czym ma polegać naruszenie tych zasad w sprawie skarżącego. Powołanie się na art. 2 Konstytucji nie stanowi uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia prawa do sądu proklamowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ takiej argumentacji w ogóle w skardze nie ma. Nie zachodzi zatem żadna ze wskazanych powyżej sytuacji, w których wzorcem kontroli mógłby być art. 2 Konstytucji.

Skarżący wymienia art. 31 ust. 3 Konstytucji w części skargi dotyczącej stawianych zarzutów tylko dwukrotnie. Za pierwszym razem skarżący stwierdza, że „w sytuacji, gdy mamy do czynienia nie z zamykaniem drogi sądowej w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji RP ale z jej ograniczeniem, konstytucyjność takich działań należy rozpatrywać na kanwie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP” (skarga, s. 9). Za drugim razem, skarżący zaznacza, że „zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika z braku podstaw do postawienia zarzutu naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. W niniejszej sprawie nie mamy bowiem do czynienia z kwestią wyłączenia w drodze ustawy możliwości prowadzenia określonego postępowania sądowego a jedynie z jego ograniczeniem w kontekście możliwości uzyskania przez Skarżącego prejudykatu, o czym niżej” (skarga, s. 10, 11). Biorąc pod uwagę, że zacytowane powyżej w całości fragmenty skargi dotyczące art. 31 ust. 3 Konstytucji są tak skromne, nie można traktować tego przepisu jako wzorca kontroli w sprawie.

Pozostaje jedynie art. 45 ust. 1 Konstytucji, z którego skarżący wywodzi prawo do sądu. Tutaj również skarga obarczona jest poważnymi brakami. W postanowieniu z 26 sierpnia 2020 r. sygn. SK 44/20 (OTK ZU A/2020, poz. 44), Trybunał przypomniał, że „z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niezgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów. A więc skarżący powinien nie tylko wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać sposób tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Toteż nie wystarczy, że skarżący wskaże określone unormowania oraz przepisy konstytucyjne, z którymi unormowania te są, w jego opinii, niezgodne. Skarżący obowiązany jest przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, a więc ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność (por. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91)”.

Skarżący podjął próbę dokonania wykładni przepisów stanowiących przedmiot kontroli. Brakuje natomiast jakiegokolwiek wykładni art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z treści uzasadnienia skargi można jedynie wyczytać, że w przepisie tym wyrażono prawo do sądu (które wynika również z art. 2 Konstytucji) oraz że wywodzi się z niego zasadę sprawiedliwości proceduralnej (tak jak z art. 2 Konstytucji). Pojawia się również sformułowanie, że



„Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiedział [się] o zgodności z konstytucją konieczności uzyskania prejudykatu dla części spraw, które mogą zostać wszczęte dopiero po jego uzyskaniu. Taka konieczność nie może jednak prowadzić do nadmiernego opóźnienia momentu wszczęcia rozpatrzenia sprawy przez sąd” (skarga, s. 11). Skarżący nie wyjaśnił, co składa się na treść prawa do sądu i w jaki sposób zostało ono naruszone w jego sprawie.

Skarga konstytucyjna nie realizuje przesłanek merytorycznego rozpoznania określonych art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Nie wykazano w niej konstytucyjnych wolności i praw przysługujących skarżącemu wraz z określeniem sposobu ich naruszenia. Lakoniczne uwagi skarżącego co do treści art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji nie czynią zadość wymaganiom, jakie stawia powołany wyżej przepis. W konsekwencji rozpatrywana skarga nie spełnia także wymagań, o których stanowi art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, a więc nie zawiera należytego uzasadnienia zarzutów niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub konstytucyjnym prawem skarżącego, z powołaniem argumentów i dowodów na ich poparcie.

Biorąc pod uwagę wady formalne skargi konstytucyjnej, uniemożliwiające wydanie wyroku w sprawie, postępowanie należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 8 listopada 2022 r., sygn. akt SK 15/22

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2022 r., sygn. SK 15/22.

**1.** Trybunał Konstytucyjny umorzył 8 listopada 2022 r. postępowanie w sprawie sygn. SK 15/22. Wydane postanowienie o umorzeniu budzi poważne wątpliwości co do słuszności kierunku rozstrzygnięcia i rzetelności uzasadnienia, jak i co do sposobu procedowania nad sprawą. Wobec powyższego, nie mogłem poprzeć orzeczenia. W zdaniu odrębnym odniosę się do obu zarzutów.

**2.** Wątpliwości dotyczące przyjętego w sprawie kierunku rozstrzygnięcia i sposobu jego uzasadnienia.

Uważam, że sprawę należało rozstrzygnąć merytorycznie. Ze skargi konstytucyjnej i jej uzasadnienia można było zrekonstruować kwestionowaną normę prawną, która stanowiła podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego (tj. normę, w oparciu o którą jego skarga do sądu administracyjnego została odrzucona) oraz ocenić zgodność tej normy z prawem do sądu i możliwością jego ograniczenia (art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji). W razie wątpliwości co do treści skargi konstytucyjnej, nie należało jej umarzać, ale zarządzić rozprawę i wyjaśnić kwestie dyskusyjne lub sporne. Tym bardziej, że za takim działaniem przemawiają nawet wnioski wywiedzione z konfrontacji treści skargi z kryteriami wskazanymi przez sam Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do niniejszego umorzenia (zob. pkt 3

uzasadnienia – „Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi”). Wynika z niej jasno, że:

- po pierwsze, skarżący wcale nie zaskarżył aktu stosowania prawa. On zakwestionował konstytucyjność normy, która była podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w jego sprawie. Między skarżoną normą a ostatecznym postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego istnieje niewątpliwy związek, zatem fałszywe byłoby także stwierdzenie, że skarżący zainicjował kontrolę w sposób oderwany od swojej sprawy (zob. pkt 3.1. uzasadnienia);
- po drugie, skarżący wskazał również, jakie konstytucyjne prawa i w jaki sposób zostały naruszone. Stwierdzenie Trybunału – wywiedzione rzekomo z art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) – że (cyt.) *„do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego”* jest niewątpliwym nadużyciem (zob. pkt 3.2. uzasadnienia). Ani ustrojodawca, ani ustawodawca, nie nałożyli na skarżącego obowiązku wykazywania, w jaki sposób ostateczne orzeczenie sądu lub administracji publicznej naruszyło konstytucyjne wolności lub prawa. Art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK wymaga jedynie (cyt.) *„wskazania, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone”*. Sformułowanie to należy rozumieć literalnie (wąsko), a wywód powinien mieć charakter abstrakcyjny. Wywiedzione przez Trybunał – zapewne ze zwrotu *„w jaki sposób”* – zindywidualizowanej perspektywy ujawniającej się w dodanym sformułowaniu *„przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego”* powoduje, że Trybunał zamiast opierać swoje działania na wąskim modelu skargi konstytucyjnej, właściwej polskiemu systemowi prawnemu, stosowałby nieobecny w Polsce model szeroki tej skargi. To znaczyłoby, że TK orzeka o konstytucyjności aktów stosowania prawa (jako 3. instancja), a nie o aktach normatywnych (normach prawnych), a zatem byłoby działaniem wbrew istocie skargi konstytucyjnej uregulowanej w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

Doprecyzowując w ten sposób ustawową przesłankę, Trybunał Konstytucyjny zastąpił nakaz rodzajowego wskazania wolności lub prawa konstytucyjnego, które zostały naruszone, koniecznością wskazania przez skarżącego konkretnego sposobu naruszenia tychże praw przez ostateczne orzeczenie. Jest to nadużycie narzucające skarżącemu nieistniejący obowiązek, bo taka konieczność nie wynika ani z Konstytucji, ani z ustawy. To pokazuje, że Trybunał błędnie rozumie instytucję skargi konstytucyjnej i jej roli w polskim systemie prawnym, a w konsekwencji dokonuje wykładni treści u.o.t.p.TK *contra legem*. W ten sposób, żądając spełnienia nieistniejącego obowiązku, ogranicza konstytucyjne prawo jednostki do wniesienia skargi;

- po trzecie, art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK rzeczywiście nakazuje (cyt.) *„uzasadnienie zarzutu (...), z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie”*. Ale przeciwnie niż ocenia Trybunał, w uzasadnieniu złożonej skargi konstytucyjnej można znaleźć wyjaśnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanej normy i argumenty na poparcie twierdzeń skarżącego. Jednak nawet w sytuacji, kiedy w ocenie Trybunału wskazane argumenty nie były dla niego wystarczające do uznania niekonstytucyjności kwestionowanej normy, nie ograniczało to, ani nie wykluczało, możliwości wydania merytorycznego orzeczenia w sprawie. Nie przekonuje tu wcale odwoływanie się przez Trybunał Konstytucyjny do tezy, że (cyt.) *„argumenty przytoczone w skardze mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz muszą być «argumentami nadającymi się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny»”* (zob. pkt 3.2. uzasadnienia). Jest to przecież teza przejęta do niniejszej sprawy ze

- sprawy rozstrzygniętej merytorycznie (wyrokiem), a nie ze sprawy umorzona. To pokazuje, że między tymi sprawami nie ma bezpośredniego związku, a więc otwiera się pole umożliwiające podnoszenie szeregu wątpliwości co do jakości tego argumentu. Ponadto, argument ten pochodzi ze sprawy zainicjowanej w całkowicie innym trybie – trybie pytania prawnego, a nie skargi (zob. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Tak więc próba przeniesienia go przez Trybunał do konstrukcji skargi konstytucyjnej i zastosowanie dla celu umorzenia postępowania, to kolejny przykład nie tylko poszukiwania argumentu pod określoną tezę, ale i koncepcyjnego nadużycia;
- po czwarte, nie jest prawdą twierdzenie Trybunału, że w wypadku skargi konstytucyjnej (cyt.) *„Skarżący obowiązany jest przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, a więc ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność”* (pkt 3.3. uzasadnienia). Wskazane tu przez Trybunał wymogi są właściwe innym rodzajom spraw, a mianowicie wnioskom uprawnionych organów, od których ustawodawca wyraźnie wymaga, by w uzasadnieniu przywołać treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią oraz przywołać treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią (zob. art. 47 ust. 2 pkt 1 i 2 u.o.t.p.TK). Żądanie takie nie znajduje się natomiast w przepisach dotyczących wymogów ustawowych dla skargi konstytucyjnej. W art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK, gdzie są one wyartykułowane, nie pada ani razu oczekiwanie od skarżącego dokonania *„wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli”*. Mamy tam jedynie *„określenie kwestionowanego przepisu”* oraz *„wskazanie”* naruszonej wolności lub prawa. Przenoszenie z procedury wnioskowej i przypisywanie przez Trybunał warunku dokonywania wykładni do treści skargi konstytucyjnej to już nie tylko kolejne nadużycie przez ten organ pozycji orzeczniczej (bezpodstawne oczekiwanie od skarżącego pozaustawowego działania), ale i błąd w rozumieniu przez Trybunał przepisów u.o.t.p.TK;
  - po piąte, w mojej ocenie uzasadnienie skargi konstytucyjnej o sygn. SK 15/22 – choć bardzo niedoskonałe – nie było uzasadnieniem pozornym (zob. pkt 3.2. uzasadnienia). Sam Trybunał Konstytucyjny wskazał, że (cyt.) *„Obowiązku tego [tj. uzasadnienia, przyp. wł.] nie realizuje samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych”*. A przecież skarżący taki warunek spełnił – przedstawił jeden argument. Wyjaśnił, że naruszenie prawa do sądu kwestionowaną normą polega na tym, że nie ma on możliwości uzyskania prejudykatu, który umożliwiłby mu dochodzenie odszkodowania za bezprawne działanie organów władzy publicznej. Skarżona norma wyklucza bowiem możliwość uzyskania takiego prejudykatu, a to jest istotne z perspektywy realizacji jego wolności i praw konstytucyjnych. I to właśnie był ten jeden argument, który trzeba było rozważyć w postępowaniu merytorycznym, nawet jeśli był niedoskonałe lub w niepełny sposób przedstawiony. A to nie jest podstawa do umorzenia lecz podjęcia decyzji o rozprawie, na której skarżący miałby możliwość doprecyzowania, a Trybunał zaspokojenia wiedzy o sprawie.

### 3. Wątpliwości dotyczące kontekstu proceduralnego.

Sprawa o sygn. SK 15/22 jest jedną z kilkudziesięciu spraw wniesionych do Trybunału na przełomie 2021 i 2022 r., w których ten sam skarżący (S.W.) domaga się zbadania konstytucyjności art. 53 § 2b w związku z art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.)

w związku z art. 37 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.) rozumianego w ten sposób, że warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego jest wniesienie ponażenia w toku postępowania, którego prowadzenie w sposób przewlekły kwestionuje się w skardze.

We wszystkich tych sprawach mamy więc do czynienia nie tylko z tym samym skarżącym, ale też z tym samym przedmiotem kontroli, wzorcem konstytucyjnym, zarzutem niekonstytucyjności i problemem konstytucyjnym. W ten sposób z punktu widzenia kontroli konstytucyjnej, sprawy te są identyczne, co dodatkowo potwierdza fakt, że również z perspektywy treści, skargi te są praktycznie jednobrzmiące.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 u.o.t.p.TK *„Jeżeli w co najmniej dwóch wnioskach albo w co najmniej dwóch pytaniach prawnych albo w co najmniej dwóch skargach konstytucyjnych jednakowo określono przedmiot kontroli, Prezes Trybunału może zarządzić łączne rozpoznanie tych wniosków albo pytań prawnych albo skarg”*.

Sprawy te nie zostały jednak połączone przez Prezesa TK do wspólnego rozstrzygania na etapie formowania składów, mimo że już w połowie 2022 r. do Trybunału wpłynęło ich 79 (złożonych przez S.W. lub jego żonę), a liczba ich szybko i znacząco rosła.

Oczywiście przepis z art. 64 ust. 1 u.o.t.p.TK tylko otwiera Prezesowi TK taką możliwość. Nie jest to nakaz ustawowy. Ale nieskorzystanie przez Prezesa z tej możliwości godzi w ekonomię procesową, a w konsekwencji prowadzi do patologii orzeczniczej, bo Trybunał zamiast zajmować się sprawami wniesionymi przez inne podmioty, świadomie traci czas na zajmowanie się wielokrotnością tego samego problemu. Dzieje się tak mimo widocznych zaległości w rozstrzygnięciu spraw przez TK. W Trybunale znajdują się ciągle jeszcze nierozstrzygnięte sprawy, które wpłynęły w 2014, czy w 2015 r. (zob. np. sprawa sygn. K 31/14, czy sygn. K 19/15 połączona ze sprawą sygn. K 30/15).

Taka stan rzeczy skutkuje jakościowym zafałszowaniem statystycznego obrazu działalności Trybunału, tak w perspektywie instytucjonalnej, jak i indywidualnej. W tym ostatnim przypadku w szczególności dlatego, że przy tak znacznej liczbie identycznych spraw, do pełnienia funkcji sprawozdawcy w sprawach złożonych przez skarżącego S. W. są powoływani tylko niektórzy sędziowie. Przy czym tylko niektórzy z tej grupy otrzymują wielokrotność tych spraw. Tak więc powołanie sprawozdawcy zdecydowanie nie odbywa się zgodnie z art. 38 ust. 1 u.o.t.p.TK, na podstawie którego sprawozdawcę *„(...) wyznacza Prezes Trybunału według kolejności alfabetycznej uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływu spraw do Trybunału”*. Pokazuje to układ sygnatur przydzielanych spraw. Aby to udowodnić wystarczy sprawdzić choćby sprawy przypisane przez Prezesa Trybunału sobie samej jako sprawozdawcy (a właściwie w momencie oddawania zdania odrębnego już była Prezes Trybunału Konstytucyjnego w związku z zakończeniem kadencji powołania jej do pełnienia tej funkcji). Są to: SK 71/21 i SK 73/21 oraz SK 6/22, SK 9/22 i SK 14/22 (już orzeczone, z czego cztery postanowienia umarzające zostały wydane jednego dnia, tj. 30 kwietnia 2022, choć ujawnione w drodze publikacji w OTK z przerwą ok. 2 miesięcy – SK 71/21, SK 6/22 i SK 14/22 w dniu 5 maja 2022, a SK 9/22 w dniu 29 czerwca 2022, piąte – SK 73/21, wydane w dniu 13 grudnia 2022, w momencie składania niniejszego zdania odrębnego jeszcze nieopublikowane).

Ponieważ umorzenia (jak widać) mają charakter „taśmowy”, trudno uznać, że – wobec ich niepołączenia – zachodzi tu dodatkowo uzasadniony (jakościowy) przypadek odstąpienia od kryterium kolejności w doborze sprawozdawcy. W mojej ocenie działają tu raczej względy innego rodzaju (pozamerytoryczne), a sprawozdawcy tych spraw mają niewątpliwie możliwość wykazania znacząco większych statystycznych osiągnięć orzeczniczych, przy całkowiti-

cie nieporównywalnie mniejszym nakładzie pracy niż pozostali sędziowie, którzy nad każdą sprawą pracują indywidualnie.

**4. Podsumowując powyższe pragnę stwierdzić, co następuje.**

Niniejsza sprawa wpisuje się w ciąg skarg konstytucyjnych umarzanych przez Trybunał pod zarzutem niespełnienia różnych warunków formalnych w szczególności tych, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK. Takie działanie nie ma oparcia w prawie i szkodzi samemu Trybunałowi. Daje podstawy do formułowania niezyczliwych opinii, że Trybunał – składający się z osób wyróżniających się wiedzą prawniczą – nie jest władny orzekać w oparciu o przedkładane pisma procesowe, ale od inicjatora postępowania oczekuje pełnego przygotowania sprawy.

To podejście, zwłaszcza w przypadku skarg konstytucyjnych, stanowiących środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw, działa również przeciwko podmiotom, które chcą chronić swoje prawa, jak i przeciwko łaadowi w systemie prawnym. Tym bardziej, że w przypadku instrumentów ochrony praw i wolności, organ władzy publicznej, w szczególności Trybunał Konstytucyjny, powinien w razie wątpliwości działać na korzyść skarżącego w myśl zasady *in dubio pro libertate*, by zapewnić mechanizmy ochrony.

Z kolei sposób procedowania przez Prezes TK (obecnie była już Prezes TK) narusza zasady ekonomiki procesowej. Wpływa również w bałamutny sposób na dane sprawozdawcze, jaki Trybunał przedstawia opinii publicznej i innym organom państwa. Właściwym działaniem byłoby tu połączenie tych wszystkich spraw oraz wyznaczenie dla ich rozstrzygnięcia jednego sprawozdawcy i składu. Procedując nad każdą z nich odrębnie, Trybunał w rzeczywistości nie tyle orzeka, co tworzy jego publiczne złudzenie. Owszem, pozornie poprawia swoje statystyki. Ale za tym rzekomym sukcesem nie stoją faktyczne działania na rzecz ochrony praw obywateli.