



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 62/21
BAS-WAK-3076/21

Warszawa, 10 lutego 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 M L , J P i I T z 14 października 2019 r. (sygn. akt SK 62/21), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania 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 postępowania wskazanym w skardze jest kontrola zgodności art. 190 oraz art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm., dalej: p.p.s.a.) w zakresie, „w jakim wiążą sąd, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania, co do wykładni prawa dokonanej w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny, gdy stanowisko sądu II Instancji jest sprzeczne ze stanowiskiem zajęтым przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku zakresowym wydanym w tej samej sprawie w ramach odpowiedzi na pytanie prawne zadane mu przez sąd I instancji” z:

- art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- art. 45 i art. 193 w związku z art. 190 Konstytucji,
- art. 2 (zasada ochrony praw słuszenie nabytych oraz zasada rzetelnej legislacji i jasności prawa) w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- art. 1 sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r. Protokołu Nr 1 ratyfikowanego przez Polskę w dniu 10 października 1994 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 26, poz. 175) do sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., a następnie zmienionej Protokołem Nr 3, Nr 5 i Nr 8 oraz uzupełnionej Protokołem Nr 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej: Protokół nr 1 do Konwencji).

Skarga obejmuje ponadto żądanie zbadania zgodności art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm., dalej: k.p.a.) w zakresie, „w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą przywrócenia 6-miesięcznego terminu do złożenia wniosku dekretowego, tj. wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym” z art. 2 Konstytucji.

2. Zaskarżone przepisy, jak również przepisy do których przepisy te zawierają odesłanie, mają następujące brzmienie:

- art. 190 p.p.s.a.:
„Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny”;
- art. 153 p.p.s.a.:
„Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie”;
- art. 156 k.p.a.:
„§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:
1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;
4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;
5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.
§ 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”.

Należy wskazać, że zakwestionowany w skardze przepis art. 156 § 2 k.p.a. uzyskał obecne brzmienie wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. poz. 1491), a więc w dniu 16 września 2021 r. Natomiast w momencie wniesienia skargi konstytucyjnej oraz w momencie wydawania prawomocnego wyroku NSA kończącego postępowanie przepis ten miał następujące brzmienie, które stanowić będzie przedmiot dalszych rozważań:

„Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”.

II. Stan faktyczny i prawny

Wnioskiem z lipca 1948 r. spadkodawczynie skarżących M T – była współwłaścicielka nieruchomości położonej w W (dalej: nieruchomość) – zwróciła się do Prezydenta W o przywrócenie terminu do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, dalej: dekret), który to termin upłynął 14 stycznia 1948 r., tj. o przyznanie dotychczasowym właścicielom nieruchomości, będącym w ich posiadaniu, prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym.

Decyzją z października 1948 r. Prezydent W przywrócił M T termin do złożenia wniosku. Orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w W z listopada 1955 r. odmówiono byłym właścicielom prawa własności czasowej do gruntu. Decyzją z lipca 2003 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W stwierdziło nieważność decyzji Prezydium z listopada 1955 r. ze względu na rażące naruszenie prawa. Spowodowało to wyeliminowanie wskazanego orzeczenia z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*.

W wyniku postępowania nadzorczego wszczętego wnioskiem właścicieli lokali w budynku położonym przy w W oraz współużytkowników wieczystych gruntu, na którym ten budynek jest posadowiony, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W decyzją nr z listopada 2011 r. stwierdziło nieważność decyzji Prezydenta W z października 1948 r. o przywróceniu terminu do złożenia wniosku o przyznanie dotychczasowym właścicielom nieruchomości, będącym w jej posiadaniu prawa wieczystej dzierżawy. W uzasadnieniu wskazano, że termin do złożenia wniosku o przyznanie własności czasowej do gruntu wskazany w art. 7 ust. 1 dekretu ma charakter terminu prawa materialnego o skutkach prekluzyjnych, zatem niedopuszczalne jest jego przywrócenie. Kontrolowana decyzja Prezydenta została więc wydana z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Z powyższym rozstrzygnięciem nie zgodzili się skarżący (następcy prawni dawnych współwłaścicieli nieruchomości) i w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, względnie o uchylenie decyzji organu I i II instancji.

WSA w W , wobec powziętych wątpliwości co do zgodności art. 156 § 2 k.p.a. z Konstytucją, wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

Wyrokiem z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Następnie WSA w W wyrokiem z sierpnia 2015 r. (sygn. akt 5) uchylił obydwie decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W i zobowiązał organ do wydania decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta W z października 1948 r.

Właściciele lokali w nieruchomości wnieśli od wyroku WSA w W skargę kasacyjną. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z grudnia 2017 r. (sygn. akt) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia WSA w W . W uzasadnieniu wskazał, że Sąd pierwszej instancji dokonując wykładni pojęcia „rażącego naruszenia prawa” nie odniósł się w sposób należyty do okoliczności faktycznych sprawy. Przedmiotem postępowania była decyzja dotycząca przywrócenia terminu byłym właścicielom nieruchomości do złożenia wniosku w trybie art. 7 dekretu, zatem nie wynikało z niej nabycie przez jej adresata określonego prawa. W ocenie NSA „bezsporne jest, że adresatowi decyzji z października 1948 r. nie przysługiwało żadne prawo podmiotowe do gruntu, ani nie posiadał maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy nabycia tego prawa, albowiem nabycie prawa do gruntu na podstawie dekretu z całą pewnością nie następowało *ex lege* z chwilą złożenia wniosku” (wyrok NSA z grudnia 2017 r., sygn. akt).

WSA w W , rozpoznając ponownie sprawę, oddalił skargę wskazując, że zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie, jednolicie przyjmuje się, że termin ustanowiony w art. 7 dekretu jest terminem prawa materialnego, o charakterze prekluzyjnym. Wyjaśnił, że po jego upływie przewidziane dekretem uprawnienie byłego właściciela nieruchomości do uzyskania prawa własności czasowej

wygasa. Skutkiem decyzji Prezydenta W z 1948 r. było stworzenie warunków formalnoprawnych umożliwiających ubieganie się przez byłych właścicieli nieruchomości o przyznanie prawa podmiotowego do nieruchomości w postaci własności czasowej, natomiast orzeczenie to nie kreowało tego prawa ani nie wywoływało skutku w postaci zachowania praw rzeczowych pierwotnie im przynależnych. Sąd podkreślił, że prawo własności do gruntu właściciele utracili z dniem wejścia w życie dekretu, natomiast do budynków niezniszczonych w określonym w przepisach szczególnych stopniu, z momentem upływu sześciomiesięcznego terminu przewidzianego art. 7 ust. 1 dekretu, w którym mogli skutecznie złożyć podanie o przyznanie im prawa własności.

W skardze kasacyjnej skarżący zarzucili wyrokowi naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, ich wadliwe zastosowanie, m.in. poprzez uznanie, że skarżący nie nabyli w pełni ukształtowanej ekspektatywy prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 2-4 dekretu. Ponadto podnieśli, iż sąd I instancji zignorował wytyczne NSA zawarte w wyroku z grudnia 2017 r. (sygn. akt) tzn. zobowiązania do dokonania wykładni pojęcia „rażącego naruszenia prawa” z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. z uwzględnieniem konkretnych okoliczności faktycznych sprawy, tj. do ustalenia, czy w wyniku złożenia wniosku w trybie art. 7 dekretu przez poprzedniczkę (spadkodawczynię) skarżących, otrzymaliby oni prawo własności czasowej nieruchomości, czy też nie. Nie uwzględnił także treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13, w którym Trybunał uznał, iż art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Inne zarzuty dotyczyły naruszenia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. a także art. 2, art. 21 ust. 1 i ust. 2 i art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji wskutek jego niezastosowania.

Wyrokiem z maja 2019 r. (sygn. akt) NSA oddalił skargę, uznając, iż nie jest ona oparta na usprawiedliwionych podstawach. Wskazał, że sprawa była już przedmiotem rozstrzygnięcia przez Naczelny Sąd Administracyjny, który wyrokiem z grudnia 2017 r. (sygn. akt i) uchylił wyrok WSA w W z sierpnia 2015 r. (sygn. akt) i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 190 p.p.s.a., sąd

pierwszoinstancyjny związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelną Sąd Administracyjny, a w sprawie nie zaistniały przesłanki umożliwiające odstąpienie od oceny prawnej dokonanej przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z grudnia 2017 r. W wyroku tym NSA stwierdził, że adresatowi decyzji z października 1948 r. nie przysługiwało żadne prawo podmiotowe do gruntu, ani też nie posiadał maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy nabycia tego prawa, albowiem nabycie prawa go gruntu nie nastąpiło *ex lege* z chwilą złożenia wniosku. Ten pogląd Sąd I instancji podzielił orzekając ponownie w przedmiotowej sprawie, a w konsekwencji Naczelną Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżących.

Wyrok NSA z maja 2019 r. (sygn. akt) stanowił ostateczne orzeczenie o prawach skarżących, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W dniu 14 października 2019 r. skarżący wnieśli skargę konstytucyjną o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 190 i art. 153 p.p.s.a. oraz art. 156 § 2 k.p.a. Postanowieniem z 11 marca 2020 r. (sygn. akt Ts 154/19) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu. Dnia 20 marca 2020 r. skarżący wnieśli zażalenie na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Postanowieniem z 20 października 2021 r. (sygn. akt Ts 154/19) Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zażalenie i nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

Pismem z października 2021 r. pełnomocnik skarżących zawiadomił o śmierci M L w dniu czerwca 2021 r. i przedłożył akt zgonu.

III. Zarzuty skarżących

1. Skarżący łączą z wydaniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z maja 2019 r. (sygn. akt) naruszenie ich prawa własności „poprzez jego bezpodstawne ograniczenie pomimo braku zaistnienia ściśle określonych przesłanek tj. art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (skarga, s. 10). Wyrok miał zapaść wbrew konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności (opisanej szczegółowo w art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 7 k.p.a. i art. 8 k.p.a.) „wyłącznie w oparciu o zmianę wykładni przepisów proceduralnych” (*ibidem*). Zdaniem skarżących „[s]tanowisko zajęte przez organy administracji państwowej oraz sądy administracyjne w niniejszej sprawie w sposób zasadniczy odbiega od dotychczasowej linii orzecznictwa administracyjnego” (skarga, s. 11). Skarżący wskazują także, iż

„decyzja Prezydenta W z października 1948 roku uwzględniając słuszny interes strony oraz zasady słuszności i dobrych obyczajów, a przede wszystkim zasadę sprawiedliwości przywracała byłemu właścicielowi nieprzerwanie mieszkającemu całe życie w swojej rodzinnej kamienicy (a także pozostałym współwłaścicielom - dzieciom ofiary zbrodni katyńskiej) termin do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej [...], tymczasem ponad 60 lat później ta sprawiedliwa decyzja została uznana za nieważną przez sąd demokratycznego państwa prawa, którego jedną z naczelnych zasad funkcjonowania zapisaną w konstytucji jest zasada proporcjonalności” (skarga, s. 13). Podnoszą, iż „sytuacja, która ma miejsce w przedmiotowej sprawie jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa. Dokonując wykładni art. 190 oraz 153 p.p.s.a. oraz całkowicie ignorując stanowisko TK zwarte w wyroku z dnia 12 maja 2015 roku, sygn. akt: P 46/13 w zakresie art. 156 § 2 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny pozbawił skarżących *de facto* własności nieruchomości (rodzinnej kamienicy w centrum W

) uniemożliwiając nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntu pod kamienicą (w ramach przysługującej im ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej), i to bez jakiegokolwiek odszkodowania, a to wszystko przez związanie sądów wykładnią dokonaną przez sąd wyżej instancji, nawet gdy jest on sprzeczny z zapadłym w sprawie orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego” (pismo skarżących z 20 marca 2020 r.). Naruszenie miałoby być więc skutkiem „niewykonywania” wyroku TK przez sądy w sferze stosowania prawa.

2. Według skarżących „powołane przepisy ustawy prawo o postępowaniu sądowo administracyjnym naruszają Artykuł 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wiążą sąd, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania, co do wykładni prawa dokonanej w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny, gdy stanowisko sądu II Instancji jest sprzeczne ze stanowiskiem zajęтым przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku zakresowym wydanym w tej samej sprawie w ramach odpowiedzi na pytanie prawne zadane mu przez sąd I instancji. Działanie takie stanowi naruszenie zasady bezpieczeństwa prawnego i zaufania obywatela do państwa, trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych oraz najważniejszej zasady poszanowania prawa własności” (skarga, s. 14). „Za przyznaniem szczególnej ochrony trwałości decyzji kształtujących sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości gruntowych przejętych mocą dekretu warszawskiego przemawia wywłaszczeniowy charakter tego

aktu normatywnego, jak też niewykonanie art. 9 dekretu warszawskiego, przewidującego odszkodowania za przejęte nieruchomości gruntowe i budynkowe” (skarga, s. 16).

3. Skarżący wskazują, że „[u]normowanie wynikające z art. 156 § 2 k.p.a. powinno stanowić kompromis między zasadą trwałości decyzji (rozumianą jako ograniczenie środków, które mogą wyeliminować decyzję z obrotu) a zasadą praworządności (rozumianą w tej sytuacji jako nakaz uchylecia decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa). Zaskarżony przepis narusza taką równowagę, bo przewidziany w nim wyjątek od zasady trwałości decyzji nie dotyczy sytuacji, w których decyzje zawierają porównywalne gatunkowo kwalifikowane wady wyliczone w art. 156 § 1 k.p.a., w szczególności nie odnosi się on do ogólnej przesłanki decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.). Niedookreślony charakter przesłanki rażącego naruszenia prawa powoduje także, że z czasem wzrasta ryzyko prawne, polegające na możliwości wykształcenia się odmiennej linii orzeczniczej zarówno w stosunku do norm materialnych i procesowych, które legły u podstaw wydanej decyzji, jak i samej przesłanki rażącego naruszenia prawa. W ten sposób, wobec braku ograniczenia czasowego możliwości stwierdzenia nieważności decyzji, w tym z urzędu, ryzyko wadliwego działania administracji może zostać w sposób nieograniczony przeniesione na adresata wadliwej decyzji” (skarga, s. 17).

4. Kwestionowane przez skarżących przepisy p.p.s.a., w zakresie sprecyzowanym w *petitum* skargi „naruszają art. 45 Konstytucji i art. 193 w zw. z art. 190 Konstytucji poprzez naruszenie przysługującego obywatelowi prawa do sądu polegającego na merytorycznym rozstrzygnięciu jego sprawy zgodnie ze stanowiskiem TK wyrażonym uprzednio w jego sprawie w odpowiedzi na pytanie prawne zadane przez sąd pierwszej instancji, w przeciwnym razie instytucja zadawania pytań prawnych do TK przez sądu rozpoznające sprawy nie miałaby żadnego sensu, skoro sąd wyższej instancji mógłby zignorować wyrok TK stanowiący odpowiedź na pytanie prawne w konkretnej sprawie indywidualnej” (skarga, s. 18). „Prawo do sądu [...] [o]bejmuje zatem prawo do takiego ukształtowania procedury sądownoadministracyjnej i jej przewidywalności [...], aby sąd administracyjny był związany wyrokiem TK w sprawie, w której TK odpowiedział na pytanie prawne. W

przeciwnym razie obywatel uzyskuje dwa sprzeczne ze sobą orzeczenia od dwóch sądów (TK i NSA)” (*ibidem*).

5. Skarżący wskazują także, że art. 156 § 2 k.p.a. „w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą przywrócenia 6-miesięcznego terminu do złożenia wniosku dekretowego, tj. wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. W (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym jest niezgodny z art. 2 Konstytucji” (skarga, s. 18). „[W]ydając poprzedni wyrok TK miał wprost na myśli decyzję z dnia października 1948 roku o przywróceniu M T (współwłaścicielce nieruchomości w niej zamieszkującej) terminu do złożenia wniosku o przyznanie poprzednim właścicielom prawa własności czasowej (obecnie prawa użytkowania wieczystego) za opłatą symboliczną do ww. nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Nie ma zatem potrzeby powtarzania argumentacji zawartej w uzasadnieniu wyroku TK, a wystarczy zwrócić uwagę, że niezbyt precyzyjne odniesienie się przez TK do konkretnej decyzji będącej podstawą zadania prawnego przez WSA, spowodowało, że NSA zajął zupełnie odmienne stanowisko od tego wyrażonego przez TK w tej samej sprawie, czy w sposób rażący naruszono także konstytucyjne prawo do sądu i wynikające z niego prawo do sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy” (skarga, s. 19).

IV. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną 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. Skarga konstytucyjna może zostać złożona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (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).

2. Akcentowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem wydanym wobec skarżącego przesądza o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych w przywołanym przepisie – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego należy zwrócić uwagę na to, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02 i 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03). Ponadto, przepisy wskazane przez inicjatora postępowania, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny jednocześnie stanowić bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03 i 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10).

Powyższy związek bywa wyjaśniany w nieco bardziej rozwiniętej formule w ten sposób, iż: „Po pierwsze, przepisy kwestionowane za pomocą skargi konstytucyjnej stanowić winny normatywną podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga konstytucyjna do Trybunału. Po drugie, to w treści tych przepisów tkwić winna bezpośrednia przyczyna zaistniałego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego. Po trzecie wreszcie, naruszenie to wywołane być winno wydaniem przez sąd lub organ administracji publicznej orzeczenia opartego na przepisach stanowiących przedmiot skargi konstytucyjnej” (zob. postanowienie TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Ts 84/09; zob. także wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09). Innymi słowy,

dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Powinien on to wykazać w ramach spełnienia wymogu „uprawdopodobnienia naruszenia”, które uzasadnia udzielenie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej.

3. W orzecznictwie Trybunału ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od kontroli – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 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). 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. W konsekwencji, Trybunał na obecnym etapie postępowania nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w postanowieniu TK o nadaniu skardze dalszego biegu. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne staje się umorzenie postępowania (zob. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15). Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności Sejm odniesie się do formalnoprawnych przesłanek merytorycznego rozpoznania skargi.

4. Przepisy ustawy o TK nakładają na podmioty uprawnione do złożenia skargi konstytucyjnej szereg obowiązków, w tym wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (zob. art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). W swoim wcześniejszym orzecznictwie, które zachowuje pełną aktualność na tle obowiązującego stanu prawnego, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...]”

uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 67 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku, pytania prawnego lub skargi. Tym samym, nie może on – wychodząc poza granice określone w piśmie inicjującym postępowanie – wyręczać inicjatora tego postępowania w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez wnioskodawcę ustawowej powinności określonej w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK powoduje brak możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny: „[...] skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien 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 oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...]. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; zob. także np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09; 12

października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11). Skarżący powinni zatem, czego w niniejszej sprawie ewidentnie zabrakło, sprecyzować swoją krytykę, ujemną ocenę czy zastrzeżenia (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114). Krytyka ta powinna zaś bazować na konkretnych, merytorycznych i przekonujących argumentach (zob. np. postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09), „które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej między normami prawnymi – tymi, wynikającymi z zaskarżonych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego oraz konstytucyjnymi, statuującymi określone prawo lub wolność przysługującą skarżącemu” (postanowienie TK z 24 lipca 2002 r., sygn. akt SK 44/01). Tym bardziej, że Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (zob. m.in. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10 oraz postanowienie TK z 25 lutego 2015 r., sygn. akt Tw 37/14).

Skarżący w części skargi zatytułowanej „III Uzasadnienie zarzutów skargi konstytucyjnej” (skarga, s. 10-19) ograniczyli się do stwierdzenia, iż występuje sprzeczność pomiędzy kwestionowanymi przepisami ustawowymi a określonym przepisem Konstytucji, a następnie przedstawili fragmenty orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których występuje nawiązanie do treści ww. przepisów. W skardze brak jest jednak argumentów na rzecz niezgodności zachodzącej między normami prawnymi, a więc wykazujących, iż w treści zakwestionowanych przepisów tkwi bezpośrednia przyczyna zaistniałego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżących.

Przykładowo skarżący wskazują, że „że art. 190 oraz art.153 ppsa [...] naruszają chronione Konstytucją prawo własności poprzez jego bezpodstawne ograniczenie pomimo braku zaistnienia ściśle określonych przesłanek tj. art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji [...], „rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie zarówno organów jak administracyjnych jak i sądów administracyjnych zapadły wbrew konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności (opisanej szczegółowo w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 7 k.p.a. i art. 8 k.p.a.) [...] doprowadziły de facto w swoich skutkach do nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności skarżących do ich rodzinnej kamienicy”. Następnie informują skąd zasada proporcjonalności jest wywodzona i jak rozumie ją doktryna prawnicza, w jakim sensie

znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego. Skarżący nie opisują jednak sposobu naruszenia ich praw, nie analizują problemu merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli, nie wyjaśniają, na czym owa niezgodność polega.

Wskazane braki uzasadnienia skargi rodzą, w ocenie Sejmu, poważne wątpliwości co do jej dopuszczalności z punktu widzenia wymogów ustawy o TK. Kwestię tę Sejm pozostawia do oceny Trybunału Konstytucyjnego.

5. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga konstytucyjna nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W konsekwencji skarżący mogą uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w ich sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny wyznacza treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga oceny w świetle stanu faktycznego, w którym zapadło orzeczenie, i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia. Przedmiotem skargi jest zaś akt normatywny, na którym odpowiedni organ oparł swoje rozstrzygnięcie. Tymczasem zakres przedmiotowy analizowanej skargi konstytucyjnej obejmuje przepisy, które nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżących.

Wyrokiem z maja 2019 r. (sygn. akt) NSA oddalił skargę kasacyjną skarżących od wyroku WSA w W z maja 2018 r. (sygn. akt) w sprawie ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W z listopada 2011 r. (nr). Podstawę tego ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie dotyczącej skarżących stanowiły wyłącznie art. 190 i art. 153 p.p.s.a. Bezpodstawne było więc uczynienie przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie art. 156 § 2 k.p.a., który nie stanowił podstawy wydanego wyroku, a dodatkowo o jego zgodności z konstytucją Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już w wyroku z 12 maja 2015 r. (sygn. akt P 46/13). Również z tej

przyczyny postępowanie w zakresie badania konstytucyjności przepisu art. 156 § 2 k.p.a. podlega **umorzeniu** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

6. W odniesieniu do zawartego w skardze zarzutu niezgodności art. 190 i art. 153 p.p.s.a. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji należy podkreślić, że – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – wzorcami kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną mogą być jedynie przepisy Konstytucji wyrażające prawa lub wolności. Badanie przez Trybunał aktów normatywnych pod kątem ich zgodności z aktami prawa międzynarodowego jest w ramach postępowania skargowego niedopuszczalne. Przemawia to na rzecz umorzenia postępowania w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanych przez skarżących przepisów z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji (por. wyrok TK z 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07). Nadto określenie tego, co może stanowić wzorzec kontroli przy rozpoznawaniu skarg konstytucyjnych zostało jednoznacznie sprecyzowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu postanowienia z 3 lutego 2000 r. (sygn. akt Ts 58/99) Trybunał stwierdził, że: „W odniesieniu do art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka [...], trzeba podkreślić, iż nie można przyjąć, że wzorzec kontroli stanowią umowy międzynarodowe, których stroną jest Polska i to bez względu na to, czy wynikają z nich dla skarżącego jakieś prawa. Bezsporne jest bowiem, że warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest naruszenie konstytucyjnych praw lub wolności”. W wyroku z 8 czerwca 1999 r. (sygn. akt SK 12/98), Trybunał przesądził z kolei, że stosownie do art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko zgodność zaskarżonego aktu normatywnego z Konstytucją, a nie z jakimkolwiek aktem normatywnym. „[N]aruszenie przepisów Konwencji nie może stanowić podstawy skargi konstytucyjnej. Jak bowiem wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji, wolności lub prawa, których ochrony domaga się skarżący, muszą mieć swe źródło w samej ustawie zasadniczej. Wynika to jednoznacznie z użytego w art. 79 ust. 1 Konstytucji zwrotu: «konstytucyjne wolności lub prawa»” (wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01).

W konsekwencji postępowanie w zakresie badania zgodności kwestionowanych przepisów z przywołanym wzorcem konwencyjnym podlega **umorzeniu** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał stanowisko, że jego zadaniem jest eliminacja z obrotu prawnego przepisów niezgodnych z ustawą zasadniczą, a nie ocena prawidłowości stosowania obowiązujących przepisów przez organy władzy publicznej: „Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału [...] nie jest dopuszczalne kwestionowanie za pomocą skargi konstytucyjnej jednostkowych aktów stosowania prawa. Nie leży bowiem w kompetencjach Trybunału kontrola prawidłowości ustaleń organów stosujących prawo ani kontrola sposobu wykładni obowiązujących przepisów” (postanowienie TK z 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt Ts 275/14).

W ocenie Sejmu taka sytuacja, a więc związana z praktyką stosowania prawa, występuje w przedmiotowej sprawie. Analizowana skarga konstytucyjna, mimo że formalnie została skierowana przeciw konkretnym przepisom (a więc art. 190 i art. 153 p.p.s.a. oraz art. 156 § 2 k.p.a.), w rzeczywistości jest skargą na niewłaściwe – z punktu widzenia skarżących – stosowanie prawa przez sąd, który wydał ostateczne rozstrzygnięcie w ich sprawie. Skarżący upatrują naruszenia swoich praw w wykładni przeprowadzonej „przez sądy administracyjne w przedmiotowej sprawie albowiem jest ona sprzeczna z [...] wykładnią dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w ramach odpowiedzi na pytanie prawne” (skarga, s. 5). Uważają, że niezastosowanie tej wykładni doprowadziło ich do pozbawienia chronionego konstytucyjnie prawa własności. Na tym tle skarżący wywodzą, że: „Dokonując wykładni art. 190 oraz 153 ppsa Naczelny Sąd Administracyjny orzekł ostatecznie co do tych praw na niekorzyść skarżących, pozbawiając ich *de facto* własności nieruchomości (rodzinnej kamienicy) bez jakiegokolwiek odszkodowania” (skarga, s. 5). W ich ocenie wykładnia pojęcia „ekspektatywa prawa” dokonana przez NSA w wyroku z grudnia 2017 r. (sygn. akt), a następnie – z uwagi na fakt związania wykładnią – powielona przez WSA w W w wyroku z maja 2018 r. (sygn. akt) i NSA w wyroku z maja 2019 r. (sygn. akt), była niepoprawna.

Sejm wskazuje, że zarzuty tego rodzaju nie mogą być rozpatrywane w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Skarga konstytucyjna skierowana na stosowanie prawa nie mieści się bowiem w zakresie kognicji Trybunału. Sposób interpretacji prawa przez sądy oraz sposób uzasadnienia orzeczeń zależy od ich poszczególnych składów orzekających, a zatem stanowi sferę stosowania prawa, która nie podlega kognicji sądu konstytucyjnego (zob. postanowienie TK z 7 października 2014 r., sygn. akt Ts 220/13).

Istotą postępowania przed Trybunałem jest kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych. Trybunał jest bowiem sądem prawa, a nie organem sprawującym nadzór judykacyjny nad sądami (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07). Skarga konstytucyjna jest „zawsze «skargą na przepis», a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli to prowadziłoby do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10). Zarzuty sformułowane w analizowanej skardze dotyczą natomiast zasadniczo rozbieżności w zakresie stosowania prawa przez sądy różnych instancji orzekające w sprawie skarżących. I tak, skarżący za trafną uznają korzystniejszą dla nich interpretację przyjętą w wyroku WSA w W z sierpnia 2015 r. (sygn. akt), natomiast polemizują ze stanowiskiem zawartym w wyroku NSA z maja 2019 r. (sygn. akt). Wywodzą następująco: „Prawo do sądu na gruncie konstytucyjnym należy bowiem rozumieć bardzo szeroko, a więc także jako prawo strony, w sprawie której TK wyrokiem udzielił odpowiedzi na pytanie prawne sądu pierwszej instancji, do uzyskania końcowego wyroku merytorycznego zgodnego ze stanowiskiem TK wyrażonym w jego indywidualnej sprawie. Obejmuje zatem prawo do takiego ukształtowania procedury sądownoadministracyjnej i jej przewidywalności [...], aby sąd administracyjny był związany wyrokiem TK w sprawie, w której TK odpowiedział na pytanie prawne. W przeciwnym razie obywatel uzyskuje dwa sprzeczne ze sobą orzeczenia od dwóch sądów (TK i NSA). Prawo to obejmuje również prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy [...], a tylko takie rozpoznanie sprawy jak zrobił to WSA w wyroku z sierpnia 2015 r., daje gwarancje sprawiedliwości, gdyż jest zgodne ze stanowiskiem TK wyrażonym w tej samej sprawie na skutek pytania prawnego (P 46/13)” (skarga, s. 18).

Zdaniem Sejmu dokonana w sprawie skarżących przez sądy różnych instancji (WSA w W oraz NSA) odmienna interpretacja skarżonego przepisu mieści się w sferze sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a więc funkcji realizowanej przez sądy i niepodlegającej kontroli ze strony sądu konstytucyjnego. Jednocześnie kwestia interpretacji przepisów podlega kontroli instancyjnej przewidzianej w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Celem tego rodzaju kontroli jest korekta ewentualnych uchybień popełnionych przez organ niższej instancji. Skorygowanie przez NSA niewłaściwej interpretacji przepisu przyjętej przez sąd pierwszej instancji w sprawie skarżących nie stanowi dowodu na rozbieżność praktyki sądowej, lecz na efektywną

realizację zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że fakt wystąpienia rozbieżności interpretacyjnych nie zawsze musi wynikać z wadliwego zredagowania przepisu i nie uzasadnia sam przez się stwierdzenia niezgodności przepisu z zasadą określoności regulacji prawnych. Całkowite uniknięcie możliwości odmiennej wykładni tych samych przepisów nie jest zresztą możliwe w praktyce. Dopiero kwalifikowana niejasność przepisów stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady określoności regulacji prawnych (wyrok TK z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05). W analizowanej skardze skarżący nie wykazali istnienia tego rodzaju kwalifikowanej niejasności przepisów, która sprawiałaby, że skarżone przepisy stanowiłyby źródło niedających się usunąć rozbieżności w orzecznictwie sądowym.

Skarga konstytucyjna nie może stanowić ani wprost, ani pośrednio nadzwyczajnego środka kontroli ostatecznych orzeczeń sądowych. Powinna być zawsze skargą na przepis, a nie na jego konkretne a zarazem wadliwe – zdaniem skarżących – zastosowanie. Kontrola stosowania prawa przez sądy, choćby nawet błędnego, pozostaje poza kognicją Trybunału (wyrok TK z 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07; postanowienia TK z: 13 października 2008 r., sygn. akt SK 20/08; 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10). Trybunał został powołany przede wszystkim do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnych przepisów prawa. Do kognicji Trybunału nie należy też rozpatrywanie zarzutów skarżących dotyczących wykładni dokonanej przez sąd, czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu (postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10). Analizowana skarga konstytucyjna, jako skierowana przeciwko praktyce stosowania prawa, powinna zostać uznana za niepodlegającą kognicji Trybunału Konstytucyjnego, co wiąże się z niedopuszczalnością dalszego procedowania.

Skarżący nie wykazali, aby w odniesieniu do skarżonych przepisów utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w bezsporny sposób ustaliła ich wykładnię. Jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny. Tylko w takim przypadku za przedmiot kontroli konstytucyjności uznaje się normę prawną dekodowaną z danych przepisów zgodnie z ustaloną praktyką (postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 10/99; wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99).

Sposób sformułowania zarzutów przez skarżących sprawia, iż nie mogą być one rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał nie pełni funkcji kolejnej instancji odwoławczej, nie bada też zgodności z prawem ani słuszności rozstrzygnięć podjętych przez orzekające organy i sądy. Jego kontroli nie podlega prawidłowość ustaleń dokonanych przez organy administracji publicznej oraz sądy, dokonana przez nie ocena ani sposób prowadzenia przez nie postępowania. Jest to kolejna okoliczność, która przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi.

8. Mając na uwadze poczynione ustalenia, a w szczególności fakt, iż postawione w skardze zarzuty dotyczą zasadniczo rozbieżności w zakresie stosowania prawa przez sądy różnych instancji, a ponadto pojawiają się istotne wątpliwości co do należytego ich uzasadnienia, Sejm wnosi – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – o **umorzenie** postępowania, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek