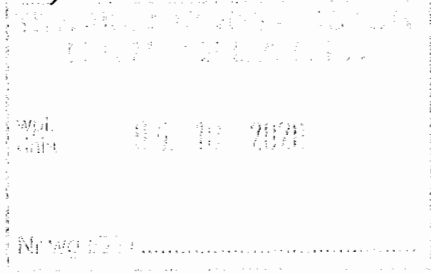




PK VIII TK 151.2019

(SK 95/19)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną P. o stwierdzenie, że przepis art. 203 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie została złożona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Decyzją z dnia października 2013 r. Naczelnik Urzędu Celnego w P określił P P. (dalej: Skarżący lub P P.) zobowiązanie podatkowe w podatku akcyzowym za 6 miesięcy 2008 r., tj. za lipiec – w kwocie zł; za sierpień – zł; za wrzesień – zł; za październik – zł; za listopad – zł; za grudzień – zł.

Dyrektor Izby Celnej w W , decyzją z dnia maja 2014 r., po rozpoznaniu odwołania P P. od decyzji Naczelnika Urzędu Celnego w P z dnia października 2013 r., uchylił zaskarżone orzeczenie i orzekł co do istoty sprawy przez określenie Skarżącemu zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym za miesięcy 2008 r., tj.: za lipiec – w kwocie zł; za sierpień – zł; za wrzesień – zł; za październik – zł i za grudzień – zł oraz umorzył postępowanie w przedmiocie określenia podatku akcyzowego za listopad 2008 r.

P P. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W skargę na wskazaną decyzję Dyrektora Izby Celnej w W z dnia maja 2014 r.

Wyrokiem z dnia grudnia 2015 r. WSA w W uwzględnił skargę P P. i uchylił zaskarżoną decyzję, orzekając również o kosztach postępowania.

Od wyroku tego skargę kasacyjną wniósł Dyrektor Izby Celnej w W .

Naczelny Sąd Administracyjny, uwzględniając tę skargę kasacyjną, wyrokiem z dnia maja 2018 r. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania sądowi I instancji oraz, na podstawie art. 203 pkt 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.) i § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a w zw. z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1804 ze zm.), orzekł o kosztach postępowania, zasądając od P

P. na rzecz Dyrektora Izby Celnej w W kwotę zł (zł tytułem zwrotu wpisu od skargi kasacyjnej oraz zł tytułem wynagrodzenia pełnomocnika organu administracji).

W skardze konstytucyjnej Skarżący zarzucił przepisowi art. 203 pkt 2 p.p.s.a. niezgodność z art. 64 ust. 1 i ust. 3, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący podniósł m.in., iż, zgodnie z art. 203 pkt 2 p.p.s.a., w sytuacji przewidzianej w tym przepisie, obywatel będący stroną postępowania sądownoadministracyjnego jest zobowiązany do zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz organu administracji, pomimo tego iż obywatel ten nie składał skargi kasacyjnej, a zatem nie wszczywał postępowania przed sądem administracyjnym II instancji. Przyczyną uchylecia zaś wyroku sądu administracyjnego I instancji jest wyłącznie bezpośrednio działanie tego sądu polegające na wydaniu wadliwego (niezgodnego z prawem) wyroku, która to wadliwość została skorygowana w wyroku sądu administracyjnego II instancji.

W ocenie Skarżącego, naruszenie Jego konstytucyjnych praw polegało na tym, iż NSA, w wyroku z dnia maja 2018 r. (będącego, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, orzeczeniem ostatecznie rozstrzygającym o Jego konstytucyjnych prawach) zasądził od Niego na rzecz Dyrektora Izby Celnej w W na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a. kwotę zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, pomimo tego iż:

- 1) *przyczyną uchylecia wyroku WSA było wyłącznie bezpośrednio działanie WSA (błąd WSA polegał na wydaniu wadliwego, tj. niezgodnego z prawem wyroku w sprawie ze skargi Skarżącego), a zatem przyczyną uchylecia wyroku WSA nie było jakiegokolwiek (w tym bezpośrednio) działanie Skarżącego, a*
- 2) *Skarżący nie składał skargi kasacyjnej do NSA od wyroku WSA (a zatem nie wszczywał postępowania przed NSA) [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 5].*

W konsekwencji Skarżący poniósł uszczerbek majątkowy spowodowany nałożeniem, na podstawie zaskarżonego przepisu, obowiązku zapłaty kosztów postępowania kasacyjnego *nie na podmiot, którego bezpośrednio działanie spowodowało ich poniesienie (tj. na WSA albo na Skarb Państwa), a na podmiot, którego działanie nie spowodowało w żaden sposób ich poniesienia (tj. na Skarżącego)* [tamże].

Skarżący podniósł też, iż z Konstytucji nie wynika konieczność uiszczenia wpisu, a tym bardziej wpisu stosunkowego, od skarg do sądu administracyjnego wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym zmierzające do kontroli legalności działania administracji. Tymczasem art. 231 p.p.s.a. stanowi, iż podmiot składający skargę ponosi koszt wpisu. W niektórych sytuacjach wpis od skargi do sądu administracyjnego jest zaś ustalany jako wpis stosunkowy. W ocenie Skarżącego, *narusza Konstytucję ustalenie wpisu od skargi do sądu administracyjnego jako wpisu stosunkowego (być może narusza również ustalenie wpisu od skargi jako wpisu stałego, szczególnie ustalonego w kwocie wyższej niż rozsądna kwota symboliczna (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 8).* Skarżący stwierdził przy tym, iż *kwestia ta (w tym kwestia wpisu od skargi w sprawach administracyjnych) nie jest jednak istotą Skargi Konstytucyjnej* (tamże).

Skarżący stwierdził ponadto, że, przez użycie w zaskarżonym przepisie *słów stronie (...)* należy się zwrot, ustawodawca wprowadził rozwiązanie, zgodnie z którym *sąd administracyjny II instancji nie ma możliwości niezasądzenia (odstąpienia od zasądzenia) od skarżącego na rzecz organu administracji zwrotu niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej organu administracji* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 9). Według Skarżącego oznacza to, że p.p.s.a. nie reguluje w sposób zgodny z Konstytucją obowiązku zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz organu administracji przez stronę, która nie przyczyniła się do ich powstania, gdyż nie kwestionowała rozstrzygnięcia sądu administracyjnego I instancji.

W ocenie Skarżącego, art. 203 pkt 2 p.p.s.a. narusza wzorce z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, gdyż zapłata kwoty zasądzonej, na podstawie zaskarżonego przepisu, wyrokiem NSA z dnia maja 2018 r. stanowi niewątpliwie uszczuplenie Jego majątku, zaś sam ten przepis jest niezgodny z Konstytucją.

Zdaniem Skarżącego, w sytuacji, gdy sąd I instancji nie jest związany zarzutami skargi złożonej przez uprawniony podmiot, to przewidziany w zaskarżonej regulacji, w przypadku niezgodnego z prawem rozstrzygnięcia dokonanego przez ten sąd, obowiązek zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz organu administracji ma w efekcie charakter represyjny i może powodować zaniechanie korzystania przez obywateli z drogi sądowej dla kontroli legalności działań organów administracji. Koszty postępowania kasacyjnego związane z wadliwym działaniem sądu administracyjnego I instancji nie powinny obciążać obywatela składającego skargę do tegoż sądu. Skarżący zauważył przy tym: *[n]ota bene art. 205 § 2 PPSA stanowiący, iż do niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego zalicza się m.in. ich wynagrodzenie (...) budzi również wątpliwości pod kątem tego, iż adwokat lub radca prawny organu administracji (będący przecież pracownikiem organu administracji) otrzymuje zawsze miesięczne wynagrodzenie od organu administracji (finansowane przecież z budżetu, a ten powstaje z podatków, tj. budżetu Państwa) – niezależnie od tego czy w danym miesiącu reprezentuje organ administracji w sądzie (w tym w sądzie administracyjnym) czy nie (należy to do jego obowiązków pracowniczych), a także ile razy w danym miesiącu reprezentuje ten organ w sądzie (w tym w sądzie administracyjnym)* [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 11; argumentacja ta została powtórzona na str. 13 tegoż uzasadnienia].

Skarżący zarzucił, iż zaskarżony przepis narusza również art. 2 Konstytucji, z którego dekodowana jest zasada sprawiedliwości społecznej.

W tym kontekście podniósł m.in., iż, w Jego ocenie, rażąco narusza Konstytucję obowiązujący obecnie w p.p.s.a. model, zgodnie z którym obywatel

wnoszący skargę na decyzję organu administracji do sądu administracyjnego I instancji nie ponosi, poza wpisem od skargi, innych kosztów postępowania przed tymże sądem, ponosi natomiast koszty postępowania kasacyjnego przed sądem administracyjnym II instancji – w razie złożenia skargi kasacyjnej od wyroku sądu I instancji przez organ administracji, w następstwie której to skargi wyrok ten został uchylony przez NSA.

W niniejszej sprawie podnieść trzeba, iż wskazanie w *petitum* skargi konstytucyjnej (*vide* – str. 2 skargi konstytucyjnej) jako wzorca kontroli przepisu art. 64 ust. 2, zamiast art. 64 ust. 3 Konstytucji, należy traktować w kategoriach oczywistej omyłki pisarskiej. Z treści skargi konstytucyjnej jednoznacznie wynika bowiem, że Skarżącemu chodziło o wzorzec kontroli z art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 2, 5, 9).

Będący w niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia przepis art. 203 pkt 2 p.p.s.a. stanowi:

Art. 203. Stronie, która wniosła skargę kasacyjną, należy się zwrot poniesionych przez nią niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego:

(...);

2) *od skarżącego – jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę.*

Zgodnie z tym przepisem, w razie uwzględnienia przez NSA skargi kasacyjnej wniesionej przez organ administracji i uchylecia zaskarżonego nią wyroku sądu I instancji uwzględniającego skargę uprawnionego podmiotu na decyzję tegoż organu (art. 145–150 p.p.s.a.), organowi administracji należy się od wskazanego podmiotu zwrot poniesionych kosztów postępowania kasacyjnego (*vide* – M. Niezgódka-Medek, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, System Informacji Prawnej LEX, 2019 r., komentarz do art. 203).

Zgodnie z art. 205 § 2 p.p.s.a., [d]o niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego zalicza się ich wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata lub radcy prawnego, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony.

W niniejszej sprawie konieczne jest rozważenie kwestii formalnych dotyczących dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania obowiązany jest bowiem do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka proceduralna do wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem tego postępowania. Trybunał Konstytucyjny rozpoznający sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte na etapie kontroli wstępnej w postanowieniu o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączonego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania tej skargi (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8; 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 54; 15 listopada 2018 r., sygn. SK 5/14, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 66; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU z 2018, seria A. poz. 82; 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8).

Skarga konstytucyjna powinna spełniać wymogi formalne określone w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W kontekście niniejszej sprawy należy w szczególności zwrócić uwagę, iż, zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, podmiot wnoszący skargę konstytucyjną ma obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu.

Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez wnoszącego skargę konstytucyjną krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem.

Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno wskazanego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy) [*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 71/13, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 grudnia 2018 r., sygn.

SK 10/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 73 i 25 czerwca 2019 r., sygn. SK 27/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 30].

Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przynieszone w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; podobnie Trybunał Konstytucyjny w postanowieniach z dnia: 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 15/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 47; 25 lutego 2015 r., sygn. Tw 37/14, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 3; 18 grudnia 2019 r., sygn. Ts 117/19, OTK ZU z 2020 r., seria B, poz. 116).

W procedurze kontroli norm prawnych ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa przy tym – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji. Przedstawiona argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Konieczne jest zatem uprawdopodobnienie przez podmiot inicjujący postępowanie w trybie skargi konstytucyjnej faktu naruszenia przez zaskarżone przepisy praw lub wolności konstytucyjnej. Podmiotu występującego ze skargą konstytucyjną nie może więc zwolnić z ustawowego obowiązku należytego uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który związany jest granicami skargi konstytucyjnej na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W myśl art. 69 tej ustawy, Trybunał Konstytucyjny w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego

wyjaśnienia sprawy oraz nie jest związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania. Nie oznacza to jednak w żadnym przypadku przerwania, przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie, ciężaru dowodzenia na Trybunał Konstytucyjny. Określona w wymienionym przepisie art. 69 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym reguła postępowania ma więc zastosowanie dopiero wtedy, gdy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wykazał się należyłą starannością, spełniając wszystkie wymagania konstytucyjne i ustawowe, w tym także wynikające z przepisu art. 53 ust. 1 pkt 3 tej ustawy (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 17 marca 1998 r., sygn. Ts 11/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 28; 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 71/13, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 9 lipca 2015 r., sygn. Ts 76/15, OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 538; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2; 5 września 2019 r., sygn. Ts 156/17, OTK ZU z 2020 r., seria B, poz. 146).

W kontekście niniejszej sprawy należy też podkreślić, że sanowaniu uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie może służyć zasada *falsa demonstratio non nocet* (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. P 64/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 175).

Powołanie się na tę zasadę może mieć miejsce tylko wtedy, gdy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem stawia zarzuty i je uzasadnia, lecz błędnie (nie trafnie) rekonstruuje treść normatywną przepisów. Trybunał nie jest jednakże w stanie (...) zdjąć z sądu (innego podmiotu wszczynającego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, przyp. własny) ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności. Przeprowadzenia takiego procesu intelektualnego należałoby oczekiwać zwłaszcza od sądu [wnioskodawcy lub pełnomocnika skarżącego], który jest podmiotem profesjonalnym, i można

zakładać, że ma wiedzę o obowiązującym prawie oraz wymaganiach co do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130). Proceduralna reguła *falsa demonstratio non nocet* nie stanowi alternatywy wobec zasady związania Trybunału Konstytucyjnego granicami pisma procesowego inicjującego postępowanie przed tym organem (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24). Trybunał Konstytucyjny nie może przy tym – wychodząc poza granice określone we wniosku – modyfikować zakresu kontroli. Nie ma bowiem konstytucyjnej legitymacji do orzekania z własnej inicjatywy, a do tego praktyka poprawiania pism inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym mogłaby *de facto* prowadzić (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Stwierdzić należy, iż w niniejszej sprawie w skardze konstytucyjnej nie zostały uzasadnione zarzuty naruszenia przez przepis art. 203 pkt 2 p.p.s.a. wzorców z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, *[w]łasność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.*

Przepis ten wyraża w sposób jednoznaczny i wyraźny konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Nie wskazuje przy tym wartości i dóbr, których ochrona przemawiać może za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określa za to przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności o charakterze formalnym (dopuszczalność ograniczenia jedynie w drodze ustawy), jak i materialnym (zakaz naruszenia istoty prawa własności), które stanowią kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Zakazane w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej naruszenie istoty prawa

własności występuje wtedy, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść tego prawa i uniemożliwiają realizację przez to prawo funkcji, którą ma ono pełnić w porządku prawnym, opartym na założeniach wskazanych w przepisach ustrojowych ustawy zasadniczej, lub w ogóle uniemożliwiają korzystanie z tego prawa (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78; 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34; 5 maja 2011 r., sygn. P 110/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 31; 10 lipca 2012 r., sygn. P 15/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 77; 5 grudnia 2018 r., sygn. K 6/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 1).

W niniejszej sprawie w skardze konstytucyjnej nie przedstawiono argumentacji uzasadniającej zarzut naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz nie wskazano dowodów na jego poparcie.

W szczególności w żaden sposób nie uprawdopodobniono zarzutu, iż kwestionowany przepis prowadzi do naruszenia istoty prawa własności w rozumieniu wskazanego wzorca kontroli. Nie wykazano również, iż przepis art. 203 pkt 2 p.p.s.a. (będący wszak przepisem rangi ustawowej) narusza określoną w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej przesłankę w postaci dopuszczalności ograniczenia prawa własności jedynie w drodze ustawy.

Skarżący w zasadzie ograniczył się do stwierdzenia, iż zaskarżone unormowanie jest niezgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 9, 10).

Jeśli chodzi o wzorzec z art. 31 ust. 3 Konstytucji, określa on przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności.

Zgodnie z tym przepisem, *[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności*

publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której można w pierwszej kolejności stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w gwarantowane w innych przepisach ustawy zasadniczej wolności lub prawa człowieka i obywatela. Dopiero po pozytywnym rozstrzygnięciu tej kwestii można przejść do analizy, czy miało miejsce naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wzorzec ten nie wyraża bowiem w sposób pełny odrębnych wolności lub praw, a czyni to jedynie w sposób częściowy i uzupełniający, ściśle związany z innymi normami konstytucyjnymi. Jak wynika z tytułu podrozdziału, w którym został umiejscowiony, wyraża on zasadę ogólną dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Zasada ta dotyczy ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, nie jest więc podstawą odrębnego typu wolności lub prawa. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji nie formułuje zatem samoistnego prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej i zawsze musi być stosowany wspólnie z innymi normami Konstytucji statuującymi konstytucyjne prawa lub wolności (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 28 grudnia 2015 r., sygn. Ts 131/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 387; 16 maja 2017 r., sygn. Ts 254/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 144; 10 sierpnia 2017 r., sygn. Ts 85/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 265).

Z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji, ocena dopuszczalności ustanowienia środka stanowiącego formę ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wymaga przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności, tj. rozstrzygnięcia:

1) czy wprowadzenie tego ograniczenia służyło realizacji celów zakładanych przez ustawodawcę oraz czy cele te były uzasadnione w świetle wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (kryterium przydatności);

2) czy ograniczenie samo w sobie było niezbędne dla ochrony wartości konstytucyjnych w tym sensie, że nie istniał inny środek mniej restrykcyjny, który pozwalałby na osiągnięcie tego samego skutku (kryterium konieczności);

3) czy uszczerbek dla konstytucyjnych wolności i praw, jaki wynikł z tego ograniczenia, nie jest dysproporcjonalny w stosunku do korzyści z wprowadzonej regulacji (kryterium proporcjonalności *sensu stricto*) [vide – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1; 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 27/14, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 5; 8 stycznia 2019 r., sygn. SK 6/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 3; 10 lipca 2019 r., sygn. K 3/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 40; 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 68].

W niniejszej sprawie Skarżący nie przedstawił w skardze konstytucyjnej argumentacji uzasadniającej tezę, iż zaskarżony przepis – prowadząc do powstania uszczerbku w stanie majątkowym osoby będącej stroną postępowania sądowoadministracyjnego, polegającego na nałożeniu na nią obowiązku zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego poniesionych przez organ administracji – stanowi niedopuszczalne ograniczenie Jego prawa własności, gdyż zostało wprowadzone z naruszeniem zasady proporcjonalności tegoż ograniczenia wynikającej z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Nie przedstawiono dowodów wskazujących na to, iż przedmiotowe ograniczenie nie spełnia któregoś z kryteriów jego dopuszczalności określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. przydatności, konieczności albo proporcjonalności *sensu stricto*. Jak wcześniej podniesiono, nie wykazano również, aby zaskarżony przepis prowadził do ustanowienia owego ograniczenia w drodze pozaustawowej.

Okoliczność, iż przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorzec kontroli może występować jedynie wspólnie (jako przepis związkowy) z innymi normami ustawy zasadniczej statuującymi konstytucyjne prawa lub wolności, nie zwalnia podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną od obowiązku uzasadnienia także

zarzutu naruszenia tego przepisu. Jak już bowiem wskazano w niniejszym stanowisku, podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest obowiązany odpowiednio udowodnić podniesione wobec zaskarżonej normy prawnej zarzuty w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli, w tym także mającego jedynie charakter związkowy.

Skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie, w zakresie dotyczącym zarzutów niegodności zaskarżonych unormowań z wzorcami z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie spełnia zatem wymogów dotyczących należytego uzasadnienia zarzutów, określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zgodnie z powołanym w skardze konstytucyjnej wzorcem z art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej, *[k]ażdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.*

Przepis ten statuuje prawo podmiotowe jednostki do własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia. Przewiduje konstytucyjną gwarancję ochrony tych praw od strony podmiotowej. Na treść chronionego tym przepisem prawa własności składa się szereg uprawnień, w tym wolność nabywania mienia, jego zachowania, dysponowania nim, korzystania z niego oraz pobierania pożytków. Przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji wprowadza zatem gwarancję nie tylko nabywania mienia, ale i rozporządzania nim. Z przepisu tego wynikają obowiązki ustawodawcy: pozytywny, tj. ustanowienia procedur ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, oraz negatywny, tj. powstrzymywania się od stanowienia regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub je ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 31 stycznia 2001 r.,

sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 16 października 2007 r., sygn. SK 63/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 105; 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68; 28 czerwca 2016 r., sygn. SK 31/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 51; 9 marca 2017 r., sygn. P 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 14).

W odniesieniu do przepisu art. 2 Konstytucji, jak już wskazano, z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, iż Skarżący zarzuca naruszenie wyrażonej w tymże wzorcu zasady sprawiedliwości społecznej.

W ujęciu polskiej ustawy zasadniczej sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli. Zasada sprawiedliwości społecznej powinna być pojmowana jako czynnik prowadzący do słusznego lub inaczej sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu rozumianego jako dobro wspólne oraz interesów jednostki (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87; 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145; 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 36).

Stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Mając bowiem na uwadze bardzo ogólny charakter zasady sprawiedliwości społecznej, która nie określa wystarczająco precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania wolnych od arbitralności czy subiektywizmu ocen prawnych, stwierdzenie niezgodności określonej regulacji z rozważaną zasadą może nastąpić jedynie w razie jej niewątpliwego i ewidentnego naruszenia.

Trybunał Konstytucyjny może więc interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadzioby do wkraczania przez sądownictwo konstytucyjne w sferę, która w demokratycznym państwie prawnym należy do ustawodawcy, powołanego do formułowania ocen politycznych. Stosując zasadę sprawiedliwości społecznej, należy wziąć pod uwagę, że do wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną należy m.in. prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków polityki państwa na drodze procedur demokratycznych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64; 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183; 12 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

W kontekście wskazanych wzorców kontroli Skarżący zarzuca kwestionowanej regulacji, że, nakładając na stronę postępowania, wnoszącą skargę na decyzję organu administracji uwzględnioną przez sąd I instancji, obowiązek zwrotu niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz organu administracji wnoszącego skargę kasacyjną od tegoż wyroku – prowadzi do ingerencji w konstytucyjne prawo własności strony zobowiązanej do zwrotu tychże kosztów, co jest niezgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej.

Podnieść przy tym trzeba, iż Skarżący, uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z wzorcem z art. 64 ust. 1 Konstytucji, powołał w zasadzie taką samą argumentację, jak w odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Podnieść przy tym trzeba, iż z argumentacji tej wynika, że Skarżący, kwestionując przyjęte przez ustawodawcę w art. 203 pkt 2 p.p.s.a. rozwiązanie dotyczące rozkładu kosztów postępowania kasacyjnego, w istocie zarzuca brak regulacji, która, Jego zdaniem, byłaby bardziej odpowiednia. W tym zakresie

w skardze konstytucyjnej został zawarty postulat wprowadzenia w p.p.s.a. nowej regulacji prawnej dotyczącej kosztów postępowania kasacyjnego.

W tym kontekście zauważyć należy, iż w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący stwierdził, że istota poruszonego w niniejszej sprawie problemu dotyczy tego, od kogo w sprawach sądownoadministracyjnych, tj. czy od obywatela składającego skargę na decyzje organu administracji do sądu I instancji, czy też od tegoż Sądu, *należy się zwrot - na rzecz organu administracji - kosztów postępowania kasacyjnego zasądzonych przez sąd administracyjny II instancji (kosztów wpisu, w tym wpisu stosunkowego, a także zwrot kosztów zastępstwa procesowego) w razie wadliwego (niezgodnego z prawem) rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny I instancji, które to rozstrzygnięcie jest następnie usuwane z obrotu prawnego przez sąd administracyjny II instancji* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 2 i 7).

Skarżący podniósł, iż, w Jego ocenie, *bezsprzecznie zgodny z Konstytucją jest model*, w którym – poza wpisem od skargi do WSA – wnoszący ją podmiot *nie ponosi w ogóle innych kosztów postępowania sądowno-administracyjnego (ani przed sądem administracyjnym I instancji ani przed sądem administracyjnym II instancji). Brak jest bowiem w Konstytucji odmiennej regulacji w tym zakresie (dla porównania odmiennie konstytucyjne uregulowanie w zakresie prawa do opieki medycznej i prawa do nauki), a prawo do sądu jawi się jako prawo konstytucyjne obywatela (które - w braku odmiennej regulacji konstytucyjnej analogicznej np. do art. 70 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji - jest finansowane dla wszystkich obywateli w całości z budżetu, a ten powstaje z podatków)* [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 9 i 10, argumentacja powtórzona na str. 11 i 12 tegoż uzasadnienia]. Zdaniem Skarżącego, wniosek taki wynikać ma z art. 78 Konstytucji.

Skarżący stwierdził też, że, *być może*, zgodny z Konstytucją jest model, w którym – poza wpisem od skargi do WSA – wnoszący ją podmiot: (1) *nie ponosi innych kosztów postępowania sądownoadministracyjnego przed sądem*

administracyjnym I instancji, ale (2) ponosi wyłącznie koszty postępowania sądownoadministracyjnego przez sądem administracyjnym II instancji – w razie złożenia przez niego skargi kasacyjnej, która jest następnie oddalona (jako konieczność zapłaty kosztów postępowania przed sądem administracyjnym II instancji, który potwierdza prawidłowość (...) stanowiska sądu administracyjnego I instancji [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 10; podobnie – str. 12 uzasadnienia].

Skarżący wyraził pogląd, że *[k]oszty postępowania przed sądem administracyjnym II instancji związane z wadliwym (niezgodnym z prawem) działaniem organu państwa (tj. sądu administracyjnego I instancji) w żaden sposób nie mogą obciążać skarżącego przed sądem administracyjnym I instancji (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 10, 11), postulując przy tym, że [o]bowiązek zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony przeciwnej należy (...) bezpośrednio i ściśle powiązać z zasadą zawinienia / przyczynienia się do prowadzenia postępowania w danej instancji (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 11).*

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika zatem, iż Skarżący, kwestionując zaskarżoną regulację, w istocie postuluje wprowadzenie przez ustawodawcę w p.p.s.a. rozwiązania, zgodnie z którym zasadą byłoby nieponoszenie – przez stronę postępowania sądownoadministracyjnego wnoszącą skargę na decyzję organu administracji uwzględnioną w wyroku sądu I instancji – kosztów postępowania kasacyjnego zainicjowanego złożeniem przez organ administracji skargi kasacyjnej od tegoż wyroku, w następstwie której został on uchylony przez NSA, czyli rozwiązania, w którym, w takim przypadku, koszty postępowania kasacyjnego obciążałyby podmiot, którego bezpośrednio działanie spowodowało ich powstanie, tj. sąd I instancji albo Skarb Państwa (*vide* – cytowany wcześniej fragment ze str. 5 uzasadnienia skargi konstytucyjnej).

Przyjęty w skardze konstytucyjnej, wskazany sposób argumentacji uzasadniającej zarzuty niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 1

w zw. z art 2 Konstytucji i wyrażaną w nim zasadą sprawiedliwości społecznej pozwala na przyjęcie, iż, w istocie, skarga konstytucyjna dotyczy zaniechania ustawodawczego.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykształciło się rozróżnienie zaniechania od pominięcia legislacyjnego.

Obie sytuacje dotyczą braku regulacji prawnej, ale różnią się w zasadniczy sposób.

Zaniechanie ustawodawcze polega na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym.

Ponieważ polskie ujęcie kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, nie ma możliwości wnoszenia takich spraw pod rozstrzygnięcie Trybunału. Trybunał Konstytucyjny nie jest zatem władny orzekać o zaniechaniach ustawodawczych, polegających na niewydaniu aktu normatywnego i nieuregulowaniu określonego zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji.

Pominięcie prawodawcze ma natomiast miejsce, gdy w akcie prawnym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny ze względu na zbyt wąski zakres zastosowania lub, z uwagi na cel i przedmiot regulacji, pomija treści istotne. Zatem z pominięciem mamy do czynienia wówczas, gdy integralną, funkcjonalną częścią treści jakiejś normy prawnej powinien być pewien element, którego brakuje, a z uwagi na podobieństwo do istniejących unormowań należy oczekiwać jego istnienia.

W ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa Trybunał Konstytucyjny może badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji, bo stanowiących pominięcie prawodawcze. Może zatem orzekać o pominięciach prawodawczych, ale tylko na zasadzie wyjątku.

W żadnym przypadku nie może to jednak prowadzić do *uzupełnienia* obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądanego z punktu widzenia

podmiotu inicjującego postępowanie, gdyż wykraczałoby to poza konstytucyjną pozycję Trybunału Konstytucyjnego jako *negatywnego ustawodawcy* i naruszałoby konstytucyjną zasadę podziału władzy (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39; 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 10 marca 2009 r., sygn. P 80/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 26; 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109; 16 marca 2017 r., sygn. Kp 1/17, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 28; 20 kwietnia 2017 r., sygn. SK 3/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 32; 15 maja 2019 r., sygn. SK 26/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 20 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 maja 2009 r., sygn. Ts 189/08, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 202; 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 17/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 5; 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161; 15 listopada 2018 r., sygn. SK 5/14, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 66; 15 maja 2019 r., sygn. SK 12/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 26; 17 lipca 2019 r., sygn. SK 6/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 38; 19 września 2019 r., sygn. SK 5/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 56; 3 grudnia 2019 r., sygn. SK 19/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 69).

Zarzuty dotyczące pominięcia ustawodawczego cechuje zatem specyfika, która wiąże się – po pierwsze – z wyjątkowym charakterem orzekania przez Trybunał o pominięciach prawodawczych oraz – po drugie – z trudnościami z wyznaczeniem granicy między pominięciem a zaniechaniem prawodawczym. Brak jest przy tym wyraźnych kryteriów, według których można odróżnić zaniechania od pominięć (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125 oraz P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga*

jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego, red. J. Czajowski, Kraków 2007 r. str. 398, 403 – 404).

Zauważyć należy, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano kryteria pomocne w odróżnieniu zaniechania od pominięcia ustawodawczego.

Jednym z nich jest *ratio legis* kwestionowanego przepisu, które może wskazać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6).

Wystąpienie pominięć prawodawczych jest przy tym bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).

Linia demarkacyjna, oddzielająca sytuację zaniechania ustawodawczego oraz regulacji fragmentarycznej i niepełnej, stanowiącej pominięcie ustawodawcze, związana jest też z odpowiedzią na pytanie, czy w danej sytuacji istotnie zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem.

Pożądana jest przy tym konieczność ostrożnego podchodzenia przez Trybunał Konstytucyjny do zarzutów dotyczących istnienia luki normatywnej, by działalnością orzeczniczą nie wkraczać w sferę tworzenia prawa. Zbyt pochopne upodobnienie materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK

17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125; 22 października 2013 r., sygn. Ts 272/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 503; 17 października 2018 r., sygn. SK 11/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 61; 5 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 76).

Jako kryterium pomocne w rozróżnieniu zaniechania ustawodawczego od pominięcia ustawodawczego wskazywane jest także źródło skierowanego do ustawodawcy nakazu regulacji danej materii.

Pominięcie ustawodawcze występuje wówczas, gdy na poziomie Konstytucji istnieje norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej, czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. SK 6/19, *op. cit.*, oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Zauważyć przy tym należy, iż skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem wyjątkowej staranności i zaangażowania. Takie zaskarżenie kwestionowanej regulacji nakłada tym samym na tenże podmiot szczególnie wysokie wymagania dowodowe. Stawiane w skardze konstytucyjnej zarzuty dotyczące pominięcia ustawodawczego muszą być precyzyjne i nie mogą polegać tylko na wskazaniu, że kwestionowany przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby podmiot skarżący.

Podkreślić trzeba, iż wobec wyjątkowego charakteru badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnej sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechania ustawodawczego. Co do zasady brak regulacji oznacza więc, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251; 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90; 24

listopada 2010 r., sygn. K 3/09 OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 534; 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123; 12 września 2017 r., sygn. Tw 15/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 248; 15 listopada 2018 r., sygn. SK 5/14, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 66; 15 maja 2019 r., sygn. SK 12/16, *op. cit.*; 3 grudnia 2019 r., sygn. SK 19/18, *op. cit.*).

Skonfrontowanie zarzutów stawianych zakwestionowanej w skardze konstytucyjnej regulacji z kryteriami, które są pomocne w rozstrzygnięciu, czy mamy do czynienia z pominięciem, czy z zaniechaniem prawodawczym, prowadzi do wniosku, że brak w p.p.s.a. postulowanego przez Skarżącego unormowania jest świadomym i uzasadnionym działaniem ustawodawcy.

Zauważyć należy, iż w p.p.s.a., w dziale V, kompleksowo uregulowano problematykę kosztów postępowania przed sądami administracyjnymi.

W tych ramach, w rozdziale I p.p.s.a. (w przepisach art. 199 – 211) został uregulowany zwrot kosztów pomiędzy stronami postępowania sądownoadministracyjnego.

W art. 199 p.p.s.a. ustawodawca wprowadził zasadę, że strony postępowania sądownoadministracyjnego ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Według tej zasady każdą stronę obciążają poniesione przez nią koszty postępowania w zakresie, w jakim związane są z jej udziałem w postępowaniu, bez prawa domagania się zwrotu tych kosztów od innej strony.

Z art. 199 p.p.s.a. jednoznacznie przy tym wynika, że przepis ten odnosi się do postępowania sądownoadministracyjnego, zarówno w postępowaniu przed sądem I instancji, jak i w postępowaniu kasacyjnym.

Wyjątki od zasady ponoszenia przez stronę kosztów postępowania związanych z jej udziałem w sprawie zostały unormowane w przepisach art. 200,

201, 203 i 204 p.p.s.a., w których związane orzekanie o zwrocie kosztów postępowania między stronami z tym, jakim orzeczeniem kończy się postępowanie sądowe.

Zgodnie z art. 200 p.p.s.a., będącym podstawowym przepisem rządzącym zwrotem kosztów postępowania między stronami przed sądem pierwszej instancji, *[w] razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.*

Przepis ten – jak już wskazano – stanowi wyjątek od zasady przyjętej przez ustawodawcę w art. 199 p.p.s.a.

W przepisach art. 203 i 204 p.p.s.a. ustawodawca wprowadził, w postępowaniu przed NSA, zasadę, że koszty podlegają zwrotowi *w obydwie strony* w zależności od wyniku sprawy przed tym sądem (zasada finansowej odpowiedzialności za wynik postępowania, zasada rezultatu).

Przejawia się ona w nałożeniu na stronę przegrywającą sprawę – bez względu na to, czy jest nią skarżący czy też organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi – obowiązku zwrotu kosztów postępowania stronie przeciwnej. Wprowadzenie zasady odpowiedzialności za wynik postępowania ma stanowić barierę przed pochopnym, lekkomyślnym uruchamianiem postępowania ze skargi kasacyjnej. Stanowi także konsekwencję obciążenia kosztami sądowymi organów, co przede wszystkim sprowadza się do obowiązku uiszczania przez nie wpisu od skargi kasacyjnej i konieczności korzystania przy jej sporządzaniu z usług profesjonalnego pełnomocnika (art. 175 p.p.s.a.) [*vide* – H. Knysiak-Sudyka, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś (red.), Wolters Kluwer 2016 r., komentarz do art. 203, 204; M. Niezgódka-Medek, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, B.

Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, System Informacji Prawnej LEX, 2019 r., komentarz do art. 203].

Zauważyć należy, iż, zgodnie z art. 203 i art. 204 p.p.s.a., w postępowaniu przed NSA, wszczętym na podstawie skargi kasacyjnej, istotnie obowiązują odmienne zasady co do zwrotu kosztów postępowania niż w postępowaniu sądownoadministracyjnym przed sądem I instancji.

Nie oznacza to jednak, iż orzekanie o zwrocie kosztów postępowania między stronami w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji i w postępowaniu kasacyjnym zostało oparte na różnych zasadach.

W świetle unormowań zawartych w art. 200, art. 203 i art. 204 p.p.s.a., zwrot kosztów postępowania podmiotowi składającemu skargę oraz podmiotowi składającemu skargę kasacyjną następuje według jednolitego kryterium, tj. ich zasadności.

W postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji podmiot składający skargę na decyzję organu administracji ma jedynie uprzywilejowaną pozycję polegającą na tym, że w razie bezzasadności owej skargi (jej oddalenia lub odrzucenia) nie ma obowiązku zwrotu kosztów postępowania poniesionych przez organ lub innych uczestników postępowania (*vide* – uchwała NSA z dnia 4 lutego 2008 r., sygn. I OPS 4/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższy sposób uregulowania w p.p.s.a. problematyki zwrotu kosztów postępowania sądownoadministracyjnego pomiędzy jego stronami wskazuje, iż ustawodawca w sposób całkowicie świadomy, zamierzony wprowadził unormowanie zawarte w art. 203 pkt 2 p.p.s.a.

Przepis ten jest – co należy ponownie podkreślić – przejawem wprowadzonej przez ustawodawcę w postępowaniu przed NSA zasady zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego *w obydwie strony*, w zależności od wyniku sprawy przed tym Sądem (*vide* – uzasadnienie projektu ustawy o postępowaniu

przed sądami administracyjnymi przedstawionego przez Prezydenta RP, druk nr 19, Sejm IV kadencji).

Zauważyć ponadto należy, iż ustawodawca wprowadził w art. 206 i art. 207 § 2 p.p.s.a. regulacje umożliwiające odstąpienie od obciążenia strony postępowania sądowoadministracyjnego kosztami postępowania kasacyjnego na podstawie zaskarżonego przepisu (kwestia ta zostanie szerzej omówiona w dalszej części niniejszego stanowiska).

W świetle powyższego zasadne jest uznanie, iż brak w p.p.s.a. postulowanego przez Skarżącego unormowania był zamierzonym działaniem ustawodawcy, zgodnym z przyjętą w p.p.s.a., w postępowaniu przed NSA, ogólną regułą nałożenia kosztów postępowania kasacyjnego na stronę przegrywającą sprawę.

W niniejszej sprawie Skarżący zarzuca zatem zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Z tych względów, w zakresie dotyczącym zarzutów niezgodności kwestionowanego unormowania z art. 64 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, skarga konstytucyjna nie może być przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny – co powinno skutkować umorzeniem postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Niezależnie od powyższego, podtrzymując przedstawioną powyżej argumentację dotyczącą umorzenia postępowania w niniejszej sprawie w odniesieniu do zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, zauważyć też należy, iż z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że Skarżący w istocie skupił się na dowodzeniu niezgodności zaskarżonej regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w drugim ze wskazanych wzorców kontroli. Nie przedstawił zaś argumentacji wykazującej sprzeczność zaskarżonego przepisu z wzorcem z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Analiza tej argumentacji przemawia zaś za przyjęciem, iż dowodzić ma ona przede wszystkim niekonstytucyjności przepisu art. 203 pkt 2 p.p.s.a. polegającej na tym, iż nakłada on obowiązek zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz organu administracji na stronę postępowania administracyjnego, która nie składała skargi kasacyjnej (a tym samym nie przyczyniła się do powstania tychże kosztów), zaś przyczyną uwzględnienia przez NSA skargi kasacyjnej organu i uchylenia zaskarżonego nią wyroku było wadliwe jego wydanie przez sąd I instancji – co naruszać ma zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji, gdyż strona ta musi *płacić* za *niezawiniony* przez siebie błąd sądu I instancji.

Jak stwierdził bowiem Skarżący, *narusza zasadę sprawiedliwości społecznej sytuacja, w której obywatel/podatnik płaci za błąd sądu administracyjnego I instancji (niezawiniony przez skarżącego), który to sąd administracyjny jest przecież w pełni niezależny od skarżącego, a także nie jest związany zarzutami skargi złożonej przez skarżącego* [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 12].

Powołana w niniejszej sprawie w skardze konstytucyjnej argumentacja, dotycząca niezgodności zaskarżonej regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji, mogłaby służyć wzmocnieniu zarzutu niezgodności z art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej jako podstawowego wzorca kontroli statuującego prawo podmiotowe. Nie oznacza to jednak wyłączenia obowiązku przedstawienia w skardze konstytucyjnej dowodów uprawdopodobniających zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W tym zaś zakresie w skardze konstytucyjnej brak jest powołania stosowanej argumentacji. Nie wydaje się zaś wystarczające dla uzasadnienia zarzutu naruszenia wzorca z art. 64 ust. 1 Konstytucji stwierdzenie, iż przepis art. 203 pkt 2 p.p.s.a., w sytuacji w nim przewidzianej, powoduje powstanie uszczerbku w stanie majątkowym podmiotu wnoszącego skargę do WSA oraz powołanie argumentacji – co należy po raz kolejny podkreślić – odnoszącej się w

istocie do zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, tj. art. 2 ustawy zasadniczej. Jak wcześniej podniesiono, w skardze konstytucyjnej nie powołano też argumentów uzasadniających zarzut, iż spowodowana przez zaskarżony przepis ingerencja w prawo własności naruszyła konstytucyjnie określone przesłanki dopuszczalności owego ograniczenia.

Podkreślić trzeba, iż poprzestanie przez podmiot wnoszący skargę konstytucyjną na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo całkowity brak uzasadnienia sformułowanych zarzutów oznacza niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie wystarczy samo formułowanie tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie konkretne i przekonujące argumenty świadczące o naruszeniu określonego wzorca kontroli. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej pomiędzy unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz wzorcami kontroli. Niedopuszczalne jest bowiem – co należy ponownie podkreślić – samodzielne doprecyzowanie przez Trybunał Konstytucyjny, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych, zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 lutego 2009 r., sygn. Ts 256/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 138; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 11 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2019 r., sygn. SK 27/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 30). Powinność uzasadnienia zarzutów ciąży przy tym na podmiocie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nawet w sytuacji, gdy wydają się mu one oczywiste, a wybrany wzorzec kontroli jest adekwatny do podnoszonych wątpliwości konstytucyjnych dotyczących zaskarżonej regulacji. Skarga konstytucyjna nie może w tym zakresie zawierać niedopowiedzeń – brak argumentów lub dowodów na poparcie zarzutów stawianych na tle konkretnych wzorców kontroli uniemożliwia ich

merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4).

W niniejszej sprawie zarzut naruszenia wzorca z art. 64 ust. 1 Konstytucji nie spełnia zatem wymogów dotyczących jego uzasadnienia, wynikających z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – co także dawałoby podstawy do umorzenia w tym zakresie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W kontekście zarzutu naruszenia wzorca z art. 2 Konstytucji (precyzyjnie zaś – wyrażonej w nim zasady sprawiedliwości społecznej) przypomnieć należy, iż, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, *każdy, 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.*

Przyjęty w tym przepisie model skargi konstytucyjnej przesądza, że ma ona charakter konkretny i służy przede wszystkim jako środek ochrony wolności i praw podmiotu wnoszącego tę skargę. Przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest więc każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. W konsekwencji, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną właściwie sformułowany zarzut – co do zasady – nie może opierać się wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normami ogólnymi określającymi konstytucyjne zasady ustrojowe czy też adresowanymi do ustawodawcy normami narzucającymi mu pewien sposób regulowania dziedzin życia – które nie kreują konstytucyjnych praw podmiotowych (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5

listopada 2001 r., sygn. Ts 129/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 96; 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23; 10 października 2013 r., sygn. Ts 154/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 485; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8; 18 grudnia 2019 r., sygn. Ts 117/19, OTK ZU z 2020 r., seria B, poz. 116 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 225, 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU Nr 2/2001, poz. 31, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81, 11 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 80).

Co do zasady, art. 2 Konstytucji nie może być więc samodzielny wzorcem kontroli w sprawie inicjowanej skargą konstytucyjną, albowiem przepis ten nie jest samoistnym źródłem praw lub wolności jednostki (*vide* – wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 73). Przepis ten może pełnić funkcję pomocniczego, związkowego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, kiedy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem wiąże się naruszenie innych konstytucyjnych wolności lub praw podmiotu wnoszącego tę skargę – wtedy zatem, gdy podmiot ten odwołuje się do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97; 11 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 80; 3 lipca 2019 r., sygn. SK 16/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 47).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. SK 1/19 (OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 4), [*o*]d momentu wejścia w życie obowiązującej Konstytucji Trybunał wielokrotnie podkreślał, że obszerny katalog wolności i praw wymienionych w rozdziale II

wyznacza zakres i zasadniczo wyczerpuje pojęcie konstytucyjnych wolności lub praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Zaznaczył przy tym, że wprawdzie w interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak klauzula demokratycznego państwa prawnego, nie mogą one jednak być samoistną podstawą skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej - jak wskazywał - należy szukać w konkretnych postanowieniach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność. Oznacza to, że art. 2 Konstytucji można powołać jako wzorzec kontroli wówczas, gdy zasada demokratycznego państwa prawnego zostanie odniesiona do przepisów Konstytucji, które wyrażają konkretne prawa i wolności (zob. np. postanowienia TK z: 24 stycznia 2001 r., sygn. Ts 129/00, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 248; 6 marca 2001 r., sygn. Ts 199/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 107; 21 czerwca 2001 r., sygn. Ts 187/00, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 203; 10 sierpnia 2001 r., sygn. Ts 56/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 289 oraz 26 maja 2010 r., sygn. Ts 304/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 196, a także wyroki TK z: 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258 oraz 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Odniesienie to nie może jednak sprowadzać się wyłącznie do nominalnego wskazania takiego przepisu (...).

Podstawy ochrony konstytucyjnych praw i wolności w trybie skargi konstytucyjnej poszukiwać należy zatem nie w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, lecz w konkretnych przepisach Konstytucji wyrażających określone wolności i prawa (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. SK 24/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 19 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności zaś wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 73).

Wzorzec z art. 2 Konstytucji może też, wyjątkowo, stanowić samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej, ale pod warunkiem, że zostanie sprecyzowany zarzut naruszenia prawa podmiotowego nim chronionego, które nie zostało

zawarte w innym postanowieniu Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45).

W niniejszej sprawie w skardze konstytucyjnej nie skonkretyzowano naruszonego przez zaskarżoną regulację prawa podmiotowego wynikającego z art. 2 Konstytucji, które nie zostało zawarte w innym jej postanowieniu.

Przepis art. 2 Konstytucji (wyrażona w nim zasada sprawiedliwości społecznej) nie może zaś stanowić samodzielnego wzorca kontroli – co również daje postawy do umorzenia w tym zakresie postępowania w niniejszej sprawie.

W kontekście niniejszej sprawy zauważyć ponadto trzeba, iż podniesiona w skardze konstytucyjnej argumentacja, odnosząca się do konstytucyjności regulacji dotyczących ustalenia wpisu od skargi do sądu administracyjnego (*vide* – cytowany wcześniej fragment ze str. 8 uzasadnienia skargi konstytucyjnej), nie dotyczy unormowania zawartego w zaskarżonym przepisie art. 203 pkt 2 p.p.s.a.

Problematyka dotycząca wpisu od pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym (w tym od skargi i skargi kasacyjnej) regulowana jest w przepisach art. 230 – 232 p.p.s.a. oraz, wydanym na podstawie art. 233 tej ustawy, rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.), które to przepisy nie są przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

Podobnie nie jest przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie przepis art. 205 § 2 p.p.s.a., którego dotyczy argumentacja powołana przez Skarżącego na str. 11 i 13 skargi konstytucyjnej.

W odniesieniu do problematyki poruszonej w skardze konstytucyjnej wskazać ponadto wypada, iż – wbrew twierdzeniom zawartym w tejże skardze

konstytucyjnej – jak już wcześniej zasygnalizowano, ustawodawca przewidział możliwość odstąpienia od zasady określonej w zaskarżonym przepisie.

Zgodnie bowiem z art. 206 p.p.s.a., *[s]ąd może w uzasadnionych przypadkach odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w całości lub w części, w szczególności jeżeli skarga została uwzględniona w części niewspółmiernej w stosunku do wartości przedmiotu sporu ustalonej w celu pobrania wpisu.*

W myśl art. 207 § 1 p.p.s.a., cytowany przepis art. 206 ma odpowiednie zastosowanie także w przypadku, o którym mowa w zaskarżonym przepisie.

Zgodnie z art. 207 § 2 p.p.s.a., sąd może, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części.

Należy przy tym podkreślić, iż w orzecznictwie NSA prezentowana jest linia, zgodnie z którą Sąd ten, na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a., odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz organu administracji w sytuacji, gdy wyłączną przyczyną sprawiającą, że doszło do postępowania kasacyjnego, było wadliwe orzeczenie Sądu pierwszej instancji, które spowodowało wniesienie skargi kasacyjnej uwzględnionej przez NSA. NSA uznaje, iż w takich przypadkach brak jest dostatecznych podstaw do tego, by obciążać stronę, która wniosła do Sądu pierwszej instancji skargę na decyzję organu administracji, kosztami postępowania kasacyjnego na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a. (*vide* – wyroki NSA z dnia: 17 stycznia 2008 r., sygn. I FSK 140/07; 21 lutego 2012 r., sygn. II GSK 51/11; 9 maja 2018 r., sygn. II FSK 1079/16; 20 listopada 2019 r., sygn. I OSK 2776/18; 3 grudnia 2019 r., sygn. I OSK 2764/17; 31 stycznia 2020 r., sygn. I OSK 1129/18; 16 kwietnia 2020 r., sygn. I OSK 932/19, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nie ulega przy tym wątpliwości, że sąd może zastosować art. 207 § 2 p.p.s.a. ze względów słusznościowych (*vide* – wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. I FSK 140/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

oraz B. Dauter, *Zarys metodyki pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2008, str. 452).

Wskazać też należy, iż, w myśl art. 208 p.p.s.a., *[n]iezależnie od wyników spraw, o których mowa w art. 200, art. 203, art. 204 i art. 207, sąd może włożyć na stronę obowiązek zwrotu kosztów – w całości lub w części – wywołanych jej niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem.*

Przepis ten wprowadza tzw. zasadę zawinienia, stanowiącą wyjątek od zasady rezultatu i ma zastosowanie przy orzekaniu o zwrocie kosztów zarówno w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, jak i w postępowaniu kasacyjnym, niezależnie od wyniku tych postępowań. Pozwala na obciążenie obowiązkiem zwrotu określonych kosztów w całości lub w części tej strony (tj. zarówno skarżącego, jak i organu), która swoim niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym zachowaniem koszty te wywołała (*vide* – M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, komentarz do art. 208).

Na marginesie jedynie zauważyć należy, iż koszty sądowe są instrumentem polityki państwa służącym regulowaniu relacji stron stosunków procesowych oraz stymulowaniu decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia ich interesów i doboru środków ochrony. Pozwalają one osiągnąć sprawność organizacyjną i orzeczniczą sądów oraz wyeliminować (przynajmniej częściowo) roszczenia oczywiście bezzasadne. Spełniają też funkcje społeczne (ograniczenie pieniactwa, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacania się) oraz fiskalne (częściowy zwrot kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości) [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. P 19/16, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 12 oraz powołane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego].

W świetle powyższej argumentacji, zasadne jest przyjęcie, iż postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1

pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego