



Warszawa, 17 grudnia 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 33/20
BAS-WAK-734/20

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 A
W , prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą A

z 20 marca 2017 r. (sygn. akt SK 33/20), 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. W skardze konstytucyjnej z 20 marca 2017 r. A W , prowadzący działalność gospodarczą pod firmą A.

(dalej: skarżący) jako przedmiot kontroli wskazał: art. 194, art. 207 § 2 i art. 227 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, ze zm.; dalej: prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi albo p.p.s.a.).

Zaskarżony art. 194 p.p.s.a. brzmi:

„§ 1. Zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługuje na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadkach przewidzianych w ustawie, a ponadto na postanowienia, których przedmiotem jest:

- 1) przekazanie sprawy innemu sądowi administracyjnemu;
 - 1a) odrzucenie skargi w przypadkach, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2-4 oraz art. 220 § 3;
 - 1b) umorzenie postępowania;
- 2) wstrzymanie lub odmowa wstrzymania wykonania decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, o których mowa w art. 61;
- 3) (uchylony);
- 4) odmowa sporządzenia uzasadnienia wyroku;
- 5) sprostowanie lub wykładnia orzeczenia albo ich odmowa;
 - 5a) odrzucenie wniosku o uzupełnienie wyroku albo odmowa jego uwzględnienia;
- 6) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego;
- 7) odrzucenie skargi kasacyjnej;
- 8) odrzucenie zażalenia;
- 9) zwrot kosztów postępowania, jeżeli strona nie wnosi skargi kasacyjnej;
- 10) ukaranie grzywną.

§ 2. Zażalenie wnosi się w terminie siedmiu dni od doręczenia postanowienia.

§ 3. Zażalenie powinno czynić zadość wymaganiom przepisanych dla pisma w postępowaniu sądowym oraz zawierać wskazanie zaskarżonego postanowienia i wniosek o jego zmianę lub uchylenie, jak również związane uzasadnienie zażalenia.

§ 4. Zażalenie, którego przedmiotem jest odrzucenie skargi kasacyjnej, powinno być sporządzone przez adwokata lub radcę prawnego. Przepis art. 175 § 2 -3 stosuje się odpowiednio”.

Drugi z zaskarżonych przepisów, art. 207 § 2 p.p.s.a., stanowi: „W przypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części”.

Zgodnie z ostatnim przepisem stanowiącym przedmiot kontroli, art. 227 p.p.s.a.: „Zażalenie przysługuje na zarządzenie przewodniczącego oraz postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie kosztów sądowych, jeżeli strona nie składa środka odwoławczego co do istoty sprawy” (§ 1), „Od zażaleń, o których mowa w § 1, nie pobiera się opłat sądowych” (§ 2).

2. Wszystkie przytoczone wyżej przepisy zostały zaskarżone zakresowo, przy czym niekonstytucyjność dwóch spośród nich dotyczyć ma tak samo wyodrębnionego zakresu. Zważywszy powyższe, kontrola konstytucyjność obejmuje:

- art. 194 p.p.s.a. w zakresie, w jakim „nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez Naczelnego Sąd Administracyjny”;
- art. 207 § 2 p.p.s.a., w zakresie, w jakim „nie przewiduje obowiązku, a jedynie możliwość, odstąpienia od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części w przypadkach szczególnie uzasadnionych, w szczególności w sytuacji braku przyczynienia się Strony obciążonej kosztami do wydania wadliwego wyroku przez Sąd I instancji”;
- art. 227 p.p.s.a. w zakresie, w jakim „nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez Naczelnego Sąd Administracyjny”.

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną

1. Wniesienie skargi konstytucyjnej było poprzedzone następującymi okolicznościami faktycznymi. Skarżący, wnioskiem z 24 lipca 2009 r., wystąpił

o dofinansowanie ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 realizacji projektu, polegającego na budowie obiektu hotelowego w miejscowości uzdrowskiej. Po terminowym usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości wniosku (skorygowaniu błędnie oznaczonej daty rozpoczęcia realizacji projektu), skarżący otrzymał wnioskowane dofinansowanie. W trakcie przeprowadzonej przez Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym (dalej: Instytucja Zarządzająca) w lipcu 2013 r. oraz we wrześniu 2013 r. planowej kontroli realizacji przedmiotowego projektu, stwierdzono prawidłowe jego wykonanie we wszystkich trzech zakresach kontroli (merytorycznym, finansowym oraz zamówień publicznych). Jednakże w wyniku audytu przeprowadzonego (w okresie lipiec 2014 r. – styczeń 2015 r.) przez Urząd Kontroli Skarbowej stwierdzono, że przedmiotowy projekt nie został zrealizowany zgodnie z zawartą umową o dofinansowanie oraz nie jest zgodny ze wszystkimi warunkami dotyczącymi jego przeznaczenia, wykorzystania i zakładanych celów. Stwierdzono nadto, że wydatki zadeklarowane przez skarżącego nie są zgodne z zasadami kwalifikowalności określonymi w przepisach unijnych i krajowych. W tych okolicznościach Zarząd Województwa decyzją z czerwca 2015 r. zobowiązał skarżącego do zwrotu otrzymanego dofinansowania w łącznej kwocie zł wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych.

Skarżący złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Po jego rozpoznaniu Zarząd Województwa decyzją z sierpnia 2015 r. utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. Inicjator niniejszego postępowania wniósł skargę na tę decyzję (utrzymującą w mocy wcześniejszą decyzję własną, zobowiązującą skarżącego do zwrotu środków finansowych przeznaczonych na realizację projektu finansowanego z udziałem środków europejskich wraz z odsetkami) do sądu.

2. Wyrokiem z stycznia 2016 r., sygn. akt , Wojewódzki Sąd Administracyjny w K , uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Zarządu Województwa z czerwca 2015 r. oraz zasądził na rzecz beneficjenta zwrot kosztów postępowania sądowego.

Zarząd Województwa zaskarżył powyższy wyrok skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), wnosząc o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez

Wojewódzki Sąd Administracyjny w K , o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

3. Zaskarżony wyrok WSA w K został uchylony wyrokiem NSA z listopada 2016 r., sygn. akt . Podzielając zarzuty wnoszącego skargę kasacyjną, sąd II instancji uznał, że na podstawie uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie ma możliwości zrekonstruowania przyjętej przez sąd I instancji podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia ani dokonania oceny ewentualnej wadliwości zastosowania przez organ przepisów prawa procesowego oraz materialnego, i to w sposób mający istotny wpływ na wynik sprawy. Nie sposób zatem ocenić, czy WSA w K nie popełnił błędów w ocenie legalności decyzji administracyjnych i w rozumowaniu. Rozważania uzasadnienia wyroku są – w ocenie sądu II instancji – lakoniczne i ogólnikowe, nie odnoszą się do wynikających z akt konkretnych dowodów i faktów, jak i stanowiska prezentowanego przez kasatora w decyzji. W efekcie nie wiadomo, jakie jest stanowisko WSA w K co do wskazywanych w skardze kasacyjnej elementów stanu faktycznego i prawnego.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że stosownie do art. 141 § 4 i art. 133 § 1 p.p.s.a. obowiązkiem sądu I instancji było uwzględnienie i dokonanie oceny całokształtu materiału dowodowego, a następnie zaprezentowania tej oceny w uzasadnieniu wyroku, a także odniesienia się do odmiennych stanowisk prezentowanych przez strony postępowania sądowego. W konkluzji NSA uznał, że stwierdzone naruszenia prawa przez sąd I instancji nie pozwalają na kontrolę instancyjną tego wyroku, co w orzecznictwie sądu kasacyjnego jest uznawane za istotną wadę rozstrzygnięcia sądowego.

W konsekwencji dokonanych ustaleń NSA na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. uwzględnił skargę kasacyjną – uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania WSA w K , o kosztach postępowania kasacyjnego orzekł zaś na podstawie art. 203 pkt 2 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.

III. Zarzuty skarżącego

1. Zdaniem skarżącego, art. 194 p.p.s.a. (nie przewidując możliwości zaskarżenia wydanego przez Naczelny Sąd Administracyjny orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego) oraz art. 227 p.p.s.a. (przyznając prawo do zażalenia

rozstrzygnięcia o kosztach jedynie, gdy orzeczenie wyda wojewódzki sąd administracyjny) godzą w art. 78 („Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa”) w związku z art. 45 ust. 1 („Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”) a także art. 176 ust. 1 („Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”) Konstytucji.

Według inicjatora niniejszego postępowania, prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje zasadę pełnej odpowiedzialności finansowej za wynik postępowania – tzw. zasadę rezultatu. Jednak o ile w przypadku postępowania pierwszoinstancyjnego, uczestnik ma prawo zaskarżenia rozstrzygnięcia o kosztach postępowania, o tyle w przypadku kosztów postępowania kasacyjnego, jego uczestnikowi nie przysługuje w tym zakresie żaden środek odwoławczy. Nawet rażąco błędne i niesprawiedliwe rozstrzygnięcie sądu nie podlega żadnej weryfikacji, co stanowi – w przekonaniu skarżącego – przejaw naruszenia art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji, zaś z uwagi na skutki finansowe decyzji sądu – również prawa do własności, wyrażonego w art. 64 Konstytucji.

2. W ocenie skarżącego art. 207 § 2 p.p.s.a., nie przewidując obowiązku, a jedynie możliwość odstąpienia od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części w przypadkach szczególnie uzasadnionych (zwłaszcza w sytuacji braku przyczynienia się strony obciążonej kosztami do wydania wadliwego wyroku przez sąd I instancji), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, w tym w szczególności z wywodzonymi z niego zasadami: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwa prawnego jednostki i poprawnej legislacji.

Jak podniesiono w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, kwestionowany przepis wprowadza tzw. zasadę słuszności, na podstawie której NSA może odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony wygrywającej. Wymieniona w nim przesłanka „szczególnie uzasadnionego przypadku” ma charakter wyjątkowy i musi być interpretowana w sposób ścisły. Dokonywana w tym zakresie ocena sądu ma charakter dyskrejonalny, oparty na swobodnym uznaniu. Ustawodawca nie pozostawia stronie postępowania żadnej możliwości skorzystania z takiego środka, ograniczając drogę obrony jej praw. Tymczasem w przypadku, gdy

wyłączną przyczyną uwzględnienia skargi kasacyjnej jest wadliwe orzeczenie sądu I instancji, już samo istnienie możliwości zasądzenia kosztów postępowania od strony, która wniosła skargę do sądu I instancji, ale nie zaskarżyła jego orzeczenia, stanowi – w przekonaniu skarżącego – naruszenie wymienionych wyżej zasad, wywodzonych z art. 2 Konstytucji.

IV. Analiza formalnoprawna

1. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego, wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 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) ani – jak ma to miejsce w niniejszej sprawie – w postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, wydanym na podstawie art. 61 ust. 8 ustawy o TK (tak m.in. w wyroku TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15, zob. także wyrok TK z 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14).

In casu, przystąpienie do merytorycznej analizy konstytucyjności jest warunkowane efektem rozważań o charakterze formalnym. W ocenie Sejmu, skargę konstytucyjną, która zapoczątkowała niniejsze postępowanie, obarczają uchybienia, które uniemożliwiają rozpoznanie co do *meritum* podniesionych w niej zarzutów. Przemawiają za tym następujące, omówione niżej okoliczności.

2. Na wstępie należy podkreślić, że przyjęta w prawie polskim konstrukcja skargi konstytucyjnej charakteryzuje się daleko idącą specyfiką. Zgodnie z art. 79

ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. W świetle powyższego przepisu, a także unormowań ustawowych, precyzujących zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony praw, należy stwierdzić, że jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi jest przepis prawny wykazujący podwójną kwalifikację. Po pierwsze, musi być on podstawą wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej ostatecznego orzeczenia, naruszającego podstawowe prawa skarżącego. Po drugie, przyczyna takiego naruszenia tkwić winna w normatywnej treści uregulowania, które skarżący czyni przedmiotem wnoszonej skargi konstytucyjnej. W zakresie przedmiotu skargi konstytucyjnej mieści się zatem wyłącznie norma prawna stanowiąca efekt działania prawotwórczego organów państwa. Tak określony przedmiot skargi determinuje również cel korzystania z tego środka ochrony praw i wolności. Jest nim eliminacja z systemu obowiązującego prawa normy prawnej, której niezgodność z Konstytucją stwierdzi Trybunał (wyrok TK z 6 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 33/04; postanowienia TK z: 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; 16 marca 2010 r., sygn. akt SK 57/08).

Przenosząc te uwagi na grunt niniejszej sprawy trzeba uznać, że podstawowe znaczenie ma fakt, iż dwa z trzech przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli, art. 194 i art. 227 p.p.s.a., nie były normatywną podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą wniesiono skargę konstytucyjną. Wspomniane przepisy określają postanowienia i zarządzenia, na które przysługuje zażalenie w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Tymczasem orzeczenie, z którym skarżący łączy naruszenie swych praw (tj. wyrok NSA z listopada 2016 r., sygn. akt _____), uwzględniające skargę kasacyjną, rozstrzygało o kosztach postępowania kasacyjnego, a nie o prawie do wniesienia środka odwoławczego.

Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że jeżeli skarżący zamierza kwestionować w drodze skargi konstytucyjnej akt normatywny z tego względu, że nie przyznaje on skarżącemu drogi sądowej w określonej sprawie, to musi uzyskać ostateczne orzeczenie o odrzuceniu środka prawnego, mającego inicjować postępowanie przed sądem. Uzasadnienie wymogu, by poddany

trybunalskiej kontroli przepis stanowił budulec normy zastosowanej w sprawie skarżącego, jako przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej, było wielokrotnie tematem wypowiedzi sądu konstytucyjnego. Jest ono ściśle związane z modelem skargi, przyjętym przez polskiego ustrojodawcę. Jak podkreśla Trybunał: „Skarga spełnia dwie, nierozzerwalnie związane ze sobą funkcje: ochrony naruszonych konstytucyjnych wolności lub praw jednostki oraz środka prawnego zmierzającego do eliminacji niekonstytucyjnego przepisu z porządku prawnego. Rozerwanie więzi obu wymienionych funkcji prowadziłyby do pozbawienia skargi cech stanowiących o jej istocie” (postanowienie pełnego składu TK z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13). Inaczej niż w wypadku wniosków kierowanych przez podmioty legitymowane na podstawie 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. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału: „w odróżnieniu od *actio popularis*, inicjujący skargę konstytucyjną podmiot działa nie w obronie prawa w ogóle, ale w obronie swojego własnego prawa o szczególnej wartości konstytucyjnej w sytuacji, gdy naruszenie nastąpiło rzeczywiście, a nie mogło tylko nastąpić. Celem takiego działania, motywowanego interesem prawnym skarżącego, jest usunięcie skutków naruszenia osobistego, bezpośredniego i aktualnego. W przeciwnym razie skarga konstytucyjna przekształciłaby się w *actio popularis*, a tego w żadnym wypadku nie przewiduje art. 79 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu kwestia aktualności naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego winna podlegać ocenie w trakcie badania merytorycznego skargi. Standardowym instrumentem ochrony praw lub wolności powinna być możliwość weryfikacji treści orzeczenia i jego zmiany przez określony organ (zob. postanowienie o sygn. SK 8/10 oraz powołane tam postanowienia i poglądy przedstawicieli doktryny)” (postanowienie TK z 27 października 2015 r., sygn. akt SK 2/14).

Wziąwszy pod uwagę prezentowane poglądy, konsekwentnie kształtujące praktykę Trybunału Konstytucyjnego, a także fakt, iż w postępowaniu sądowym, które poprzedzało zainicjowanie niniejszej sprawy, art. 194 i art. 227 p.p.s.a. na żadnym etapie nie stanowiły – bezpośredniej lub choćby pośredniej – podstawy decydowania o sytuacji procesowej skarżącego, stwierdzić należy, że *in casu* nie występuje tożsamość podstawy prawnej orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego i przedmiotu zaskarżenia. Spełnienie tego wymogu, otwierające drogę do

merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, byłoby możliwe tylko w razie złożenia zażalenia na orzeczenie sądu o kosztach postępowania kasacyjnego. Odstąpienie od jego wniesienia powoduje, że żądanie kontroli konstytucyjnej art. 194 oraz art. 227 p.p.s.a. jest oderwane od rozstrzygnięcia kształtującego prawa i obowiązki skarżącego, jako indywidualnie określonej osoby, i wykracza poza przyjęty w polskim prawie model skargi konstytucyjnej. W tym zakresie skarżący pozbawił się legitymacji do zainicjowania przed Trybunałem Konstytucyjnym kontroli hierarchicznej zgodności norm.

3. Przedstawione wyżej rozważania nie dotyczą skargi konstytucyjnej w części, w jakiej formułuje ona zarzut wobec art. 207 § 2 p.p.s.a. W wypadku tego przepisu zasadne jest przyjęcie, że stanowił on podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia wobec skarżącego. Wątpliwości natury formalnoprawnej wynikają zaś stąd, że w piśmie inicjującym postępowanie w sprawie kontroli norm nie wskazano, do naruszenia jakich konstytucyjnych praw podmiotowych jednostki doszło wskutek zastosowania art. 207 § 2 p.p.s.a.

Przesłanką dopuszczalności złożenia skargi nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej wolności lub praw człowieka i obywatela, z których wynikają przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawa podmiotowe (art. 79 Konstytucji). Koresponduje z tym utrwalony pogląd sądu konstytucyjnego, zgodnie z którym w postępowaniu zainicjowanym skargą kontrola może odbywać się jedynie na podstawie postanowień Konstytucji statuujących wolności lub prawa podmiotowe, a zatem postanowień będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającą mu możliwość wyboru zachowania (por. m.in. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03). Z ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że katalog praw i wolności wymienionych w rozdziale II Konstytucji obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji postanowień zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak np. klauzula demokratycznego państwa prawnego, ale nie mogą one stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej.

Na kanwie rozpatrywanej sprawy oznacza to przede wszystkim obowiązek wykazania, że wymieniony przez skarżącego jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucyjności („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym,

urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) rzeczywiście stanowi podstawę do wyinterpretowania prawa podmiotowego, którego naruszenie może być dochodzone w trybie skargi konstytucyjnej. W ocenie Sejmu skarżący nie podporządkował się temu nakazowi.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 Konstytucji nie może być samodzielnym źródłem praw podmiotowych (zob. m.in. wyroki TK z: 24 lipca 2014 r., sygn. akt SK 53/13; 6 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 19/16; postanowienie TK z 15 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 21/12; postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00). Incydentalnie Trybunał uznaje, że dopuszczalne jest powołanie zasady demokratycznego państwa prawnego jako samodzielnego wzorca wówczas, gdy skarżący wywodzi z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały ujęte w innym przepisie ustawy zasadniczej (zob. np. wyroki TK z 13 maja 2014 r., sygn. akt SK 61/13 i 24 lipca 2014 r., sygn. akt SK 53/13). *In casu*, uściślając, jakie treści normatywne stanowią punkt odniesienia dla oceny konstytucyjności art. 207 § 2 p.p.s.a., skarżący wskazał w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej: zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę bezpieczeństwa prawnego jednostki i zasadę poprawnej legislacji, wywodzone z art. 2 Konstytucji. Nadto, uzasadnienie skargi konstytucyjnej przekonuje, iż przepis ten został potraktowany jako kryterium kontroli konstytucyjności także w zakresie, w jakim wyraża on zasadę sprawiedliwości społecznej (skarga, s. 5-6). Z kolei w zażaleniu na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2017 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej określono, że art. 2 Konstytucji przewiduje prawo skarżącego „do funkcjonowania w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, opierającym się na zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa” (zażalenie z 29 maja 2017 r., s. 8-9). Tak odczytane na gruncie art. 2 Konstytucji prawo nie spełnia kryteriów „prawa podmiotowego” przyjmowanych przez Trybunał Konstytucyjny (w ślad za ustaleniami przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego), wśród których wskazać trzeba wymóg, by adresatem prawa był obywatel (lub inny podmiot prawa), przepis kształtował jego sytuację prawną (np. dawał mu uprawnienia), i wreszcie by adresat normy miał możliwość wyboru zachowania się, tzn. spełnienia lub niespełnienia tej normy (tak m.in. wyrok TK z: 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01 oraz postanowienie TK z 4 grudnia 2018 r.,

sygn. akt SK 8/17). Wymogom tym nie odpowiadają normy prawne, które przyjmując postać zasad ustroju, adresowane są w pierwszym rzędzie do prawodawcy, wyznaczając sposób wykorzystywania przez niego kompetencji do normowania określonych dziedzin życia publicznego (tak m.in. wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. akt SK 24/09 oraz postanowienie TK z 23 stycznia 2002 r., sygn. akt SK 13/01). Na podstawie powyższego należy uznać, że – pomimo podjętych prób – skarżący nie zidentyfikował na tle art. 2 Konstytucji żadnego prawa podmiotowego, którego naruszenie mogłoby być przedmiotem trybunalskiej oceny.

Dodatkowo wymaga również odnotowania, że sąd konstytucyjny dozwala na wskazanie w trybie skargowym zasad wyrażonych bądź wywiedzionych z art. 2 Konstytucji o ile są ujęte jako tzw. związkowy wzorzec kontroli. Na gruncie niniejszego postępowania taka ewentualność nie może jednak znaleźć zastosowania, bowiem art. 207 § 2 p.p.s.a. nie został skonfrontowany z jakimkolwiek innym przepisem wyrażającym wolność lub prawo podmiotowe jednostki.

Na marginesie warto zaznaczyć, że tzw. zasady pochodne, rekonstruowane z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, chociaż funkcjonalnie ze sobą powiązane i mające częściowo wspólną treść, nie są jednak tożsame. Każda z tych zasad, jakkolwiek wywiedziona z art. 2 Konstytucji, w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wymaga odrębnego i właściwego do swej treści uzasadnienia. Kontrola konstytucyjności z każdą z tych zasad dokonywana jest bowiem przez pryzmat odmiennych kryteriów, które składają się na różne testy (m.in. wyroki TK z: 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09; 4 czerwca 2013 r., sygn. akt P 43/11; 14 listopada 2018 r., sygn. akt Kp 1/18). Warunkowi temu nie sprostał skarżący, który wymienione w swoich pismach procesowych (i przytoczone za nimi powyżej) zasady traktuje zbiorczo, lakonicznie odwołując się do ich sensu normatywnego. Prowadzi to do wniosku, że *in casu* niespełniona pozostaje również przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli (uznawana za szczególnie istotną w skargach konstytucyjnych w odniesieniu art. 2 Konstytucji, zob. np. wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12), co dodatkowo wskazuje na niedopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej co do *meritum*.

4. Wskazane przez Sejm deficyty skargi konstytucyjnej zostały dostrzeżone na etapie wstępnego rozpoznania i skutkowały wydaniem przez Trybunał

Konstytucyjny postanowienia z 11 maja 2017 r., sygn. akt Ts 68/17 o odmowie nadania jej dalszego biegu. Skarżący złożył na to postanowienie zażalenie, jednak nie przedstawił w nim argumentów, które uprzednio nie byłyby znane i rozważone przez Trybunał Konstytucyjny. Racje podniesione przez inicjatora niniejszego postępowania odnośnie do konieczności złożenia środka odwoławczego, który mu nie przysługuje, jako warunku nadania dalszego biegu jego skardze konstytucyjnej (w zakresie zarzutu naruszenie prawa do zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji), już wcześniej zostały sformułowane w piśmiennictwie (zob. przede wszystkim: M. Wiącek, *Formalne przesłanki skargi konstytucyjnej (w świetle orzecznictwa TK)*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 9, s. 23-25; J. Sułkowski, W. Białogłowski, *W sprawie formalnych przesłanek skargi konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 3, s. 102 oraz L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, s. 137-138) i objęte refleksją sądu konstytucyjnego (zob. zdanie odrębne sędziego TK A. Wróbla do postanowienia TK z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13). Wymaga podkreślenia, że stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie obligatoryjnego dysponowania przez skarżącego orzeczeniem władzy publicznej wydanym na podstawie kwestionowanych przepisów nawet wtedy, gdy oznacza to obowiązek złożenia zażalenia, mimo iż przepisy wyłączają możliwość odwołania się od postanowienia sądu, znalazło wyraz w orzeczeniu pełnego składu (postanowienie TK z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13). Tak sformułowany pogląd prawny jest w trybunalskim orzecznictwie rozpowszechniony (zob. m.in. postanowienia TK z: 9 czerwca 2015 r., sygn. akt Ts 308/13; 15 maja 2018 r., sygn. akt Ts 216/17), uznawany za wiążący pozostałe składy orzekające (zob. m.in. postanowienie TK z 14 września 2017 r., sygn. akt Ts 148/16) i wytyczający linię orzeczniczą także w aktualnym stanie prawnym, pod rządami ustawy o TK (zob. m.in. postanowienie TK z 21 marca 2018 r., sygn. akt Ts 148/17).

Na gruncie niniejszej sprawy, w postanowieniu z 5 marca 2020 r., sygn. akt Ts 68/17, Trybunał Konstytucyjny – uwzględniając zażalenie skarżącego i nadając skardze konstytucyjnej dalszy bieg – poprzestał na konstatacji, że w wypadku rozpatrywanej skargi „zachodzą wątpliwości uzasadniające konieczność merytorycznego rozpoznania podniesionych w niej zarzutów”. Tego rodzaju postanowienia o uwzględnieniu zażalenia, w których Trybunał Konstytucyjny

– zamiast wskazać, dlaczego uważa zaskarżone postanowienie (o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu) za niezasadne – ogranicza się do ogólnych enigmatycznych twierdzeń, uznawane są w literaturze przedmiotu za niespełniające konstytucyjnych standardów sprawiedliwości proceduralnej (Ł.M. Bębenista, *Uzasadnienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w kwestii dopuszczalności wniosków i skarg konstytucyjnych a konstytucyjne standardy sprawiedliwości proceduralnej*, „Studia Prawnicze” 2014, nr 4, s. 131-132). W niniejszej sprawie uzasadnienie postanowienia TK z 5 marca 2020 r., sygn. akt Ts 68/17, nie pozwala Sejmowi na ustosunkowanie się do motywów podjętego przez Trybunał rozstrzygnięcia i uwzględnienia ich w prezentowanym stanowisku.

Abstrahując od powyższego można zaznaczyć, że natura stwierdzonych uchybień skargi konstytucyjnej nie pozwalała na ich sanowanie *ex post*, tj. po ich zidentyfikowaniu w postanowieniu TK z 11 maja 2017 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Upływ czasu od wydanego względem skarżącego postanowienia NSA o kosztach postępowania kasacyjnego uniemożliwił zarówno wskazanie przed Trybunałem nowych wzorców kontroli art. 207 § 2 p.p.s.a. (możliwość uzupełnienia treści skargi konstytucyjnej o nowe wzorce kontroli po upływie ustawowego terminu jej wniesienia stanowiłaby *de facto* wyrażenie zgody na obejście prawa, zob. m.in. postanowienia TK z: 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 27/07; 14 lipca 2009 r., sygn. akt SK 2/08; 20 listopada 2012 r., sygn. akt SK 34/09; 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 15/11), jak i wniesienie do sądu zażalenia, celem uzyskania rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach jednostki na podstawie kwestionowanych art. 194 oraz art. 227 p.p.s.a.

Zważywszy powyższe, Sejm wnosi jak w *petitum*.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek