



PK VIII TK 44.2020

(SK 33/20)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną A W. o stwierdzenie, że:

- 1) art. 207 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) „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, jest niezgodny z art 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a w tym w szczególności z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą bezpieczeństwa prawnego jednostki i zasadą poprawnej legislacji”;
- 2) art. 227 ustawy wymienionej w pkt 1 „w zakresie w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez Naczelny Sąd Administracyjny jest niezgodny z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1, a także art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;
- 3) art. 194 ustawy wymienionej w pkt 1 „ w zakresie w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez Naczelny Sąd Administracyjny jest niezgodny z art. 78

w zw. z art. 45 ust. 1, a także art. 176 ust. 1 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.

A W. (dalej: Skarżący lub A W.) wnioskiem z dnia lipca 2009 r. wystąpił o dofinansowanie realizacji projektu pod nazwą *Budowa obiektu hotelowego w miejscowości uzdrowskiej K. - Hotel O.* ze środków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013.

Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym (dalej: Instytucja Zarządzająca) wezwała wnioskodawcę do poprawienia w wyznaczonym terminie błędnie oznaczonej daty rozpoczęcia realizacji projektu.

A W. – po wprowadzeniu we wniosku stosownych poprawek – na podstawie zawartej z Instytucją Zarządzającą umowy z dnia kwietnia

2010 r. (zmienionej następnie aneksem z dnia czerwca 2010 r.), otrzymał wnioskowane dofinansowanie.

W wyniku przeprowadzonego przez Urząd Kontroli Skarbowej audytu operacji realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 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 też, że wydatki zadeklarowane przez A W. są niezgodne z zasadami ich kwalifikowania określonymi w przepisach prawa krajowego i unijnego.

W konsekwencji Zarząd Województwa (dalej: Zarząd), decyzją z dnia czerwca 2015 r., zobowiązał A W. do zwrotu otrzymanego dofinansowania w łącznej kwocie zł wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych (w tym zł ze środków europejskich oraz zł ze środków budżetu państwa).

Skarżący złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Po rozpoznaniu tego wniosku Zarząd, decyzją z dnia sierpnia 2015 r., utrzymał w mocy swoją decyzję z dnia czerwca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w K, po rozpoznaniu skargi A W. na wskazaną decyzję Zarządu z dnia sierpnia 2015 r., wyrokiem z dnia stycznia 2016 r. uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję z dnia czerwca 2015 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Instytucji Zarządzającej.

Od wyroku tego skargę kasacyjną złożył Zarząd.

Wyrokiem z dnia listopada 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok WSA w K i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania temu Sądowi oraz zasądził od A W. na rzecz Zarządu kwotę zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

W skardze konstytucyjnej Skarżący zarzucił:

- przepisowi art. 207 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: p.p.s.a.), w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku, a jedynie możliwość odstąpienia przez NSA od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części w przypadkach szczególnie uzasadnionych, niezgodność z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwa prawnego jednostki i poprawnej legislacji;
- przepisom art. 227 i art. 194 p.p.s.a., w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez NSA, niezgodność z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1, a także art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

Wskazane w niniejszej sprawie w *petitum* skargi konstytucyjnej przepisy p.p.s.a. stanowią:

Art. 207. (...);

§ 2. W przypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części.

Art. 194. § 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 zwięzłe 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.

Art. 227. § 1. Zażalenie przysługuje na zarządzenie przewodniczącego oraz postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie kosztów sądowych, jeżeli strona nie składa środka odwoławczego co do istoty sprawy.

§ 2. Od zażaleń, o których mowa w § 1, nie pobiera się opłat sądowych.

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 rozpoznając 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; 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 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. SK 6/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 62).

Na wstępie zauważyć należy, że w niniejszej sprawie – w części dotyczącej zarzutów niezgodności art. 194 p.p.s.a., w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez NSA, z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji – nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na konieczność przestrzegania zasady *ne bis in idem*.

Potrzeba umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji prawnej ze względu na zbędność

orzekania, wynikająca z zasady *ne bis in idem*, występuje w sytuacji, gdy kwestia zgodności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli była już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 marca 2008 r., sygn. SK 24/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 38 i 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94). Zasada *ne bis in idem* jest pojmowana jako zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85), przy czym umorzenie postępowania konieczne jest wówczas, gdy występuje tożsamość zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz zarzutów (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 1998 r., sygn. K. 11/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 5). Zasada *ne bis in idem* nakłada przy tym na Trybunał Konstytucyjny obowiązek dokonania, w kategoriach pragmatycznych, oceny celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 stycznia 1998 r., sygn. K. 33/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 8; 10 lipca 2007 r., sygn. P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86; 4 września 2008 r., sygn. P 25/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 129). Zasada ta znajduje zastosowanie wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisu, jak i w sytuacji, gdy uznał zakwestionowaną regulację za zgodną z określonymi wzorcami kontroli. W przypadku ponownego zakwestionowania określonej treści normatywnej, uznanej za niekonstytucyjną we wcześniejszym rozstrzygnięciu, orzekanie jest zbędne, gdyż został osiągnięty podstawowy cel kontroli konstytucyjności, polegający na wyeliminowaniu z systemu prawnego stanu hierarchicznej niezgodności aktów normatywnych. Natomiast jeśli Trybunał Konstytucyjny orzekł o konstytucyjności określonej regulacji, to ponowne jej badanie jest zbędne wówczas, gdy brak jest nowej płaszczyzny kontroli konstytucyjności, co oznacza, że postępowanie jest bezcelowe, a zatem zbędne

(*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. SK 22/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 117).

W tym kontekście zauważyć należy, iż Trybunał Konstytucyjny, wyrokiem z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15 (OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 87) orzekł, że [a]rt. 194 § 1 w związku z art. 15 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, 846 i 996) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez Naczelny Sąd Administracyjny, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Postępowanie, w którym został wydany przedmiotowy wyrok, zostało zainicjowane skargą konstytucyjną sformułowaną na tle stanu faktycznego sprawy, w której NSA oddalił skargę kasacyjną skarżącej od wyroku sądu I instancji oraz zasądził od niej na rzecz organu administracji zwrot kosztów postępowania kasacyjnego. Podniesiony w tejże skardze konstytucyjnej zarzut dotyczył zatem niekonstytucyjności stanu prawnego, w którym brak jest regulacji przewidującej możliwość zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez NSA, obciążającego tymi kosztami stronę, której skarga kasacyjna nie została uwzględniona.

W niniejszej sprawie, z *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, iż zarzut niezgodności z wzorcami z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 176 Konstytucji dotyczy przepisu art. 194 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje on możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego, wydanego przez NSA, przez stronę obciążoną tymi kosztami, która nie wniosła skargi kasacyjnej do tego Sądu.

Wydaje się zatem, iż nie można przyjąć, że w niniejszej sprawie oraz sprawie o sygn. SK 46/15, we wskazanym zakresie, występuje tożsamość podniesionych w nich zarzutów – a tym samym brak jest przesłanki *ne bis in idem*.

Nie ma też podstaw do umorzenia w tej części postępowania ze względu na nakaz wynikający z zasady *res iudicata*.

Zasada ta wymaga bowiem tożsamości zarówno przedmiotowej, jak i podmiotowej środka inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. Ts 154/17, OTK ZU z 2018 r., seria B, poz. 78).

W niniejszej sprawie brak jest zaś tożsamości podmiotowej oraz, jak już wskazano, tożsamości przedmiotowej ze sprawą o sygn. SK 46/15.

Powyższe nie oznacza jednak, że w niniejszej sprawie skarga konstytucyjna, także w części dotyczącej zarzutów niezgodności z Konstytucją art. 194 p.p.s.a. w zaskarżonym zakresie, podlega merytorycznemu rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

Pamiętać bowiem trzeba, iż 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 zaś 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; 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87; 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; 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 oraz 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. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok Trybunału 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 prawa 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 niniejszej sprawie nie uzasadniono zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych regulacji.

Skarga konstytucyjna nie zawiera bowiem szczegółowej i precyzyjnej argumentacji, która przemawiałaby za obaleniem domniemania konstytucyjności kwestionowanych regulacji. Nie powołano w niej dowodów na poparcie zarzutów dotyczących niezgodności owych regulacji z ustawą zasadniczą.

Jeśli chodzi o podniesione w skardze konstytucyjnej zarzuty naruszenia przez art. 207 § 2 p.p.s.a. przepisu art. 2 Konstytucji, z *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej (str. 5) wynika, że zarzut ten dotyczy naruszenia wywodzonych z tegoż wzorca kontroli zasad ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwa prawnego jednostki oraz poprawnej legislacji, a także wyrażonej w nim zasady sprawiedliwości społecznej. Zarzut naruszenia tej ostatniej zasady nie został przy tym sformułowany w *petitum* skargi konstytucyjnej.

Skarga konstytucyjna nie spełnia ustawowych wymogów dotyczących należytego uzasadnienia zarzutów naruszenia przez art. 207 § 2 p.p.s.a. wskazanych zasad.

W szczególności nie spełnia tych wymogów stwierdzenie, iż *kwestionowana regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji, stanowiącym zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. (...). Zasada ta wyklucza również możliwość przerzucenia negatywnych konsekwencji błędów organów państwa (w tym także sądów) na jednostkę. Tym samym przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi powinny wykluczać możliwość zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w sytuacji gdy wyłączną przyczyną uwzględnienia skargi kasacyjnej były błędy w uzasadnieniu, których dopuścił się Sąd I instancji. (...). Tak więc regulacje ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w swoim obecnym kształcie pozostają w sprzeczności ze wskazanymi zapisami Konstytucji [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 7], jak*

również wskazanie, że zastosowanie przepisu art. 207 § 2 p.p.s.a. ma charakter uznaniowy, zaś *na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego zachowuje swoją aktualność pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 26 stycznia 2012 roku (sygn. akt: III CZ 10/12), w myśl którego ocena sądu, czy zachodzi wypadek szczególnie uzasadniony, ma charakter dyskrejonalny, oparty na swobodnym uznaniu, kształtowany własnym przekonaniem sądu oraz oceną okoliczności rozpoznawanej sprawy. Pozostawienie więc takiej możliwości wyłącznie i w każdym przypadku ocenie sądu powoduje, iż ustawodawca nie pozostawia stronie postępowania żadnej możliwości skorzystania z takiego środka, ograniczając drogę obrony swoich praw [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 5].*

W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki w skardze konstytucyjnej w zasadzie ograniczono się do stwierdzenia, iż *pełna dyskrejonalność sądu w kwestii zastosowania (...) rozwiązania przewidzianego treścią art. 207 § 2 p.p.s.a. doprowadza do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która wywodzi się z art. 2 Konstytucji (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 7).*

W skardze konstytucyjnej brak jest też argumentacji dotyczącej zarzutu naruszenia przez ustawodawcę w art. 207 § 2 p.p.s.a. zasady poprawnej legislacji. W tym zakresie w skardze konstytucyjnej w istocie ograniczono się do wyrażenia poglądu, iż przepis 207 § 2 p.p.s.a. narusza tę zasadę (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 7, pkt B).

Jeśli chodzi o zarzut niezgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zauważyć trzeba, iż, odnośnie do tego zarzutu, w skardze konstytucyjnej właściwie ograniczono się do podniesienia, że – w sytuacji, gdy wyłączną przyczyną postępowania kasacyjnego było wadliwe orzeczenie Sądu I instancji – obciążenie, na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a., kosztami postępowania kasacyjnego strony, która wniosła skargę do Sądu I

instancji, ale nie zaskarżyła wydanego przez tenże sąd orzeczenia, *pozostaje w opozycji wobec obowiązku urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości społecznej, wynikającego z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Brak jest bowiem uregulowania zasad postępowania sądownoadministracyjnego, które w takiej sytuacji obligowałyby Sąd do odstąpienia od zasądzenia kosztów postępowania (...). Tym samym już samo istnienie możliwości zasądzenia takich kosztów w przypadku gdy wyłączną przyczyną uwzględnienia skargi kasacyjnej jest wadliwe orzeczenie sądu I instancji stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji, a tym samym stanowi naruszenie zasady sprawiedliwości, zasady bezpieczeństwa prawnego oraz zasady poprawnej legislacji, które to zasady wywodzą się z art. 2 Konstytucji (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 5, 6).*

Z cytowanego fragmentu skargi konstytucyjnej zdaje się przy tym wynikać, iż, w istocie, Skarżący upatruje naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej przede wszystkim przez regulację obciążającą kosztami postępowania kasacyjnego stronę, która wniosła skargę do Sądu I instancji na decyzję organu administracji, ale nie zaskarżyła wydanego przez tenże sąd orzeczenia, tj. regulację zawartą w art. 203 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym stronie, która wniosła skargę kasacyjną, należy się zwrot poniesionych przez nią niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego *od skarżącego – jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę.*

Przepis ten nie jest jednak przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

Zauważyć ponadto należy, iż podniesiona przez Skarżącego okoliczność, że w orzeczeniach wydanych w stanach faktycznych analogicznych do zaistniałego w sprawie, na kanwie której skierował skargę konstytucyjną, NSA stosuje przepis art. 207 § 2 p.p.s.a. (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 5) – stanowi w istocie polemikę z rozstrzygnięciem w przedmiocie kosztów postępowania kasacyjnego zawartym w wydanym w tejże sprawie wyroku NSA z dnia 8 listopada 2016 r.

W zakresie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się jednak kontrola stosowania przepisów prawa – choćby nawet błędnego, prowadzącego do niekonstytucyjnego skutku – w konkretnych, indywidualnych sprawach. Do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy więc ocena i weryfikacja zasadności orzeczeń sądowych zapadłych w konkretnych sprawach. Jego kontroli w szczególności nie podlega prawidłowość ustaleń dokonanych przez sądy, zastosowanie albo odmowa zastosowania obowiązujących przepisów czy też wadliwość kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115; 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 48; 27 czerwca 2017 r., sygn. Ts 261/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 179; 20 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 12; 29 października 2018 r., sygn. Ts 17/18, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 7; 17 grudnia 2019 r., sygn. SK 22/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 3).

W niniejszej sprawie, z *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, iż Skarżący w istocie ograniczył się do wskazania zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji, które, w Jego ocenie, zostały naruszone przez zaskarżoną normę z art. 207 § 2 p.p.s.a. Nie odniósł się jednak do treści tychże zasad, nie przeprowadził analizy pozwalającej na ich porównanie z zaskarżoną regulacją, a tym samym nie uprawdopodobnił zarzutu ich naruszenia przez przepis 207 § 2 p.p.s.a. W istocie w skardze konstytucyjnej nie powołano argumentów koncentrujących się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej pomiędzy zaskarżoną regulacją a wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady bezpieczeństwa prawnego jednostki oraz zasady sprawiedliwości społecznej.

W odniesieniu do podniesionych w niniejszej sprawie zarzutów niezgodności przepisów art. 194 i art. 227 p.p.s.a. z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji zauważyć należy, iż sposób sformułowania tychże

zarzutów wskazuje, że Skarżący w istocie zarzuca pominięcie ustawodawcze, które polegać miałyby na braku regulacji prawnej przewidującej prawo zaskarżenia przez stronę wydanego przez NSA orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego obciążającego tymi kosztami stronę, która nie wniosła skargi kasacyjnej do tego Sądu (strona wniosła skargę na decyzję organu administracji uwzględnioną przez sąd I instancji, którego orzeczenie zostało uchylone przez NSA w następstwie uwzględnienia skargi kasacyjnej wniesionej przez tenże organ).

W niniejszej sprawie w skardze konstytucyjnej nie zostały spełnione ustawowe wymogi dotyczące uzasadnienia także tych zarzutów.

W szczególności nie spełnia tych wymogów wskazanie, iż przepisy art. 227 § 1 i art. 194 p.p.s.a. nie dają możliwości zaskarżenia orzeczenia NSA w przedmiocie kosztów postępowania kasacyjnego (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 6 i powołana tam argumentacja), oraz stwierdzenie, iż *[n]awet rażąco błędne i niesprawiedliwe rozstrzygnięcie sądu w tym zakresie nie podlega żadnej weryfikacji, co stanowi przejaw naruszenia art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji. Pozbawienie Skarżącego w takiej sytuacji prawa do zweryfikowania wysokości oraz zasadności zasądzonych kosztów uniemożliwia więc jakąkolwiek ochronę przed arbitralnym i wadliwym rozstrzygnięciem, którego bezpośrednie skutki finansowe ponosi Skarżący, przez co pośrednio naruszona zostaje również zasada prawa do własności wyrażona w art. 64 Konstytucji* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 7). Nie można także uznać za wystarczające podniesienie przez Skarżącego, że w obowiązującym stanie prawnym strona postępowania sądowoadministracyjnego nie ma żadnego wpływu na orzeczenie NSA o odstąpieniu od obowiązku zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, zaś *pełna dyskrejonalność sądu w kwestii zastosowania rozwiązania przewidzianego w art. 207 § 2 p.p.s.a. bez jednoczesnej możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia o kosztach postępowania przez stronę, w pełni uzasadnia powyższy zarzut* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 7), oraz stwierdzenie, iż

orzeczenie o kosztach postępowania wydane po raz pierwszy przez NSA działający jako sąd odwoławczy wpływa na prawa podmiotowe Skarżącego, bezpośrednio prowadząc do uszczuplenia jego praw majątkowych poprzez nałożenie obowiązku zapłaty kosztów sądowych, a także wskazanie, iż w przepisach procedury cywilnej, w art. 394² § 1 k.p.c., przewidziana została możliwość zaskarżenia postanowienia sądu II instancji w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 8).

Z treści skargi konstytucyjnej w zakresie dotyczącym zarzutów naruszenia przepisów art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji Skarżący w zasadzie nie odniósł się do treści norm prawnych wynikających z tychże wzorców kontroli.

Jest to tym bardziej istotne, jeśli uwzględni się, iż gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego i może być w pewnym zakresie ograniczone, o ile ograniczenie takie mieści się w ramach wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248; 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41; 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 90; 14 marca 2018 r., sygn. P 7/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 14; 29 kwietnia 2020 r., sygn. P 19/16, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 12).

Wskazać też należy, iż wyrażona w art. 45 ust. 1 Konstytucji zasada sprawiedliwości postępowania przewiduje dostosowanie kryteriów oceny rzetelności badanej procedury do jej funkcji i charakteru prawnego. Sprawiedliwość proceduralna nie może być więc oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od rodzaju spraw, które są przedmiotem rozpoznania sądowego, konfiguracji podmiotowych, znaczenia poszczególnych kategorii praw dla ochrony interesów jednostki itd. Ustawodawca zachowuje w tym zakresie dość znaczne pole swobody, które umożliwia kształtowanie procedur sądowych

z uwzględnieniem tych zróżnicowanych czynników i zarazem w sposób stanowiący próbę wyważenia interesów pozostających w pewnym konflikcie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 maja 2018 r., sygn. SK 15/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 35 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Przewidziana w art. 78 Konstytucji zasada zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji również nie ma charakteru bezwzględneho. W drugim zdaniu tego przepisu ustrojodawca bowiem dopuścił wprowadzenie od niej wyjątków, zastrzegając dla nich formę ustawową. Odstępstwa od tej zasady nie mogą przy tym doprowadzić do naruszenia innych przepisów konstytucyjnych i muszą znajdować uzasadnienie w szczególnych okolicznościach faktycznych i prawnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79; 14 maja 2013 r., sygn. P 27/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 41; 26 listopada 2013 r. sygn. SK 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124; 11 maja 2016 r., sygn. SK 16/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 21, 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 87).

W tym kontekście w szczególności podkreślić trzeba, że w niniejszej sprawie w skardze konstytucyjnej brak jest w ogóle odniesienia się do kwestii dotyczącej wskazanych przesłanek dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu i prawa do zaskarżenia orzeczeń sądu wydanych w pierwszej instancji. Skarżący nie przedstawił argumentacji i dowodów uzasadniających tezę, iż w niniejszej sprawie nie zachodzą szczególne okoliczności uzasadniające konstytucyjną dopuszczalność braku w p.p.s.a. regulacji przewidującej prawo zaskarżenia orzeczenia NSA w przedmiocie zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego, wydanego na podstawie art. 203 pkt 2 tej ustawy.

Reasumując, w niniejszej sprawie, w oparciu o analizę treści skargi konstytucyjnej zasadne jest przyjęcie, iż Skarżący nie przeprowadził analizy

pozwalającej na porównanie norm prawnych, zawartych we wskazanych wzorcach kontroli, z zaskarżonymi regulacjami, a tym samym nie uprawdopodobnił zarzutów ich niezgodności z tymi wzorcami.

W tym kontekście podkreślić trzeba, iż powinność uzasadnienia zarzutów ciąży 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). Nie spełnia ustawowego wymogu właściwego uzasadnienia zarzutu naruszenia określonego wzorca przedstawienie przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym argumentów nazbyt ogólnych (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 listopada 2015 r., sygn. P 102/15, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 172; 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 19; 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 10). Poprzestanie przez podmiot wnoszący skargę konstytucyjną na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo całkowite nieuzasadnienie 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 (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25

października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 4 lutego 2009 r., sygn. Ts 256/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 138; 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87; 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; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 11 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).

W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (w tym w skardze konstytucyjnej) kierujący je podmiot zobowiązany jest więc przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi konstytucyjnymi wolnościami lub prawami. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91).

Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że do spełnienia wymagań formalnych stawianych skardze konstytucyjnej, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie jest wystarczające zaprezentowanie argumentacji świadczącej o słuszności stanowiska Skarżącego. Konieczne jest – co należy po raz kolejny podkreślić – uprawdopodobnienie, że z uwagi na zastosowanie zaskarżonych przepisów doszło do naruszenia konstytucyjnych wolności bądź praw Skarżącego oraz przedstawienie w tym przedmiocie stosownych dowodów (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2019 r., sygn.

SK 27/18, *op. cit.*). W kontekście niniejszej sprawy podkreślić też trzeba, że 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 (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251; 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, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 26; 3 grudnia 2019 r., sygn. SK 19/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 69).

W niniejszej sprawie wskazane, ustawowe wymogi formalne dotyczące uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności kwestionowanych regulacji nie zostały spełnione.

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* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. P 64/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 175 i 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Powołanie się na tę zasadę może mieć miejsce tylko wtedy, gdy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem stawia zarzuty i je uzasadnia, lecz błędnie (nietrafnie) 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).*

Reasumując, skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie 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.

Niezależnie od powyższego, w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 207 § 2 p.p.s.a. z art. 2 Konstytucji, zauważyć należy, iż z *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że ten wzorzec kontroli został wskazany w niniejszej sprawie jako samoistna podstawa przedmiotowej skargi.

W związku z tym podnieść trzeba, że przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji 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 jest więc tylko takie naruszenie ustawy zasadniczej, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną właściwie sformułowany zarzut – co do zasady – nie może więc 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: 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU Nr 2/2001, poz. 31; 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 225; 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, przepis art. 2 Konstytucji nie może być więc samodzielny wzorcem kontroli w sprawie inicjowanej skargą konstytucyjną, albowiem nie jest samoistnym źródłem praw lub wolności jednostki. Przepis ten wyznacza jedynie standardy kreowania przez prawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2019 r., sygn. Ts 109/18, OTK ZU z 2020 r., seria B, poz. 264 oraz powołane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego). Podstawy do ochrony konstytucyjnych praw i wolności w trybie skargi konstytucyjnej poszukiwać zatem należy nie w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji,

lecz w konkretnych przepisach ustawy zasadniczej 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).

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), *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. (...) wprowadzie 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 (...) 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 (...). Odniesienie to nie może jednak sprowadzać się wyłącznie do nominalnego wskazania takiego przepisu (...).*

Wzorzec z art. 2 Konstytucji może, 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).

Przepis art. 2 Konstytucji może też 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, *op. cit.*; 3 lipca 2019 r., sygn. SK 16/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 47).

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 ten nie może też być uznany za pomocniczy wzorzec kontroli dla przepisów art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

W niniejszej sprawie przepis art. 2 Konstytucji nie może więc stanowić samodzielnego wzorca kontroli, co stanowi dodatkową przesłankę umorzenia w tym zakresie postępowania w niniejszej sprawie.

Na marginesie zauważyć należy, 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. Sąd ten 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 wypada, że 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 przedstawionej w niniejszym stanowisku argumentacji należy przyjąć, iż postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Herwand
Zastępca Prokuratora Generalnego