



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 8 kwietnia 2016 r.

Pozycja 5

## POSTANOWIENIE z dnia 5 kwietnia 2016 r. Sygn. akt SK 41/15

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 kwietnia 2016 r., połączonych skarg konstytucyjnych spółki z o.o. z siedzibą w K. o zbadanie zgodności:

§ 2 ust. 2 pkt 1 i § 2 ust. 3 pkt 1 zarządzenia nr 17 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie utworzenia wydziałów orzeczniczych w Izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego i zakresu ich działania, w brzmieniu nadanym przez § 1 zarządzenia nr 15 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie utworzenia wydziałów orzeczniczych w Izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego i zakresu ich działania, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. W skargach konstytucyjnych z 10 lutego 2015 r. (sygn. SK 41/15), 27 lutego 2015 r. (sygn. SK 42/15) oraz 27 marca 2015 r. (SK 43/15), połączonych do rozpoznania pod wspólną sygn. SK 41/15 zarządzeniami Prezesa Trybunału z 23 listopada 2015 r., spółka z o.o. z siedzibą w K. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że § 2 ust. 2 pkt 1 i § 2 ust. 3 pkt 1 zarządzenia nr 17 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie utworzenia wydziałów orzeczniczych w Izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego i zakresu ich działania (dalej: zarządzenie nr 17), w brzmieniu nadanym przez § 1 zarzą-

dzenia nr 15 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie utworzenia wydziałów orzeczniczych w Izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego i zakresu ich działania (dalej: zarządzenie nr 15), są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

1.1. Skargi konstytucyjne z 10 i 27 lutego 2015 r. (sygn. SK 41/15 i SK 42/15) zostały wniesione na tle następujących stanów faktycznych i prawnych.

Skarżąca wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w G. skargi na decyzje Dyrektora Izby Celnej w K., którymi odmówiono skarżącej stwierdzenia nadpłaty w podatku akcyzowym za różne miesiące. W sprawach toczących się przed WSA w G. skarżąca złożyła wnioski o wyłączenie określonych sędziów od orzekania, podnosząc, że zachodzą uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności. Wnioski o wyłączenie sędziów zostały oddalone przez WSA w G. postanowieniami z maja 2014 r. (w sprawie, na tle której złożono skargę SK 41/15) oraz z czerwca 2014 r. (w sprawie, na tle której złożono skargę SK 42/15). Na postanowienia o oddaleniu wniosków skarżąca wniosła zażalenia. NSA postanowieniami odpowiednio z września 2014 r. oraz września 2014 r., wydanymi w Izbie Gospodarczej, oddalił zażalenia. Skarżąca wskazała postanowienia NSA o oddaleniu zażaleń na postanowienia WSA w G. o oddaleniu wniosków o wyłączenie sędziego jako ostateczne orzeczenia o jej wolnościach lub prawach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Skarga konstytucyjna z 27 marca 2015 r. (sygn. SK 43/15) została wniesiona w związku z następującymi okolicznościami faktycznymi i prawnymi.

Skarżąca wniosła do WSA w G. skargi na decyzje Dyrektora Izby Celnej w K. w przedmiocie uchylecia decyzji Naczelnika Urzędu Celnego w K. w sprawie podatku akcyzowego oraz umorzenia postępowania. Skargi zostały oddalone przez WSA w G. wyrokami z października 2012 r. Od tych wyroków skarżąca złożyła skargi kasacyjne. Skarżąca wniosła do NSA o uchylenie w całości zaskarżonych wyroków i przekazanie spraw do ponownego rozpoznania WSA w G. NSA wyrokami z września 2014 r., wydanymi w Izbie Gospodarczej, uwzględnił skargi kasacyjne, orzekając o uchyleniu zaskarżonych wyroków i przekazaniu spraw do ponownego rozpoznania WSA w G. Wydane przez NSA wyroki skarżąca wskazała jako ostateczne orzeczenia o jej wolnościach lub prawach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

1.3. W uzasadnieniach połączonych skarg konstytucyjnych skarżąca przedstawiła tożsame zarzuty i argumenty.

Skarżąca w pierwszej kolejności podniosła, że zgodnie z art. 39 § 2 i 3 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647, ze zm.; dalej: p.u.s.a.), w każdej rozpoznawanej przez NSA sprawie dotyczącej podatku akcyzowego, w tym również w postępowaniach wpadkowych (m.in. o wyłączenie sędziego), właściwa powinna być Izba Finansowa NSA. Zdaniem skarżącej, przepisy te zostały naruszone przez zaskarżony § 2 ust. 2 pkt 1 oraz § 2 ust. 3 pkt 1 zarządzenia nr 17 z 2007 r., które przewidują, że sprawy z zakresu podatku akcyzowego, w których właściwe są organy celne oraz organ je nadzorujący, należą do wydziału I Izby Gospodarczej NSA. Skarżąca zarzuciła, że zakwestionowane regulacje zostały wydane z przekroczeniem przewidzianego w art. 41 p.u.s.a. zakresu upoważnienia Prezesa NSA do tworzenia i znoszenia w Izbach NSA wydziałów oraz z naruszeniem § 2 ust. 4 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M. P. Nr 11, poz. 176; dalej: regulamin NSA).

Odnosząc się do powołanych w skargach konstytucyjnych wzorców kontroli, skarżąca stwierdziła, że zakwestionowane regulacje zarządzenia nr 17 z 2007 r. naruszają prawo do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy, tj. sąd, którego właściwość do rozpoznania danej sprawy określa ustawa (art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 2 Konstytucji) oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Zdaniem skarżącej, „sąd właściwy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji to sąd właściwy „zewnątrznie”, czyli w zakresie podziału spraw między poszczególnymi sądami, a także właściwy „wewnętrznie”, czyli w aspekcie podziału spraw w obrębie sądu i samych sędziów. W konsekwencji „sąd właściwy” to również sąd, który orzeka zgodnie z regulacjami dotyczącymi jego funkcjonowania i struktury organizacyjnej. Skarżąca wskazała, że w świetle art. 176 ust. 2 Konstytucji, ustrój i właściwość sądów muszą być określone ustawą. Akty wykonawcze mogą jedynie uszczegóławiać, a nie modyfikować ustawowo określoną strukturę sądownictwa.

Skarżąca w pismach z 28 maja 2015 r., w odpowiedzi na zarządzenia sędziego Trybunału z 19 maja 2015 r. (wydane w sprawach o sygn. SK 41/15 oraz SK 42/15), wzywające do wskazania, w jaki sposób zaskarżone regulacje naruszają konstytucyjne prawo podmiotowe skarżącej do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy, stwierdziła, że na podstawie tych regulacji sędzia Izby Gospodarczej NSA rozpoznał jej zażalenie, działając poza zakresem swoich kompetencji orzeczniczych określonych w ustawie. Zgodnie z art. 39 § 2 p.u.s.a., rozpoznanie tego zażalenia należało bowiem do właściwości Izby Finansowej NSA. Skarżąca dodała, że orzeczenie o wyłączeniu sędziego jest odrębną sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, do której mają zastosowanie gwarancje wynikające z tego przepisu w związku z art. 176 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniach skarg konstytucyjnych podniesiono również, że treść zaskarżonych regulacji oparta jest na rozumieniu pojęcia „organy celne” niezgodnym z definicjami legalnymi tego pojęcia zawartymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 990, ze zm.) oraz ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2014 r. poz. 752, ze zm.). Zdaniem skarżącej, z ustaw tych jednoznacznie wynika, że naczelnicy urzędów celnych i dyrektorzy izb celnych, wydając decyzje w sprawie podatku akcyzowego, działają jako organy podatkowe, a nie organy celne. W konsekwencji „organy celne” nie są właściwe w sprawach podatku akcyzowego. Skarżąca podniosła, że skutkuje to, „samo w sobie”, naruszeniem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a zatem niezgodnością zaskarżonych regulacji z art. 2 Konstytucji. W ocenie skarżącej, zasada ta została naruszona również przez wydanie zaskarżonych regulacji przez Prezesa NSA bez upoważnienia ustawowego oraz niezgodnie z regulaminem NSA.

Ponadto skarżąca przedstawiła argumentację na poparcie twierdzenia, że zaskarżone regulacje stanowią „przepisy prawa” i „akt normatywny” w rozumieniu odpowiednio art. 188 pkt 3 i art. 79 ust. 1 Konstytucji, a Prezes NSA jest centralnym organem państwowym w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji.

2. W piśmie z 21 grudnia 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 11 stycznia 2016 r. Prezes NSA zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Prezes NSA stwierdził, że regulacje określające zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom lub jednostkom wewnętrznym danego sądu (wydziałom, izbom itp.) nie mogą być przedmiotem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Dotyczą one kwestii o charakterze techniczno-administracyjnym, niezwiązanych bezpośrednio z wymierzaniem sprawiedliwości. Nie stanowią zatem podstawy prawnej orzeczeń o konstytucyjnych wolnościach lub prawach jednostek. Prezes NSA podkreślił, że w każdej z Izb NSA orzekają osoby mające jednakowy status ustrojowy. Z punktu widzenia określenia podstawy prawnej wydawania orzeczeń bez znaczenia jest, w której Izbie NSA została rozpoznana sprawa. W każdym bowiem wypadku czyni to skład złożony z osób pełniących urząd sędziego NSA.

Zdaniem Prezesa NSA, zaskarżone regulacje, określające zasady przekazywania niektórych spraw dotyczących zobowiązań podatkowych w zakresie podatku akcyzowego do Izby Gospodarczej NSA, nie stanowiły podstawy prawnej ostatecznych orzeczeń w sprawach skarżącej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Regulacje te nie miały – ani nawet nie mogłyby mieć – jakiegokolwiek wpływu na treść tych orzeczeń. Nie miały również wpływu na ustrój sądu rozstrzygającego sprawę, gdyż – niezależnie od treści zaskarżonych regulacji – sprawy te w każdym wypadku rozstrzygał NSA. W konsekwencji nie została spełniona jedna z koniecznych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

3.2. W ocenie Prezesa NSA, nie istnieje również kolejna podstawowa przesłanka dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Skarżąca nie wykazała, że w jej sprawach – będących tłem skargi konstytucyjnej – doszło do naruszenia wolności lub praw, mających podstawę w Konstytucji.

Po pierwsze, połączone skargi konstytucyjne w istocie zmierzają do zakwestionowania zgodności zaskarżonych regulacji z ustawą i regulaminem NSA. Tego typu kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych nie leży jednak w kompetencjach Trybunału w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Zarzuty postawione w skardze konstytucyjnej mogą odnosić się wyłącznie do naruszenia przepisów Konstytucji wyrażających wolności lub prawa jednostki.

Po drugie, w sprawach, na tle których wniesiono połączone skargi konstytucyjne, orzekały sądy administracyjne. Skarżąca nie twierdzi, że sprawy te powinien był rozpoznać sąd innego rodzaju niż administracyjny. To natomiast, w której Izbie NSA rozpatrywane są określone sprawy, nie mieści się w problematyce konstytucyjnego prawa do sądu właściwego. Chodzi tu bowiem o jednostki wewnętrzne (tj. Izby) tego samego sądu (tj. NSA). W każdym wypadku organem rozstrzygającym sprawę jest NSA, działający w oparciu o identyczne zasady postępowania, określone w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Zdaniem Prezesa NSA, przyporządkowanie spraw do poszczególnych Izb NSA jest zagadnieniem organizacyjnym z zakresu administracji sądowej, a nie kwestią ustrojową, mającą bezpośredni związek z wymierzaniem sprawiedliwości. Nie można zatem uznać, że zarzuty skarżącej mają jakikolwiek związek z prawem do sądu właściwego, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Po trzecie, analiza uzasadnień skarg konstytucyjnych nie pozwala na ustalenie interesu prawnego skarżącej. Skarżąca nie wyjaśniła, z jakiego powodu orzekanie w pewnej kategorii spraw przez sędziów zasiadających w Izbie Finansowej NSA miałyby być „lepsze”, czy choćby w jakikolwiek sposób bardziej spójne z konstytucyjnym prawem do sądu, niż orzekanie przez sędziów Izby Gospodarczej NSA. Prezes NSA podkreślił również, że wszyscy sędziowie NSA – niezależnie od ich przyporządkowania do poszczególnych Izb – pełnią urząd sędziego na podstawie art. 179 Konstytucji i dysponują taką samą zdolnością prawną do rozstrzygania spraw. Orzeczenia przez nich wydawane realizują prawo jednostek do sądu

w identycznym zakresie.

3.3. Ponadto, powołując się na orzecznictwo konstytucyjne, Prezes NSA podniósł, że art. 2 i art. 176 ust. 2 Konstytucji nie mogą być wzorcami kontroli konstytucyjności prawa w trybie skargi konstytucyjnej. Przepisy te wyrażają zasady ustroju państwa. Nie wynikają z nich wolności lub prawa jednostek.

4. W piśmie z 25 stycznia 2016 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że § 2 ust. 2 pkt 1 i § 2 ust. 3 pkt 1 zarządzenia nr 17 z 2007 r., w brzmieniu nadanym przez § 1 zarządzenia nr 15 z 2009 r., są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżone regulacje mają charakter generalny i abstrakcyjny, a Prezes NSA ma status centralnego organu państwa w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji. Zaskarżone regulacje normują szeroko rozumiany ustrój i właściwość sądu orzekającego. W tym kontekście należy uznać, że mogły one stanowić podstawę ostatecznych rozstrzygnięć o wolnościach lub prawach skarżącej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Takimi rozstrzygnięciami mogą być ostateczne orzeczenia kończące postępowania wpadkowe (np. o wyłączenia sędziego).

4.2. Prokurator Generalny podniósł, że podstawowe znaczenie dla oceny zasadności zarzutów skarżącej ma art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten gwarantuje prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd właściwy. W świetle powołanego wzorca kontroli sądem właściwym jest organ władzy państwowej, który do sprawowania wymiaru sprawiedliwości uprawniony jest rzeczowo, miejscowo, funkcjonalnie oraz w ramach odpowiedniej procedury.

W ocenie Prokuratora Generalnego, w wyniku wprowadzenia zaskarżonych regulacji nie doszło do obniżenia stopnia realizacji przysługującego skarżącej prawa do sądu właściwego. Poszczególne Izby NSA nie stanowią bowiem odrębnych jednostek w stosunku do tego sądu. Niezależnie od tego, w której Izbie NSA rozpoznawana jest sprawa, jest ona sprawą sądownoadministracyjną w rozumieniu art. 1 i art. 2 p.p.s.a. W każdej Izbie NSA stosowany jest ten sam tryb rozpoznawania spraw. Wszyscy sędziowie NSA mają taki sam status prawny. Nie można zatem przyjąć, że z uwagi na treść zaskarżonych regulacji sprawy sądownoadministracyjne skarżącej zostały rozpoznane przez sąd, którego zasady i tryb procedowania były nieadekwatne do charakteru stosunku prawnego stanowiącego przedmiot postępowania.

4.3. Prokurator Generalny wskazał, że w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wzorcami kontroli mogą być tylko przepisy Konstytucji, które określają wolności lub prawa jednostki. Niedopuszczalne jest zatem przeprowadzenie kontroli zgodności zakwestionowanych regulacji z art. 2 i art. 176 ust. 2 Konstytucji. W tym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W świetle stanowiska Prokuratora Generalnego, dokonywanie zmian aktami prawa wewnętrznego w określonej przez art. 39 p.u.s.a. właściwości Izb NSA może budzić wątpliwości konstytucyjne. Jednakże w trybie skargi konstytucyjnej nie jest dopuszczalna ocena zgodności zaskarżonych regulacji z przepisem ustawowym – art. 39 p.u.s.a. Normatywna treść tego przepisu nie może również przesądzać wykładni pojęcia „sąd właściwy”, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pojęcia konstytucyjne rozumiane są autonomicznie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Podstawa prawna wydania orzeczenia.

Przystępując do rozpoznania sprawy, Trybunał uwzględnił, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Ustawa ta została trzykrotnie znowelizowana. Po pierwsze, ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. (Dz. U. poz. 1928), po drugie, ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r.), która weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 28 grudnia 2015 r., po trzecie, ustawą z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178). Ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r. – w zakresie odnoszącym się do merytorycznego rozpoznawania spraw – zmieniła liczne przepisy regulujące postępowanie przed TK.

Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r. w postępowaniu przed Trybunałem – jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Przepis ten ma zastosowanie w każdej sprawie toczącej się przed Trybunałem bez względu na to, czy została wszczęta na podstawie wniosku, pytania prawnego czy też skargi konstytucyjnej. Według dotychczasowego, jednolitego orzecznictwa TK na tle tego przepisu, przyjęto że do rozpoznania spraw wszczętych w okresie obowiązywania ustawy o TK z 1997 r., a niezakończonych przed 30 sierpnia 2015 r. – w wypadku, gdy zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – mają zastosowanie wszystkie przepisy proceduralne wynikające z ustawy o TK z 1997 r., a nie tylko te, które określają ujemną przesłankę procesową (zob. wyroki pełnego składu TK z: 7 października 2015 r., sygn. K 12/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 143; 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147; 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; postanowienia pełnego składu TK z: 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161; 3 listopada 2015 r., sygn. SK 64/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 169; 3 listopada 2015 r., sygn. K 32/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 166).

Ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r. zawierała art. 2 regulujący sytuacje intertemporalne we wszystkich sprawach wniesionych do Trybunału przed jej wejściem w życie. W wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU A/2016, poz. 2), Trybunał stwierdził niekonstytucyjność tej ustawy w całości ze względu na tryb jej uchwalenia, a także – w punkcie 16 lit. b sentencji – stwierdził niezgodność jej art. 2, nakazującego co do zasady stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, w których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy, z art. 2 Konstytucji. Skutkiem orzeczenia TK jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji, a więc do ustawy o TK z 2015 r. (ustawy nowelizowanej). Już ten argument sam przez się – niezależnie od relacji dwóch przepisów przejściowych: art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. oraz art. 2 ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2015 r. – przesądza, że sprawy, które zostały wniesione do Trybunału przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r., w wypadku kiedy zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, muszą być rozpatrywane na podstawie przepisów ustawy o TK z 1997 r.

Można jednak zauważyć, że nawet wówczas, gdyby konstytucyjność art. 2 ustawy nowelizującej nie została zakwestionowana, w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r., w wypadku których zachodziły przesłanki umorzenia postępowania, należałoby uwzględnić przepisy ustawy o TK z 1997 r. Art. 2 ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2015 r. rozstrzygał bowiem, że jeśli do wejścia w życie tej ustawy Prezes Trybunału zawiadomił uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania

prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający, zastosowanie miała znajdować zasada dalszego działania prawa dawnego, a zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. do wyróżnionej wcześniej kategorii spraw należy stosować ustawę o TK z 1997 r.

Mając powyższe na uwadze, niniejsza sprawa podlega rozpoznaniu w trybie oraz na zasadach określonych w ustawie o TK z 1997 r.

## 2. Przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

Skarga konstytucyjna umożliwia wszczęcie przed Trybunałem postępowania w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącej. Skuteczne zainicjowanie kontroli aktów normatywnych w trybie skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia trzech podstawowych przesłanek, które zostały przewidziane w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a skonkretyzowane w art. 47 ustawy o TK z 1997 r.

Pierwszą przesłanką dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżąca. Druga przesłanka wymaga uzyskania ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Trzecia wiąże się z koniecznością wykazania, że ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej, stanowią źródło naruszenia jej wolności lub praw (zob. m.in. postanowienia TK z: 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68, cz. II, pkt 1; 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127, cz. II, pkt 1; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184, cz. II, pkt 1).

Formułując zarzut niezgodności z Konstytucją, skarżąca musi zatem wykazać, że jest podmiotem konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw. Cięży na niej obowiązek uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jej sytuację prawną (art. 47 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r.). Art. 79 ust. 1 Konstytucji zakłada, że podmiot wnoszący skargę konstytucyjną działa nie w obronie prawa w ogóle, ale w obronie swojego indywidualnego prawa człowieka lub obywatela określonego w Konstytucji. Z uwagi na to, że skarga konstytucyjna nie stanowi swoistej *actio popularis*, skarżąca powinna wykazać osobisty (subiektywny) i aktualny interes prawny w merytorycznym rozpoznaniu skargi. Rozstrzygnięcie Trybunału wydane w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, choć wywiera skutki *erga omnes*, to w szczególności dotyczy podmiotu, który postępowanie zainicjował (zob. postanowienia TK z: 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83, cz. II, pkt 1; 30 maja 2012 r., sygn. SK 17/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 62, cz. II, pkt 2.2). Dopiero kumulatywne spełnienie wszystkich pozytywnych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej, oraz brak ujemnych przesłanek procesowych, warunkują możliwość merytorycznego rozpatrzenia skargi przez Trybunał.

Połączone skargi konstytucyjne, stanowiące przedmiot niniejszego postępowania, zostały wstępnie rozpoznane pod kątem sprostania formalnym wymogom warunkującym nadanie im biegu. Przeprowadzona kontrola wstępna nie przesądza jednak o dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia zarzutów przedstawionych w skardze. Trybunał na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie, jest zobowiązany sprawdzać, czy spełnione zostały i są aktualne wszystkie przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Składu rozpoznającego sprawę nie wiąże w tym zakresie stanowisko zajęte w zarządzeniach i postanowieniach Trybunału wydanych w ramach wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej (zob. m.in. postanowienie TK o sygn. SK 15/12, cz. II, pkt 2, a także postanowienia z: 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 15/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 47, cz. II, pkt 2.1; 26 maja

2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76, cz. II, pkt 2 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

### 3. Przedmiot kontroli.

Przedmiotem kontroli jest § 2 ust. 2 pkt 1 i § 2 ust. 3 pkt 1 zarządzenia nr 17 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie utworzenia wydziałów orzeczniczych w Izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego i zakresu ich działania (dalej: zarządzenie nr 17 z 2007 r.), w brzmieniu nadanym przez § 1 zarządzenia nr 15 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie utworzenia wydziałów orzeczniczych w Izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego i zakresu ich działania (dalej: zarządzenie nr 15).

W myśl zarządzenia nr 17 z 2007 r., w brzmieniu nadanym zarządzeniem nr 15, każda Izba NSA dzieli się na dwa wydziały orzecznicze. Zaskarżony § 2 ust. 2 pkt 1 zarządzenia stanowi, że w Izbie Finansowej NSA „do wydziału I należą sprawy objęte symbolem 6110 i 6111, z wyjątkiem spraw oznaczonych symbolem 6111, w których właściwe są organy celne oraz organ je nadzorujący”. Natomiast zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 1 zarządzenia, w Izbie Gospodarczej NSA „do wydziału I należą sprawy objęte symbolem 630, a także sprawy objęte symbolem 6111 – w zakresie, w jakim w sprawach o tym symbolu właściwe są organy celne oraz organ je nadzorujący”. Symbol „6111” wykorzystywany jest do oznaczenia przedmiotu sprawy – „podatek akcyzowy”, o czym stanowi „Wykaz symboli spraw, ich oznaczeń i opisów oraz wykaz przedmiotów spraw w ramach poszczególnych symboli”, będący załącznikiem do zarządzenia nr 14 Prezesa NSA z 6 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych (dostępne pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/zarządzenia-prezesa-nsa/zasady-biurowosci-w-sa,news,39,221.php>). Tym samym zgodnie z zaskarżonymi regulacjami zarządzenia nr 17 z 2007 r., sprawy dotyczące podatku akcyzowego generalnie należą do właściwości wydziału I Izby Finansowej NSA, z wyjątkiem spraw, w których właściwe są organy celne oraz organ je nadzorujący. Te ostatnie sprawy należą do wydziału I Izby Gospodarczej NSA.

Dla wyznaczenia szerszego kontekstu normatywnego stawianych zarzutów należy wskazać, że zarządzenie nr 17 z 2007 r. zostało wydane na podstawie art. 41 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647, ze zm.; dalej: p.u.s.a.) w związku z obowiązującym wówczas § 2 ust. 4 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, będącego załącznikiem do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M. P. Nr 11, poz. 176; dalej: regulamin NSA). Art. 41 § 1 p.u.s.a. przewiduje, że Prezes NSA, za zgodą Kolegium NSA, tworzy i znosi wydziały w Izbach NSA, o których mowa w art. 39 p.u.s.a. Z kolei w myśl § 2 ust. 4 regulaminu NSA, Prezes NSA tworzy w Izbach wydziały orzecznicze, za zgodą Kolegium Sądu, na podstawie ustalonych w przepisach o biurowości kryteriów rzeczowo-problemowych określających przedmiot spraw sędziowsko-administracyjnych objętych właściwością Izb.

Wskazany powyżej art. 39 p.u.s.a. w § 1 przewiduje, że NSA dzieli się na Izbę Finansową, Gospodarczą oraz Ogólnoadministracyjną. Zgodnie z art. 39 § 2 p.u.s.a., „Izba Finansowa sprawuje, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy podatkowe oraz o egzekucji świadczeń pieniężnych”. Natomiast art. 39 § 3 p.u.s.a. stanowi, że „Izba Gospodarcza sprawuje, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach działalności gospodarczej, ochrony własności przemysłowej, budżetu, dewizowych, papierów wartościowych, ban-



kowości, ubezpieczeniowych, ceł, cen, stawek taryfowych oraz opłat, z wyjątkiem opłat w sprawach, o których mowa w § 4<sup>o</sup>. Art. 39 § 4 p.u.s.a. wskazuje sprawy należące do Izby Ogólnoadministracyjnej NSA.

#### 4. Niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania zarzutów skarżącej.

4.1. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej uzależniona jest od właściwego sformułowania zarzutu, który ma zostać poddany ocenie Trybunału. Nie chodzi tu tylko o zaprezentowanie argumentacji świadczącej o słuszności stanowiska skarżącej, ale nade wszystko o uprawdopodobnienie, że w danym wypadku doszło do naruszenia jej konstytucyjnych wolności bądź praw. Warunkiem merytorycznego rozpatrzenia zarzutów skargi jest zidentyfikowanie konstytucyjnego wzorca kontroli, który w konkretnym wypadku stanowić ma punkt odniesienia ewentualnej oceny treści normatywnej ostatecznego rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie skarżącej. Brak wykazania, że skarżącej przysługuje określona konstytucyjna wolność bądź prawo, skutkuje wystąpieniem ujemnej przesłanki procesowej (zob. m.in. postanowienie TK z 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, cz. II, pkt 4.1).

Zaskarżonym regulacjom skarżąca postawiła zarzuty dwojakiej natury. Po pierwsze, odnoszące się do ich niezgodności ze wskazanymi w uzasadnieniach połączonych skarg konstytucyjnych przepisami p.u.s.a. oraz regulaminu NSA. Po drugie, zmierzające do wykazania, że naruszają one konstytucyjne wolności bądź prawa skarżącej.

4.2. Przeważająca część argumentów powołanych w połączonych skargach konstytucyjnych ma na celu uzasadnienie zarzutu niezgodności § 2 ust. 2 pkt 1 i § 2 ust. 3 pkt 1 zarządzenia nr 17 z 2007 r. z art. 39 § 2 i 3 oraz art. 41 § 1 p.u.s.a., a także § 2 ust. 4 regulaminu NSA. Skarżąca nade wszystko podniosła, że w świetle art. 39 § 2 i 3 p.u.s.a., który przewiduje nadzór Izby Finansowej nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy podatkowe oraz o egzekucji świadczeń pieniężnych, wszystkie sprawy dotyczące podatku akcyzowego powinny być rozpoznawane w tej Izbie. Tymczasem zgodnie z zaskarżonym § 2 ust. 2 pkt 1 oraz § 2 ust. 3 pkt 1 zarządzenia nr 17 z 2007 r., nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach z zakresu podatku akcyzowego, w których właściwe są organy celne oraz organ je nadzorujący, sprawuje wydział I Izby Gospodarczej NSA. W ocenie skarżącej, art. 39 § 2 i 3 p.u.s.a. przy podziale spraw należących do właściwości poszczególnych Izb NSA posługuje się wyłącznie kryterium przedmiotu spraw, a nie rodzajów organów administracji, do których należy prowadzenie postępowania w tych sprawach. Zdaniem skarżącej, ani regulamin NSA, ani jakiegokolwiek zarządzenie Prezesa NSA w żaden sposób nie mogą modyfikować zakresu właściwości poszczególnych Izb NSA, określonego w przepisach ustrojowych zawartych w ustawie.

Tak sformułowane zarzuty nie mogą zostać poddane merytorycznej kontroli Trybunału w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną. W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji tylko wolności lub prawa o randze konstytucyjnej (przewidziane w przepisach ustawy zasadniczej), mogą być podstawą zarzutu w tym trybie kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych. Wzorcem kontroli nie mogą być zatem przepisy ustaw lub aktów o randze podustawowej (zob. m.in. postanowienie 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, cz. II, pkt 2.2.2). W konsekwencji w niniejszym postępowaniu nie jest dopuszczalna ocena zarzutów skarżącej zmierzających do wykazania niezgodności zakwestionowanych regulacji zarządzenia nr 17 z 2007 r. z przepisami p.u.s.a. ani regulaminem NSA.

4.3. W skardze konstytucyjnej przedstawiono również argumenty, które – zdaniem skarżącej – mają przemawiać za naruszeniem przez zakwestionowane regulacje przysługują-

cego jej prawa do sądu właściwego. Skarżąca podniosła, że „sąd właściwy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 2 Konstytucji to sąd, któremu ustawy powierzają kompetencje w zakresie rozpoznania określonej sprawy i który orzeka we właściwym składzie, zgodnie ze swoją kompetencją rzeczową, miejscową i funkcjonalną. A zatem sąd właściwy nie tylko „zewnątrznie”, czyli w zakresie podziału spraw pomiędzy poszczególnymi sądami, lecz także „wewnętrznie”, czyli w aspekcie podziału spraw w obrębie sądu i samych sędziów („w aspekcie strukturalnym i organizacyjnym”). Skarżąca w pismach z 28 maja 2015 r. doprecyzowała stawiane zarzuty. Zaskarżone regulacje mają naruszać jej prawo podmiotowe do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy w ten sposób, że na ich podstawie sędzia Izby Gospodarczej NSA rozpoznał sprawę, działając poza zakresem swoich kompetencji orzeczniczych określonych w ustawie, gdyż rozpoznanie jej należało do właściwości Izby Finansowej NSA. W ocenie skarżącej, gwarancje wynikające z konstytucyjnego prawa do sądu mają zastosowanie także w postępowaniach wпадkowych, w tym. m.in. o wyłączenie sędziego, będących odrębnymi sprawami w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Prawo do sądu zostało wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. W orzecznictwie Trybunału utrwalone jest rozumienie tego prawa. Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje w szczególności: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem; prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd; oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (zob. m.in. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, cz. III, pkt 3.1; 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113, cz. III, pkt 5; 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97, cz. III, pkt 6; 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124, cz. III, pkt 4.2).

W wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, cz. III, pkt 2) Trybunał podkreślił, że prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Stanowisko to zostało rozwinięte w postanowieniu z 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06 (OTK ZU nr 10A/2007, poz. 139, cz. II, pkt 4). Trybunał wyjaśnił, że „prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd”, jako jedno z konstytucyjnych praw jednostki, obejmuje obowiązek ustawodawcy ukształtowania właściwości sądów w taki sposób, aby każdej ze „spraw” przypisany był jakiś sąd, tak by żadna z nich nie pozostawała poza kognicją organów sprawujących wymiar sprawiedliwości.

W niniejszym postępowaniu bezspornie sprawy administracyjne, na tle których skarżąca wniosła połączone skargi konstytucyjne, zostały poddane w obu instancjach kontroli właściwych rzeczowo, miejscowo i funkcjonalnie sądów administracyjnych. Pozostaje to w zgodzie z normami konstytucyjnymi regulującymi ustrój i zadania władzy sądowniczej. Art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji przewiduje, że kontrolę działalności administracji publicznej, w zakresie określonym w ustawie, sprawuje Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne. W sprawach z zakresu kontroli administracji publicznej, a zatem w sprawach, na tle których wniesione zostały skargi konstytucyjne, sądem właściwym w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji powinien być zatem NSA lub inny sąd administracyjny. Z art. 176 ust. 2 oraz art. 184 zdania pierwszego Konstytucji wynika również, że „właściwość (a zatem zakres kognicji) sądów, w tym sądów administracyjnych, określa ustawy. Odesłania te muszą być rozumiane w ten sposób, że Konstytucja powierza ustalenie właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej sądów ustawodawcy zwykłemu” (postanowienie TK z 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, cz. III, pkt 4). Zgodnie z powołanymi normami kon-

stytucyjnymi przepisy regulujące właściwość sądów administracyjnych zawarte zostały w p.u.s.a. Nie ulega zatem wątpliwości, że wydane na podstawie tych przepisów orzeczenia właściwych rzeczowo, miejscowo i funkcjonalnie sądów administracyjnych, w sprawach, na tle których skarżąca wniosła połączone skargi konstytucyjne, nie pozbawiły jej prawa dostępu do sądu i uzyskania orzeczenia sądu właściwego w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarżąca nie zarzuca jednak zaskarżonym regulacjom naruszenia tak rozumianego prawa do sądu właściwego. Zdaniem skarżącej, art. 45 ust. 1 (w związku z art. 176 ust. 2) Konstytucji przyznaje jej prawo podmiotowe do rozpoznania sprawy przez skład orzekający, którego sędziowie zasiadają w ustawowo określonej jednostce organizacyjnej sądu właściwego w rozumieniu ustrojowym (instytucjonalnym). W rozpoznawanej sprawie chodzi o konkretną Izbę NSA. Prawo podmiotowe do sądu właściwego, gwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie jest jednak aż tak skonkretyzowane. W orzecznictwie Trybunału ugruntowane jest, że z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie wynika prawo do rozpoznania sprawy przez konkretny sąd. Określenie sądu najbardziej adekwatnego do rozpoznawania danego rodzaju spraw należy bowiem – zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji – do ustawodawcy zwykłego, działającego w ramach konstytucyjnych (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, cz. III, pkt 2; postanowienie TK z 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, cz. III, pkt 4). Tym bardziej z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie wynika prawo do rozpoznania sprawy przez dany skład orzekający właściwego sądu, działający w ramach jego określonej jednostki organizacyjnej. Regulacje określające wewnętrzną strukturę organizacyjną sądów (w tym administracyjnych) adresowane są bowiem nie do jednostek, lecz – jak zauważyła sama skarżąca – przede wszystkim do organów sądu.

Skarżąca nie podniosła, że zarzucane naruszenie prawa do sądu, mające polegać na rozpoznaniu sprawy administracyjnej skarżącej w Izbie NSA, do której zgodnie z art. 39 p.u.s.a. nie należą sprawy tego rodzaju, może stanowić naruszenie innych gwarancji prawa do sądu wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dotyczą one zarówno pozycji ustrojowej sądu, jak i stosowanej przez sąd procedury, która zgodnie z wymogami sprawiedliwości proceduralnej powinna umożliwiać realizację celu postępowania – być adekwatna do przedmiotu rozpoznawanej sprawy (zob. wyroki TK z: 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78, cz. III, pkt 6.1; 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11, OTK ZU nr 1A/2013, poz. 5, cz. III, pkt 3.2). W świetle wyroku Trybunału z 10 czerwca 2008 r. o sygn. SK 17/07, zarzut naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy może się opierać również na wskazaniu, że „sprawa została rozpoznana przez sąd, którego zasady i tryb postępowania są nieadekwatne do charakteru stosunku prawnego stanowiącego przedmiot sprawy, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji”. W ocenie skarżącej, właściwość sądu, jako cecha ustrojowa wymiaru sprawiedliwości, ma fundamentalne znaczenie dla rzeczywistnienia prawa do rzetelnego procesu. Skarżąca nie przedstawiła jednak żadnych argumentów mogących przemawiać za tym, że rozpoznanie jej sprawy w Izbie Gospodarczej, a nie Finansowej tego samego ustrojowo (instytucjonalnie) właściwego sądu – NSA, mogło mieć jakikolwiek wpływ na rzetelność (sprawiedliwość) postępowania w sprawach, na tle których wniesione zostały skargi konstytucyjne.

Trafnie podniósł Prezes NSA, że w każdej z Izb NSA orzekają osoby mające jednakowy status ustrojowy sędziego NSA, a zatem orzeczenia przez nie wydawane realizują prawo jednostek do sądu w identycznym zakresie. Niezależnie od tego, w jakiej izbie NSA zapada rozstrzygnięcie, a zatem niezależnie od treści zaskarżonych regulacji, sądem ją rozstrzygającym jest NSA. Nie jest bowiem prawidłowe stwierdzenie skarżącej, że orzeczenia wydają określone wydziały lub Izby NSA. Ponadto zasady dotyczące liczebności i wyznaczania składów sądów administracyjnych regulowane są w sposób uniwersalny dla wszystkich sądów administracyjnych (wojewódzkich oraz NSA), w tym bez znaczenia na ich wewnętrzny podział na wydziały i izby, przez art. 16 i art. 17 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.). Ustawa ta określa również zasady postępowania wiążące wszystkich sędziów NSA, niezależnie od tego, w której Izbie orzekają.

4.4. Skarżąca jako normatywne źródło prawa do sądu właściwego wskazała art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 2 Konstytucji. Ten ostatni przepis stanowi, że „Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”. Zdaniem skarżącej, z art. 176 ust. 2 Konstytucji wynika „dyrektywa ustalenia przez ustawy właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej wszystkich sądów”.

W powołanym powyżej orzecznictwie konstytucyjnym utrwalone jest, że podstawą prawa podmiotowego do sądu właściwego jest art. 45 ust. 1 Konstytucji. Art. 176 ust. 2 Konstytucji ma bowiem charakter ustrojowy. Zgodnie z tym przepisem, na poziomie ustawowym winny być określone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej. Z art. 176 ust. 2 Konstytucji nie da się wyprowadzić żadnej konstytucyjnej wolności ani prawa. Przepis ten nie może być wzorcem kontroli w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną (zob. m.in. postanowienie TK z 8 czerwca 2009 r., sygn. SK 26/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 92, cz. II, pkt 3).

4.5. W ocenie skarżącej, zakwestionowane regulacje naruszają także wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Skarżąca stwierdziła, że ich treść oparta jest na rozumieniu pojęcia „organy celne” niezgodnym z jego znaczeniem przewidzianym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 990, ze zm.) oraz ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2014 r. poz. 752, ze zm.). Ponadto – zdaniem skarżącej – zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa została naruszona przez wydanie zaskarżonych regulacji przez Prezesa NSA bez delegacji ustawowej, a dodatkowo niezgodnie z regulaminem NSA.

Rozpatrzenie tak sformułowanych zarzutów jest niedopuszczalne z uwagi na brak wskazania przez skarżącą w uzasadnieniu skargi oraz odpowiedzi na wezwanie Trybunału do uzupełnienia braków formalnych, jakie konstytucyjne wolności lub prawa wynikające ze wskazanego przez nią przepisu Konstytucji zostały naruszone (art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r.). Skarżąca poprzestała na stwierdzeniu, że z art. 2 Konstytucji wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W świetle utrwalonego orzecznictwa konstytucyjnego, zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnej podstawy wystąpienia ze skargą konstytucyjną, o ile nie wskazano, w zakresie jakich konkretnych wolności lub praw konstytucyjnych nie zostały one dochowane (zob. np. wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. SK 24/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 82, cz. III, pkt 1.3.2.3 oraz postanowienie o sygn. SK 15/11, cz. II, pkt 2.2.1).

4.6. Podsumowując, skarżąca nie wykazała, że w sprawach, na tle których wniesione zostały połączone skargi konstytucyjne, doszło do naruszenia przysługujących jej wolności lub praw określonych w Konstytucji. Niezależnie od licznych gwarancji przewidzianych w powołanych w skardze unormowaniach konstytucyjnych, nie mogą one stanowić wzorca kontroli kwestionowanych regulacji zarządzenia nr 17 z 2007 r. w takim ujęciu, jakie wynika z zarzutów stawianych przez skarżącą. W konsekwencji Trybunał zobligowany był umorzyć postępowanie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

Stwierdzenie niedopuszczalności wydania wyroku z powyższych względów zwalnia Trybunał z konieczności badania pozostałych przesłanek dopuszczalności merytorycznego

rozpoznania skargi. Na marginesie Trybunał zwraca jednak uwagę – co wyeksponował również Prezes NSA – że skarżąca nie wykazała, iż zaskarżone regulacje stanowiły podstawę prawną ostatecznych orzeczeń w sprawach, na tle których wniesiono skargi konstytucyjne. Zaskarżone regulacje nie miały bowiem jakiegokolwiek wpływu na ustrój sądu rozstrzygającego te sprawy, którym w każdym wypadku był NSA (a nie określona Izba NSA), ani reguły postępowania przed tym sądem. Ponadto skarżąca nie uprawdopodobniła swojego interesu prawnego w rozstrzygnięciu przedstawionych Trybunałowi zarzutów. Skarżąca nie wyjaśniła bowiem z jakiego powodu orzekanie w jej sprawach przez sędziów zasiadających w Izbie Finansowej NSA pełniej zabezpieczyłoby jej prawo do sądu niż orzeczenia wydane przez sędziów tego samego sądu zasiadających w jego Izbie Gospodarczej. Chodzi zwłaszcza o to, że orzeczenia NSA wydane w sprawach, na tle których złożono skargi o sygn. SK 41/15 i SK 42/15, dotyczyły jedynie kwestii wypadkowej (tj. wyłączenia sędziego), a wyrokami, które skarżąca wskazała jako ostateczne rozstrzygnięcia o jej prawach w skardze konstytucyjnej o sygn. SK 43/15, NSA w całości uwzględnił jej skargi kasacyjne.

Wystąpienie ze skargą konstytucyjną musi się wiązać z przyjęciem określonych reguł posługiwania się tym instrumentem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Przekroczenie tych reguł uniemożliwia skuteczne wszczęcie postępowania przed Trybunałem, niezależnie od okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, na tle której skargę wniesiono.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.