



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 24 stycznia 2018 r.

Pozycja 6

POSTANOWIENIE

z dnia 5 grudnia 2017 r.

Sygn. akt Ts 150/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący i sprawozdawca
Justyn Piskorski
Mariusz Muszyński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Z.P.,

po s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 18 lipca 2016 r. (data prezentaty), Z.P. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność: po pierwsze – art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520, ze zm.; dalej: p.g.k.) z art. 7, art. 64 ust. 2 i art. 217 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji; po drugie – art. 24a p.g.k. w związku z § 49 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 542, ze zm.; dalej: rozporządzenie MRRiB) z art. 2, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej art. 21 ust. 1 p.g.k. jest niezgodny z konstytucyjnymi zasadami legalizmu, równej ochrony własności i nakładania obowiązków daninowych wyłącznie w drodze ustawy w powiązaniu z zakazem zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Z kolei art. 24a p.g.k. oraz § 49 ust. 1 rozporządzenia MRRiB skarżąca zarzuca niezgodność z zasadami demokratycznego państwa prawnego, równej ochrony własności i nie-naruszalności istoty prawa własności w powiązaniu z zakazem zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

2. Postanowieniem z 16 grudnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze.

2.1. W odniesieniu do art. 24a p.g.k. oraz § 49 ust. 1 rozporządzenia MRRiB Trybunał stwierdził, że przepisy te nie stanowiły ani w sensie *stricte* formalnym, ani materialnym (por. wyrok pełnego składu TK z 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK ZU 9/A/2007, poz. 108) podstawy wydanych w sprawie skarżącej rozstrzygnięć – zarówno na etapie postępowania przed organami administracyjnymi, jak i na etapie postępowania sądowoadministracyjnego. Wydana w sprawie skarżącej decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z kwietnia 2011 r. była bowiem aktem wymiarowym (dotyczącym ustalenia wysokości należnego podatku), a nie rozstrzygnięciem w przedmiocie wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów i budynków.

Z kolei art. 21 ust. 1 p.g.k. był wprawdzie jedną z podstaw prawnych do wydania przez Prezydenta m.st. Warszawy decyzji z kwietnia 2011 r. w sprawie wymiaru zobowiązania pieniężnego wobec skarżącej za 2008 r., jak też stanowił materialną podstawę wydania decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z października 2011 r. oraz wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z września 2012 r., Naczelnego Sądu Administracyjnego ze stycznia 2015 r. i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z kwietnia 2015 r. Niemniej jednak zachowanie procesowe skarżącej (oparcie skargi kasacyjnej wyłącznie na zarzucie obrazy przepisów postępowania przez sąd przy wydaniu wyroku z kwietnia 2015 r.) przesądziło o tym, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z marca 2016 r. nie zawiera już przymiotu orzeczenia uprawniającego w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji do skutecznego zaskarżenia art. 21 ust. 1 p.g.k.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że rozpoznanie merytoryczne skargi konstytucyjnej było niedopuszczalne na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 37 ust. 3 w związku z art. 50 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.).

2.2. Trybunał wskazał, że przeciwko nadaniu dalszego biegu skardze konstytucyjnej przemawiały również: po pierwsze – niedopuszczalność powołania jako wzorców kontroli w sprawach skargowych art. 7 oraz art. 217 Konstytucji, gdyż przepisy te nie wyrażają praw podmiotowych chronionych za pomocą skargi konstytucyjnej; po drugie – oczywista bezzasadność zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji przez zaskarżone przepisy; po trzecie – oczywista bezzasadność zarzutu naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji przez zaskarżone przepisy; po czwarte – okoliczność, iż art. 2 Konstytucji zasadniczo nie może stanowić samostanowiącej podstawy kontroli w trybie skargowym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

2.3. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 28 grudnia 2016 r.

3. Pismem procesowym, sporządzonym przez radcę prawnego i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 3 stycznia 2017 r. (data nadania), skarżąca złożyła zażalenie na postanowienie z 16 grudnia 2016 r., w którym zarzuciła Trybunałowi „błędą interpretację art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez uznanie, że kwestionowana zgodność przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (...) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, w stanie faktycznym ustalonym przez Trybunał w badaniu wstępnym sprawy, nie stanowi podstawy do rozpatrywania skargi konstytucyjnej”.

W uzasadnieniu zażalenia skarżąca podniosła, że „nie można się zgodzić” z argumentacją Trybunału co do niedopuszczalności zaskarżenia art. 21 ust. 1 i art. 24a p.g.k. oraz § 49 ust. 1 rozporządzenia MRRiB i w tym też zakresie „podtrzymuje tezy i twierdzenia skargi konstytucyjnej”. Ponadto – odnośnie do art. 21 ust. 1 p.g.k. – skarżąca stwierdziła, że sposób sformułowania przez nią zarzutów kasacyjnych od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z kwietnia 2015 r. wynikał z art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia

2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane rozpatrywaną skargą nie zostało zakończone przed 3 stycznia 2017 r., tj. dniem wejścia w życie u.o.t.p. TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy u.o.t.p. TK.

2. Zgodnie z art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 7 u.o.t.p. TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał bada przede wszystkim, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że odniesienie się do treści zażalenia musi zostać poprzedzone uwagami natury ogólnej, dotyczącymi zasady skargowości obowiązującej w postępowaniu przed polskim sądem konstytucyjnym. Zgodnie z art. 67 u.o.t.p. TK (poprzednio: art. 67 ustawy o TK z 2016 r., art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 2016 r. poz. 293 oraz art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), Trybunał orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. Zasada ta wymaga, aby sam skarżący określił akt normatywny lub jego część, które są przedmiotem postępowania. Trybunał nie może z urzędu rozszerzyć tak wskazanego przedmiotu kontroli. Istotne jest przy tym, że niemożność działania Trybunału *ex officio* zachowuje aktualność we wszystkich stadiach postępowania przed tym organem. Należy zatem przyjąć, że podmiot występujący z zażaleniem na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu sam określa granice, w ramach których sprawa podlega rozpoznaniu.

Niezwykle istotna jest przy tym funkcja, jaką pełni ten środek odwoławczy. Jak wynika z treści art. 61 ust. 5 ustawy o TK, na postanowienie w sprawie odmowy nadania skardze dalszego biegu skarżącemu przysługuje zażalenie do Trybunału w terminie siedmiu dni od daty doręczenia postanowienia. Przedmiotem zażalenia jest wydane w ramach wstępnej kontroli postanowienie dotyczące oceny strony formalnej skargi. W przepisie tym stanowi się o postanowieniu w sprawie odmowy nadania dalszego biegu skardze, a zatem należy uznać, że zażalenie może odnosić się jedynie do przedstawionych przez Trybunał Konstytucyjny argumentów przemawiających za negatywną oceną strony formalnej skargi. Brak takiego odniesienia każdorazowo musi zostać oceniony jako niepodważenie zasadności argumentacji zawartej w zaskarżonym postanowieniu i skutkować będzie nieuwzględnieniem zażalenia (por. np. postanowienie TK z 31 października 2011 r., Ts 306/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 381).

4. Przystępując do oceny wniesionego przez skarżącą środka odwoławczego, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżąca – mimo iż w *petitum* wniosła o uchylenie postanowie-

nia z 16 grudnia 2016 r. w całości – w uzasadnieniu zażalenia odniosła się jedynie do odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie dopuszczalności zaskarżenia w niniejszej sprawie art. 21 ust. 1 p.g.k. Nie przedstawiła natomiast – co należy podkreślić – żadnej argumentacji kwestionującej odmowę nadania dalszego biegu skardze odnośnie do art. 24a p.g.k. oraz § 49 ust. 1 rozporządzenia MRRiB. Okoliczność ta stanowi samoistną przesłankę przemawiającą za nieuwzględnieniem rozpatrywanego zażalenia we wskazanym wyżej zakresie (por. np. postanowienia TK z: 22 października 2014 r., Ts 297/12, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 388 i Ts 12/13, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 393 oraz 28 grudnia 2015 r., Ts 263/14, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 625).

5. Następnie Trybunał odniósł się do zarzutu skarżącej dotyczącego odmowy nadania dalszego biegu skardze w związku z niedopuszczalnością zaskarżenia art. 21 ust. 1 p.g.k. w niniejszej sprawie.

5.1. W zaskarżonym postanowieniu Trybunał stwierdził, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z marca 2016 r. nie dotyczył kwestii materialnoprawnych, gdyż zarzuty podniesione przez skarżącą w skardze kasacyjnej nie odnosiły się do zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej art. 21 ust. 1 p.g.k., lecz miały jedynie charakter proceduralny. W związku z powyższym rozpoznanie merytoryczne skargi konstytucyjnej w odniesieniu do art. 21 ust. 1 p.g.k., było niedopuszczalne.

W zażaleniu skarżąca podniosła, że nie mogła sformułować zarzutu naruszenia art. 21 ust. 1 p.g.k. w skardze kasacyjnej, gdyż wynikało to z art. 190 p.p.s.a., a „nierespektowanie (...) dyspozycji [tego przepisu] prowadziłoby do odrzucenia skargi kasacyjnej – *nota bene* z powodów formalnych, a nie merytorycznych”.

5.2. Trybunał stwierdza, że stosownie do dyspozycji art. 190 p.p.s.a., wojewódzki sąd administracyjny przy ponownym rozpoznaniu sprawy jest związany wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Związanie sądu administracyjnego oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem; musi podporządkować się orzeczeniu w pełnym zakresie oraz konsekwentnie reagować w razie stwierdzenia niezastosowania się do wskazań dotyczących dalszego postępowania przed organem administracji publicznej. Wojewódzki sąd administracyjny ponownie rozpoznający sprawę ma obowiązek przyjęcia oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego bez względu na poglądy prawne wyrażone w orzeczeniach sądowych w innych sprawach, z tym jednak zastrzeżeniem, że sąd administracyjny pierwszej instancji (ale także sam Naczelnego Sąd Administracyjny – przy ponownym wniesieniu skargi kasacyjnej przez stronę) może odstąpić od zawartej w orzeczeniu kasacyjnym wykładni prawa i rozpoznać sprawę w granicach określonych w art. 134 § 1 p.p.s.a., jeżeli: po pierwsze – stan faktyczny sprawy ustalony w wyniku ponownego jej rozpoznania uległ tak zasadniczej zmianie, że do nowo ustalonego stanu faktycznego nie mają zastosowania przepisy wyjaśnione przez Naczelnego Sąd Administracyjny (zob. np. wyrok NSA z 28 listopada 2005 r., sygn. akt I FSK 294/05, CBOSA); po drugie – po wydaniu orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego zmieni się stan prawny (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 7 czerwca 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 2065/04, CBOSA); po trzecie – w innej sprawie została wydana uchwała powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawierająca odmienną wykładnię przepisów prawa (zob. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 30 czerwca 2008 r., sygn. akt I FSP 1/08, ONSAiWSA 2008, nr 5, poz. 75); po czwarte – odmienny pogląd prawny na dane zagadnienie sformułował Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu (zob. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 520).

W wyroku z 13 stycznia 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny dokonał wykładni art. 21 ust. 1 p.g.k. w kontekście stanu faktycznego niniejszej sprawy. Sąd ten wyraził pogląd, że użyty w art. 21 ust. 1 zwrot „wymiar podatku” należy interpretować w ten sposób, że przy ustalaniu zobowiązania w podatku od nieruchomości, podatku rolnym i leśnym, powinny zostać uwzględnione zawarte w ewidencji gruntów i budynków elementy przedmiotowe i podmiotowe. Informacje dotyczące funkcji (użytkowego przeznaczenia) zarówno gruntu, jak i budynku mają dla organu podatkowego charakter wiążący i nie mogą być przez niego samodzielnie korygowane w ramach postępowania podatkowego, bez zmiany tych wpisów w ewidencji.

Stosownie do art. 190 p.p.s.a. powyższą wykładnią związany był zarówno sąd pierwszej instancji rozpoznający ponownie sprawę, jak i Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający skargę kasacyjną od wyroku wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy.

Z powyższego wynika, że użyte w art. 190 p.p.s.a. pojęcie wykładni prawa należy rozumieć jako wyjaśnienie znaczenia przepisów prawa. Nie można zatem – co do zasady – oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z tą wykładnią, gdyż skutkowałoby to jej oddaleniem, nawet wówczas, gdy w analogicznych stanach faktycznych i prawnych w innych sprawach wyrażone były poglądy odmienne.

W konsekwencji Trybunał w obecnym składzie stwierdza, że – wbrew stanowisku przedstawionemu w postanowieniu o odmowie nadania dalszego biegu z 16 grudnia 2016 r. – występował związek pomiędzy art. 21 ust. 1 p.g.k. a kończącym postępowanie wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z marca 2016 r. Wynikał on właśnie z omówionego wyżej art. 190 p.p.s.a.

Okoliczność ta nie może jednakże stanowić podstawy do uwzględnienia zażalenia i przekazania skargi do rozpoznania merytorycznego, gdyż byłoby to niedopuszczalne z powodu oczywistej bezzasadności zarzutów niezgodności art. 21 ust. 1 p.g.k. z art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz nieprawidłowego powołania jako wzorców kontroli art. 2, art. 7 i art. 217 Konstytucji. Ponadto zaskarżone art. 24a p.g.k. i § 49 ust. 1 rozporządzenia MRRiB nie stanowiły w sensie *stricte* formalnym ani materialnym podstawy wydanych w sprawie skarżącej rozstrzygnięć (zarówno na etapie postępowania przed organami administracyjnymi, jak i na etapie postępowania sądowoadministracyjnego), a skarżąca – o czym była mowa w punkcie 4 niniejszego uzasadnienia – nie przedstawiła żadnych argumentów kwestionujących odmowę nadania dalszego biegu skardze w tym zakresie.

Z przedstawionych wyżej powodów – na podstawie art. 61 ust. 8 u.o.t.p. TK – postanowiono jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 5 grudnia 2017 r., sygn. akt Ts 150/16

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia TK z 5 grudnia 2017 r., sygn. akt Ts 150/16.

1. Trybunał Konstytucyjny rozpoznając zażalenie na postanowienie z 16 grudnia 2016 r., sygn. Ts 150/16, nie uwzględnił tego zażalenia, a przez to przesądził ostatecznie o nienadawaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Nie zgadzam się z takim rozstrzygnięciem Trybunału i uważam, że należało nadać skardze dalszy bieg w zakresie objętym zażaleniem, to znaczy w zakresie dotyczącym kontroli art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101; dalej: p.g.k.).

2. W postanowieniu z 16 grudnia 2016 r. Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze dotyczącej konstytucyjności art. 21 ust. 1 i art. 24a p.g.k. a także § 49 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034; dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków). Stwierdził wówczas, że art. 24a p.g.k. i § 49 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków nie stanowiły „ani w sensie *strice* formalnym ani materialnym (por. wyrok pełnego składu TK z 24 października 2007 r. w sprawie SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), podstawy wydawanych w sprawie skarżącej rozstrzygnięć – tak na etapie postępowania przed organami administracyjnymi, jak też na etapie postępowania sądowoadministracyjnego”.

Trybunał uznał też, że mimo iż art. 21 ust. 1 p.g.k. był jedną z podstaw prawnych wydawania rozstrzygnięć na etapie postępowania administracyjnego i w procesie sądowoadministracyjnym, to sposób sformułowania przez skarżącą skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Warszawie przesądził o tym, że wyrok NSA z marca 2016 r. nie ma przymiotu orzeczenia uprawniającego do skutecznego zaskarżenia art. 21 ust. 1 p.g.k. w trybie skargi konstytucyjnej. Przepis ten nie może być przedmiotem kontroli.

W postanowieniu z 16 grudnia 2016 r. Trybunał podał też argumenty dotyczące nieprawidłowego powołania określonych wzorców kontroli i wskazał, że zarzuty skarżącej wobec wskazanych przepisów były oczywiście bezzasadne.

3. Uważam, że postanowienie z 16 grudnia 2016 r., sygn. Ts 150/16 było nieprawidłowe, a skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym art. 21 ust. 1 p.g.k. należało nadać dalszy bieg, gdyż przepis ten był jedną z podstaw ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżącej. To znaczy, że Trybunał w postanowieniu, do którego składałam zdanie odrębne, powinien uwzględnić zażalenie.

4. Skarżąca jako ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie wskazała wyrok NSA z marca 2016 r., w którym sąd rozpoznawał jej skargę kasacyjną. Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, które zakończyły się wyżej wskazanym wyrokiem dotyczyły ustalenia wymiaru łącznego zobowiązania pieniężnego od nieruchomości. Jednym z przepisów, na podstawie którego wydawano kolejne rozstrzygnięcia w tej sprawie był właśnie art. 21 ust. 1 p.g.k.

Trybunał w postanowieniu z 16 grudnia 2016 r. nie wziął tego pod uwagę i skupił się na procesowych przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), na podstawie których wyrokiem z 2 marca 2016 r. NSA oddalił skargę kasacyjną skarżącej ze względu na brak uzasadnionych podstaw do jej wniesienia.

5. Skarżąca w zażaleniu na postanowienie nie zgodziła się z twierdzeniami Trybunału. Wskazała, że sposób sformułowania przez nią zarzutów kasacyjnych od wyroku WSA w Warszawie w odniesieniu do art. 21 ust. 1 p.g.k. wynikał z art. 190 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem „sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokona-

ną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny”.

W wyroku ze stycznia 2015 r. NSA dokonał wykładni art. 21 ust. 1 p.g.k. w sprawie skarżącej. Wykładnią tą był związany sąd pierwszej instancji ponownie rozpoznający sprawę (WSA w Warszawie) oraz NSA rozpoznający skargę kasacyjną od wyroku wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy. Oznacza to, że w marcu 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny jako jedną z podstaw orzekania musiał wziąć pod uwagę art. 21 ust. 1 p.g.k. Moim zdaniem, przepis ten należało zatem uznać za jedną z podstaw ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej wbrew temu, co zostało ustalone w postanowieniu z 16 grudnia 2016 r., sygn. Ts 150/16.

6. Trybunał Konstytucyjny rozpoznając zażalenie na wyżej wskazane postanowienie uznał, że odnosiło się jedynie do odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101; dalej: p.g.k.). Wprawdzie w *petitum* zażalenia zawarto wniosek odnoszący się do całości postanowienia z 16 grudnia 2016 r., ale w uzasadnieniu skarżąca nie podała argumentów odnoszących się do pozostałych przepisów, które zostały wskazane jako przedmiot zaskarżenia. Oznacza to, że – wobec braku argumentacji o innych skarżonych przepisach – zażalenie w tym zakresie nie powinno zostać uwzględnione.

Trybunał działając w zakresie wyznaczonym w zażaleniu rozważył argumenty skarżącej dotyczące wadliwej oceny dopuszczalności skargi w postanowieniu z 16 grudnia 2016 r. w odniesieniu do art. 21 ust. 1 p.g.k. Odmienne niż skład wydający postanowienie z 16 grudnia 2016 r., uznał, że „występował związek pomiędzy art. 21 ust. 1 p.g.k. a kończącym postępowanie wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z marca 2016 r.”. Trybunał nie rozwinął tej myśli. Można jednak przyjąć, że z wyżej wskazanego twierdzenia wynika, iż Trybunał przyjął art. 21 ust. 1 p.g.k. za podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną. To oznacza, że w ocenie Trybunału, istniał przedmiot kontroli, który mógłby być zbadany w trybie zainicjowanym skargą konstytucyjną.

Jednocześnie Trybunał odmówił uwzględnienia zażalenia i przekazania skargi do rozpoznania merytorycznego dlatego, że „byłoby to niedopuszczalne z powodu oczywistej bezzasadności zarzutów niezgodności art. 21 ust. 1 p.g.k. z art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz nieprawidłowego powołania wzorców kontroli art. 2, art. 7 i art. 217 Konstytucji” (s. 10 uzasadnienia).

Stwierdzam, że taki wniosek Trybunału jest nieprawidłowy. To właśnie ze względu na odmienną niż w zakwestionowanym postanowieniu ocenę przez Trybunał charakteru art. 21 ust. 1 p.g.k. (domyślnie uznanego za prawną podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie), należało zweryfikować, czy skarżąca właściwie wskazała wzorce kontroli dotyczące omawianego zarzutu i uprawdopodobniła naruszenie jej konstytucyjnych wolności i praw. Tymczasem Trybunał nie odniósł się do argumentacji skarżącej w sprawie wzorców kontroli (co do których w zażaleniu skarżąca zadeklarowała, że je podtrzymuje).

6.1. Wyjaśniając odmowę uwzględnienia zażalenia w odniesieniu do wzorców dotyczących art. 21 ust. 1 p.g.k. Trybunał wskazał ich następujące grupy: pierwszą, którą były wzorce nieprawidłowo powołane (art. 2, art. 7 i art. 217 Konstytucji) oraz drugą, dotyczącą zarzutów oczywiście bezzasadnych (art. 64 ust. 2 i 3 i art. 77 ust. 2 Konstytucji). W tym miejscu należy zauważyć, że Trybunał wymienił dodatkowy wzorzec kontroli (art. 64 ust. 3 Konstytucji), podczas, gdy w odniesieniu do zarzutu wynikającego z art. 21 ust. 1 p.g.k. nie został on wskazany przez skarżącą.

O ile można się zgodzić z tezą o nieprawidłowo powołanych wzorcach (którymi są wzorce niewyrażające konstytucyjnych wolności i praw, a zatem takie, które nie mogą być punktem odniesienia w trybie kontroli zainicjowanej skargą konstytucyjną), o tyle podnoszona przez Trybunał oczywista bezzasadność zarzutów dotyczących wzorców wyrażających konstytucyjne wolności i prawa musi być wyjaśniona.

W szczególności należy stanowczo stwierdzić, że odmowa nadania biegu skardze konstytucyjnej z powodu jej oczywistej bezzasadności powinna być stosowana wyjątkowo i tylko w ramach jasno wyznaczonych kryteriów. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał nie podał żadnej argumentacji w tym zakresie. Nie wskazał też, jakimi kryteriami się kierował uznając oczywistą bezzasadność zarzutów skarżącej. Trybunał jednym zdaniem stwierdził tę okoliczność, co jest rażąco sprzeczne z perspektywą rzetelności procedury przed TK.

6.2. Należy przypomnieć, że art. 61 ust. 4 pkt 3 otpTK stanowi, że: „Trybunał w składzie jednego sędziego Trybunału wydaje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi, o którym mowa w ust. 1, albo skardze konstytucyjnej dalszego biegu, jeżeli:

3) wniosek, o którym mowa w ust. 1, albo skarga konstytucyjna są oczywiście bezzasadne”. Ustawa stanowi o oczywiście bezzasadnym piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, a nie o jego poszczególnych zarzutach. W szczególności pojawia się pytanie, czy jeśli tylko niektóre zarzuty okażą się oczywiście bezzasadne, to należy odmówić biegu skardze konstytucyjnej. Podniesiony problem powoduje, że trzeba rozważyć znaczenie art. 61 ust. 4 pkt 3 otpTK i jego aplikację.

Gdyby Trybunał chciał wykazać istnienie oczywistej bezzasadności skargi konstytucyjnej, musiałyby istnieć określone kryteria wyznaczające granice tego pojęcia. Analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału ze wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i wniosków nie daje odpowiedzi w tym zakresie. Okoliczność, że Trybunał bardzo często powołuje się w swoich postanowieniach na oczywistą bezzasadność, jako przesłankę uzasadniającą odmowę nadania biegu skardze konstytucyjnej lub wnioskowi, nie jest równoznaczna z wypracowaniem w orzecznictwie trybunalskim narzędzi, które pozwalałyby stwierdzać, kiedy mamy do czynienia z oczywistą bezzasadnością. Co więcej, zdarzają się przypadki, w których Trybunał już we wstępnej kontroli dla uzasadnienia oczywistej bezzasadności pisma inicjującego postępowanie dokonuje oceny merytorycznej zarzutów wskazanych w skardze. W ten sposób w niektórych sprawach w składzie jedno- lub trzyosobowym na etapie wstępnej kontroli dochodzi w istocie do kontroli konstytucyjności prawa, co jest niedopuszczalne.

Z tego powodu, także w niniejszej sprawie, dotyczącej zażalenia na postanowienie, stwierdzanie, że określone zarzuty są oczywiście bezzasadne wymagałoby rozważenia tak w kontekście jasnych kryteriów, jak i w związku z art. 61 ust. 4 pkt 3 otpTK. Takie działanie mieściłoby się w zakresie wyznaczonym w rozpatrywanym przez Trybunał zażaleniu. Tymczasem Trybunał pozostał bierny i ograniczył się do suchego wyrażenia tej oceny.

6.3. Moim zdaniem, w przypadku wzorców z art. 64 ust. 2 Konstytucji i przywołanego związkowo art. 77 ust. 2 Konstytucji należało ustalić, czy skarżąca uprawdopodobniła naruszenie przez art. 21 ust. 1 p.g.k. tych przepisów konstytucyjnych. Jeśli podała argumenty dotyczące naruszenia jej konstytucyjnych wolności i praw, to należało stwierdzić, że formalne przesłanki skargi konstytucyjnej zostały spełnione, a zatem skardze należy nadać dalszy bieg. Ewentualne kwestie związane z dopuszczalnością orzekania (w oparciu przesłanki umorzenia zawarte w art. 59 ust. 1 otpTK) powinny być rozpoznane we właściwym składzie orzekającym, po nadaniu skardze dalszego biegu.

Trybunał rozpatrując zażalenie na postanowienie takich działań nie podjął. Powstała więc sytuacja, w której uznano, że jeden z przepisów wskazanych w skardze był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej, a jednocześnie nie ustalono, czy doszło do

uprawdopodobnienia naruszenia jej wolności i praw konstytucyjnych. Trybunał posłużył się jedynie stwierdzeniem, że zaistniała oczywista bezzasadność zarzutów. Nie wyjaśnił tej okoliczności w nowej perspektywie związanej ze zmianą podejścia co do przedmiotu zaskarżenia. Nie odniósł się też do tego, czy cała skarga jest oczywiście bezzasadna, jak to powinno wynikać z art. 61 ust. 4 pkt 3 otpTK. W tym miejscu chcę nadmienić, że w mojej ocenie nie jest ona bezzasadna.

6.4. Brak wyjaśnienia przez Trybunał, na czym polegała oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej powoduje, że przesłanka ta nie mogła zdecydować o odmowie nadania tej skardze biegu. W związku ze stwierdzeniem, że art. 21 ust. 1 p.g.k. stanowi właściwy przedmiot kontroli i wskazaniu przez skarżącą przepisów, które wyrażają konstytucyjne wolności i prawa, a także przedstawieniu argumentów, że dany przepis naruszył art. 64 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji skardze należało nadać bieg.

Zagadnienia, które odnosiłyby się do zasadności zarzutów i okoliczności, które mogłyby przesądzić o umorzeniu postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 otpTK powinny być rozpoznane po nadaniu skardze dalszego biegu.

7. W mojej ocenie, Trybunał w niniejszym postanowieniu naruszył przepisy ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie dotyczącym stwierdzania przesłanek odmowy nadawania skardze dalszego biegu. Wyżej wskazane uchybienia uzasadnienia postanowienia, jak i przede wszystkim odmienna ocena zasadności skargi, były powodem złożenia zdania odrębnego.