



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 3 listopada 2020 r.

Pozycja 344

POSTANOWIENIE z dnia 19 sierpnia 2020 r. Sygn. akt Ts 126/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący
Justyn Piskorski – sprawozdawca
Julia Przyłębska,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26 sierpnia 2019 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej M.K. oraz R.P.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, sporządzonej przez radcę prawnego i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 14 czerwca 2017 r. (data nadania), M.K. oraz R.P. (dalej: skarżący) zarzucili niezgodność:

1) art. 2 § 1 pkt 1 lub art. 2 § 2 oraz art. 3 pkt 1, 3 lit. c i pkt 9, art. 5 oraz art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 6, poz. 80, ze zm.; dalej: o.p.), rozumianych jako niedotyczących należności publicznoprawnych, jakimi są opłaty z tytułu wzrostu wartości (sprzedanej) nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub zmiany takiego planu, w związku z brakiem pewności co do istnienia domniemania stosowności co najmniej działu III o.p., przy braku przepisów ogólnych prawa administracyjnego, do wszystkich świadczeń pieniężnych na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, których źródłem są stosunki publicznoprawne, tj. świadczeń stanowiących dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, niezależnie od tego, czy do ustalenia lub określenia tego typu należności uprawniony byłby organ podatkowy w rozumieniu o.p., z art. 84, art. 217 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 2, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 2 Konstytucji;

2) art. 157 ust. 1 i 1a w związku z art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, ze zm.; dalej: u.g.n.) w związku z art. 36 ust. 14 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.; dalej: u.z.p.) w związku z art. 85 ust. 1 ustawy z dnia

27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 78 i art. 2 Konstytucji;

3) § 58 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatów szacunkowych (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2004 r.) z:

a) art. 156 ust. 3 i 4 oraz art. 159 u.g.n., a także art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) art. 7 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

4) art. 113 § 1 oraz art. 160 w związku z art. 193 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.), pozwalających na: zamknięcie rozprawy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym bez rozpoznania – przez wydanie stosownego postanowienia – wniosku strony o wystąpienie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego o zgodność z normami wyższego rzędu przepisu mającego zastosowanie w sprawie lub z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowo-administracyjnej, a także przystąpienie do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia stanowiącego rozpoznanie skargi kasacyjnej bez uprzedniego wyjaśnienia, dlaczego sąd uznaje za zbędne skierowanie bądź pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, bądź wniosku o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w formie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, z art. 45 ust. 1, art. 176 i art. 184 Konstytucji.

Zdaniem skarżących kwestionowane przepisy o.p. prowadzą do uznania, że do postępowania w sprawie opłaty planistycznej nie mają zastosowania przepisy tej ustawy (w szczególności działu III). Natomiast przepisy u.g.n., przepisy u.z.p., a także przepisy u.p.z.p. wyłączają możliwość weryfikacji sądowej oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego. W ocenie skarżących § 58 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. narusza prawo do równej ochrony własności i innych praw majątkowych przed ingerencją władzy publicznej, zaś przepisy p.p.s.a. naruszają prawo do sądu.

2. Zarządzeniem sędziego TK z 23 listopada 2017 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżących 4 grudnia 2017 r.) skarżący zostali wezwani do:

– wskazania, jakie prawa i wolności wyrażone w powołanych w skardze wzorcach kontroli zostały naruszone przez zaskarżone przepisy o.p., u.g.n., u.z.p., u.p.z.p. oraz rozporządzenia z 2004 r.;

– doręczenia pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania skarżących w postępowaniu przed Trybunałem;

– nadesłania czterech kopii wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 grudnia 2016 r., odpisu i czterech kopii wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z 6 października 2014 r., odpisu i czterech kopii decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. z 25 września 2013 r. oraz odpisu i czterech kopii decyzji Prezydenta Miasta B. z 31 lipca 2013 r.

3. W sporządzonym przez radcę prawnego piśmie procesowym, wniesionym do Trybunału 11 grudnia 2017 r. (data nadania), skarżący odnieśli się do powyższego zarządzenia.

4. Postanowieniem z 26 sierpnia 2019 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej:

1) na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK) w zakresie dotyczącym badania zgodności:

a) art. 2 § 1 pkt 1 lub art. 2 § 2 oraz art. 3 pkt 1, 3 lit. c i pkt 9, art. 5 oraz art. 6 o.p. z art. 84, art. 217 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 2, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 2 Konstytucji,

b) art. 157 ust. 1 i 1a w związku z art. 156 ust. 1 u.g.n. w związku z art. 36 ust. 14 u.z.p. w związku z art. 85 ust. 1 u.p.z.p. z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 78 i art. 2 Konstytucji,

c) § 58 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. z art. 92 ust. 1, art. 7 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– gdyż skarżący, mimo stosownego zarządzenia sędziego Trybunału wydanego w trybie art. 61 ust. 3 u.o.t.p. TK, nie przedstawili uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności wskazanych przepisów o.p., u.g.n., u.z.p., u.p.z.p. oraz rozporządzenia z 2004 r.;

2) na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK w zakresie badania zgodności § 58 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. z art. 156 ust. 3 i 4 u.g.n. (niedopuszczalność powoływania w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną przepisów ustawowych jako wzorców kontroli);

3) na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK w zakresie badania zgodności art. 113 § 1 i art. 160 w związku z art. 193 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1, art. 176 i art. 184 Konstytucji (skarżący kwestionowali w istocie sposób procedowania w ich sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny).

Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżących 5 września 2019 r.

5. W piśmie procesowym, sporządzonym przez radcę prawnego i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 12 września 2019 r. (data nadania), skarżący złożyli zażalenie na postanowienie z 26 sierpnia 2019 r., zaskarżając je w całości i wnosząc o nadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: 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, badając w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdzono istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Pierwszy zarzut zażalenia dotyczy naruszenia przez Trybunał art. 61 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK, w związku z zarządzeniem sędziego TK z 23 listopada 2017 r., „w następstwie wadliwego zastosowania tych przepisów w wyniku dowolnego ustalenia, jakoby w tym zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego pełnomocnik skarżących został zobowiązany do przedstawienia »uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności przepisów o.p., u.g.n., u.z.p., u.p.z.p. oraz rozporządzenia z 2004 r.« (...), a takiego uzasadnienia nie przedstawił, w sytuacji, gdy faktem jest, że w ww. zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego (...) takie zobowiązanie nie zostało sformułowane, a treść owego zarządzenia wyraźnie nawiązywała jedynie do treści:

a) art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK [u.o.t.p.TK] przez zobowiązanie pełnomocnika skarżących do wskazania, które konstytucyjne wolności lub prawa skarżących, i w jaki sposób – ich zdaniem – zostały naruszone,

b) art. 53 ust. 2 ustawy o TK [u.o.t.p.TK] przez zobowiązanie pełnomocnika skarżących do przedstawienia oryginałów lub kopii określonych dokumentów”.

Trybunał zauważa, że wniesiona skarga konstytucyjna zawierała ośnowę (s. 1-5), przytoczenie stanu faktycznego wraz z obszernymi cytataми ze stanowiska w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz z wyroku tego Sądu z 27 grudnia 2016 r. (s. 5-44), powtórzenie ośnowy (s. 45-48), odwołania do stanu faktycznego (s. 48-51), odwołanie do sprawy o sygn. SK 26/13, która została umorzona przez TK ze względu na niedopuszczalność orzekania (s. 51-52) oraz krytykę czynności składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie skarżących (s. 52). Skarżący nie przedstawili żadnych argumentów w przedmiocie niezgodności zaskarżonych przepisów z powołanymi przez nich konstytucyjnymi wzorcami kontroli. Należy w związku z tym przypomnieć, że wskazanie w skardze konstytucyjnej wzorca kontroli – przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego – bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia (a przynajmniej uprawdopodobnienia) zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy czym jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka powiązanych przepisów Konstytucji). Jak podkreślił Trybunał w wyroku z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78): „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”. Stanowisko to – w odniesieniu do skargi konstytucyjnej – podzielił Trybunał m.in. w postanowieniu z 5 listopada 2018 r. o sygn. Ts 192/17 (OTK ZU B/2019, poz. 26), w którym stwierdził ponadto, że „[m]erytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez skarżącego wzorców konstytucyjnych, ale i odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania ich do przedmiotu kontroli oraz przedstawienia stosownej argumentacji w tej materii. Dopóki skarżący nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli”. W tym też postanowieniu podkreślono, że „[s]karga konstytucyjna, w której podmiot inicjujący postępowanie ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że jest on zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego wyjaśnienia nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (art. 69 ust. 1 u.o.t.p.TK). Nie oznacza to jednak w żadnym wypadku przerwania przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie, ciężaru dowodzenia na Trybunał. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należytą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające – odpowiednio – z: art. 47, art. 52 albo art. 53 u.o.t.p.TK (por. np. postanowienie TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72). Należy jednocześnie zauważyć, że związanie Trybunału granicami wniosku, pytania prawnego czy skargi konstytucyjnej powoduje, iż niedopuszczalne jest samodzielne precyzowanie przezeń, a tym bardziej uzasadnianie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, *de facto* ukierunkowanych przeciwko sposobowi rozstrzygnięcia sprawy przez sądy”.

W zarządzeniu z 23 listopada 2017 r. skarżący zostali wezwani do usunięcia braków formalnych przez wskazanie praw lub wolności wywodzonych przez nich z powołanych w skardze przepisów Konstytucji oraz wskazania, w jaki sposób zostały te przepisy naruszone przez zaskarżone regulacje. Wbrew twierdzeniu skarżących przedmiotowe zarządzenie nie

ograniczało się do art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Żądanie, aby skarżący wskazali, „w jaki sposób” kwestionowane przepisy naruszają Konstytucję, dotyczyło przedstawienia stosownej warstwy argumentacyjnej, czyli uzasadnienia (wyjaśnienia) zarzutu niekonstytucyjności w rozumieniu art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Tymczasem w piśmie procesowym skarżący powtórzyli dosłownie treść zawartą na s. 45-48 uzasadnienia skargi konstytucyjnej.

W tej sytuacji Trybunał stwierdza, że:

- po pierwsze, skarżący ani w skardze konstytucyjnej, ani w piśmie procesowym, mającym usunąć braki formalne, nie uczynili zadość art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK;
- po drugie, mimo stosownego wezwania ze strony TK, skarżący nie przedstawili żadnych argumentów realizujących wymóg zawarty w art. 53 ust. 1 pkt 2 ani w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

W związku z powyższym odmowa nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej – w zakresie określonym w punkcie 2.2 uzasadnienia prawnego postanowienia z 26 sierpnia 2019 r. – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p.TK była prawidłowa.

3. Drugi zarzut zażalenia dotyczy naruszenia przez Trybunał art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK „w wyniku zastosowania tego przepisu w powiązaniu z art. 53 ust. 1 pkt 3 tej ustawy mimo, że wydanie i treść zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego Henryka Ciocha z 23 listopada 2017 r. (...) wykluczały możliwość ewentualnego zastosowania tych unormowań w ramach dalszego wstępnego rozpoznania danej skargi konstytucyjnej, czyli stwierdzenia, że dana skarga konstytucyjna albo:

a) nie spełnia wymogów określonych w ustawie, a zarazem że uzupełnienie jej braków jest niemożliwe, albo

b) nie zawiera uzasadnienia niezgodności kwestionowanego w niej przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną, jako naruszone, konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem stosownych argumentów lub dowodów”.

Powyższy zarzut nie może zostać uznany za uzasadniony.

Trybunał Konstytucyjny – w składzie, w którym wydał zarządzenie z 23 listopada 2017 r., jak i w składzie, w którym wydał postanowienie z 26 sierpnia 2019 r. – analizując skargę konstytucyjną prawidłowo stwierdził, że w części jest ona obarczona nieusuwalnymi wadami formalnymi, tj. w zakresie zarzutu niezgodności § 58 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatów szacunkowych (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2004 r.) z art. 156 ust. 3 i 4 oraz art. 159 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, ze zm.; dalej: u.g.n.) oraz w zakresie zarzutu niezgodności art. 113 § 1 oraz art. 160 w związku z art. 193 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.) z art. 45 ust. 1, art. 176 i art. 184 Konstytucji. Zbędne było wzywanie w tym zakresie skarżących do usunięcia braków formalnych w trybie art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK, gdyż – w obu przypadkach wbrew wyraźnemu brzmieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – jako wzorce kontroli dla § 58 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. powołano przepisy ustawy, zaś przepisy p.p.s.a. stanowiły dla skarżących pretekst do krytyki sposobu procedowania w ich sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny (czyli stanowiły skargę na stosowanie prawa).

W związku z powyższym odmowa nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej – w zakresach określonych w punktach 3 i 4 uzasadnienia prawnego postanowienia z 26 sierpnia 2019 r. – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK była prawidłowa.

4. Trzeci zarzut zażalenia dotyczy naruszenia przez Trybunał art. 79 ust. 1 Konstytucji „w wyniku wadliwej wykładni i odmowy zastosowania tego przepisu w następstwie wyklu-

czenia możliwości poddania kontroli Trybunału Konstytucyjnego – w ramach skargi konstytucyjnej – przepisu aktu podustawowego z punktu widzenia jego zgodności z regulacjami wyższego rzędu (tu: przepisu określonego rozporządzenia Rady Ministrów) w sytuacji, gdy zarówno ten przepis Konstytucji RP, jak i art. 53 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o TK [u.o.t.p.TK] wyraźnie wskazują na możliwość kwestionowania w ramach skargi konstytucyjnej zarówno przepisów ustaw, jak i innych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z unormowaniami wyższego rzędu (...)."

Powyższego zarzutu nie można uznać za uzasadniony. Skarżący zarzucili § 58 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. niezgodność z art. 156 ust. 3 i 4 oraz art. 159 u.g.n., a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji, jak również z art. 7 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W żadnym punkcie uzasadnienia postanowienia z 26 sierpnia 2019 r. Trybunał nie stwierdził, że przepisy aktów podustawowych nie mogą być przedmiotem kontroli w ramach postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną. Odmowa nadania dalszego biegu rozpatrywanej skardze – w odniesieniu do § 58 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. – opierała się na dwóch podstawach:

- art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p.TK – w zakresie, w jakim wzorcami kontroli uczyniono przepisy Konstytucji, ponieważ skarżący nie przedstawili w ogóle argumentacji odnośnie do niezgodności z nimi kwestionowanej regulacji, mimo stosownego wezwania ze strony Trybunału;

- art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK – w zakresie, w jakim wzorcami kontroli uczyniono przepisy u.g.n., albowiem art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej wprost ogranicza punkt odniesienia do regulacji zawartych wyłącznie w Konstytucji, i to tylko wtedy, gdy możliwe jest wywiedzenie z nich konstytucyjnych praw lub wolności jednostki; z woli ustrojodawcy niedopuszczalne jest zatem powoływanie w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną, jako wzorców kontroli aktów prawa międzynarodowego (zob. np. postanowienie TK z 17 grudnia 2018 r., sygn. Ts 173/17, OTK ZU B/2019, poz. 59) oraz przepisów ustaw zwykłych (zob. np. wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11).

W tej sytuacji odmowa nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej – w zakresie, w jakim przedmiotem kontroli uczyniono § 58 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 i 2 u.o.t.p.TK była prawidłowa.

5. Czwarty zarzut zażalenia dotyczy naruszenia przez Trybunał art. 359 § 1 w związku z art. 362 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.: dalej: k.p.c.) w związku z art. 36 u.o.t.p.TK „w następstwie braku zastosowania pierwszego z tych przepisów w odniesieniu do ww. zarządzenia sędziego TK z 23 listopada 2017 r. mimo – faktycznego – przyjęcia, że zarządzenie to wymagało zmiany przez wezwanie skarżących (ich pełnomocnika) także (tu: ewentualnego) uzupełnienia braku skargi w zakresie uzasadnienia wymaganego treścią art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK”.

W odniesieniu do powyższego zarzutu Trybunał stwierdza, że aktualne pozostają jego ustalenia poczynione w punkcie 2 tej części niniejszego uzasadnienia. Skarżący, mimo wezwania do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej – stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK – w piśmie procesowym poprzestali na dosłownym powtórzeniu fragmentu uzasadnienia skargi. Nie uzasadnili zarazem zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów.

W związku z powyższym nie można uznać zarzutu skarżących. Nie było konieczności – wzięwszy pod uwagę podstawę odmowy nadania dalszego biegu skardze, wskazaną w punkcie 2.2. uzasadnienia prawnego postanowienia z 26 sierpnia 2019 r. – modyfikacji zarządzenia z 23 listopada 2019 r.

6. Piąty zarzut zażalenia dotyczy naruszenia przez Trybunał art. 231 § 1 oraz art. 328 § 2 w związku z art. 361 k.p.c. w związku z art. 36 u.o.t.p. TK przez:

a) dowolną ocenę treści zarządzenia sędziego TK z 23 listopada 2019 r. w postanowieniu z 26 sierpnia 2019 r.,

b) dowolną ocenę treści skargi konstytucyjnej oraz pisma procesowego,

c) nieprzedstawienie „w formie rzetelnego zestawienia – czy, a jeżeli tak, to jak skarżący odnieśli się do poszczególnych zobowiązań zawartych w ww. zarządzeniu z 23 listopada 2017 r., przy oczywistej konstatacji, że do tego zarządzenia odnieśli się w terminie, jak również, braku wyjaśnienia, dlaczego (tu: ewentualnie) odniesienie się do określonych zobowiązań było niedostateczne lub wadliwe”,

d) brak „omówienia, jak były prezentowane (uzasadniane) poszczególne zarzuty danej skargi konstytucyjnej z odniesieniem do treści art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK [u.o.t.p.TK] w celu (tu: hipotetycznego) wykazania, że nie zostały one powiązane z uzasadnieniem wymaganym tym przepisem”,

e) wewnętrzną sprzeczność pomiędzy częścią sprawozdawczą a uzasadnieniem prawnym postanowienia z 26 sierpnia 2019 r.,

f) dowolne przywołanie art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.t.p.TK oraz niewskazanie okoliczności, które miałyby przemawiać za zastosowaniem tych przepisów,

g) podjęcie „próby wykazania braku zasadności niektórych zarzutów danej skargi konstytucyjnej w innej formule niż »oczywista bezzasadność«, co zarazem przemawia za poczynieniem oczywistego założenia, że przynajmniej część z zarzutów danej skargi konstytucyjnej zawierała uzasadnienie wymagane treścią art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK [u.o.t.p.TK], czyli takie, do którego można byłoby się odnieść jedynie po nadaniu określonej skardze dalszego biegu”.

Trybunał stwierdza, że powyższy zarzut jest niezasadny.

Odnosząc się po kolei do poszczególnych elementów tegoż, należy stwierdzić, że:

– po pierwsze, aktualne pozostają ustalenia poczynione w punktach 2 i 5 tej części niniejszego uzasadnienia, więc nie można uznać, że Trybunał w składzie wydającym postanowienie z 26 sierpnia 2019 r. nieprawidłowo zinterpretował treść zarządzenia sędziego TK z 23 listopada 2017 r. w kontekście braków formalnych skargi konstytucyjnej;

– po drugie, Trybunał w postanowieniu z 26 sierpnia 2019 r. dokonał analizy treści skargi konstytucyjnej oraz pisma procesowego, o czym świadczy opisanie ich w punkcie 2.1 uzasadnienia prawnego tego orzeczenia, a skarżący w żaden sposób w rozpatrywanym zażaleniu tej analizy nie podważyli;

– po trzecie, z zestawienia punktu 5 części sprawozdawczej z punktem 2.1 uzasadnienia prawnego zaskarżonego postanowienia wyraźnie wynika, w jakim zakresie skarżący nie wykonali zarządzenia sędziego TK z 23 listopada 2017 r.;

– po czwarte, w punkcie 2.1 uzasadnienia prawnego zaskarżonego postanowienia przedstawiono poszczególne elementy rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, zawierającej braki konstrukcyjne, zaś skarżący w zażaleniu nie przedstawili żadnych kontrargumentów, podważających to ustalenie;

– po piąte, skarżący nie wyjaśnili, na czym polega sprzeczność pomiędzy częściami uzasadnienia zaskarżonego postanowienia, zaś Trybunał w obecnym składzie – analizując z urzędu uzasadnienie tego orzeczenia – żadnej sprzeczności nie dostrzega;

– po szóste, w uzasadnieniu prawnym zaskarżonego postanowienia odmowa nadania dalszego biegu skardze w oparciu o art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK została wyraźnie wyjaśniona w punktach 3 i 4 (odpowiednio: niedopuszczalność powołania przepisów ustawy zwykłej jako wzorców kontroli w sprawie skargowej; zarzut dotyczący sfery stosowania prawa), a na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p.TK – w punktach 2.1. i 2.2. (niewykonanie zarządzenia w przedmiocie usunięcia braków formalnych w związku brakiem argumentacji

popierającej sformułowane zarzuty);

– po siódme, odmowa nadania dalszego biegu skardze spowodowana była trzema, niezależnymi od siebie przyczynami: w odniesieniu do części przedmiotu kontroli (przepisy p.p.s.a) – kwestionowaniem sposobu, w jaki rozstrzygał sprawę skarżących Naczelny Sąd Administracyjny (wyraźnie wynika to z zarzutu sformułowanego w *petitum* skargi i wywodów na s. 52 jej uzasadnienia); w odniesieniu do dwóch wzorców kontroli (przepisy u.g.n.) – niedopuszczalnością ich powołania w sprawie skargowej; w odniesieniu do pozostałych przedmiotów i wzorców kontroli – niewykonaniem zarządzenia sędziego TK wzywającego do wskazania, jakie konstytucyjne prawa i wolności wyrażone w odnośnych przepisach Konstytucji zostały naruszone przez kwestionowane przepisy oraz w jaki sposób. Z tych też powodów nie było konieczne ocenianie skargi (ani w całości, ani w części) pod kątem przesłanki oczywistej bezzasadności, o której mowa w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK.

7. Szósty zarzut zażalenia dotyczy naruszenia przez Trybunał art. 2 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 61 ust. 3 i 4 pkt 1 i 2 u.o.t.p.TK „w wyniku oczywistego naruszenia zasady zaufania do Państwa i stanowionego przezeń prawa, a w danym wypadku w wyniku przejścia do przysłowiowego porządku nad znaczeniem takich określeń: »a usunięcie jest możliwe« (...) oraz »nie jest możliwe« (...), »oczywiście bezzasadne« (...) oraz zaniechania przedstawienia relacji między tymi unormowaniami, z których – w sumie – jednoznacznie wydaje się wynikać, że:

a) nie jest dopuszczalne wydanie zarządzenia wzywającego do usunięcia braków skargi konstytucyjnej, jeżeli sędzia uznaje, że skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań określonych w ustawie, a zarazem, że jej braki są tego rodzaju, że ich usunięcie nie jest możliwe – w takim wypadku od razu stosuje art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy o TK [u.o.t.p.TK], czyli wydaje postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu określonej skardze,

b) jeżeli skarga konstytucyjna nie jest oczywiście bezzasadna, a jednocześnie nie spełnia niektórych wymagań określonych w art. 53 ust. 1 lub ust. 2 ustawy o TK [u.o.t.p.TK], a zarazem sędzia uznaje, że ich usunięcie jest możliwe, to wydaje zarządzenie przewidziane w art. 61 ust. 3 ustawy o TK [u.o.t.p.TK] wskazując na wszystkie te braki, od których usunięcia uzależnia możliwość nadania dalszego biegu danej skardze, czyli mając na uwadze treść art. 53 ust. 1 i ust. 2 ustawy o TK [u.o.t.p.TK], a tym samym swoiście zapewniając skarżącego, że:

– innych braków niż wymienione w zarządzeniu dana skarga nie zawiera,
– jeżeli tak wskazane braki skarżący usunie w terminie, to jego skardze zostanie nadany bieg,
– tylko w wypadku nie usunięcia w terminie braków wskazanych w zarządzeniu dojdzie do zastosowania art. 61 ust. 4 pkt 2 ustawy o TK [u.o.t.p. TK], czyli do wydania postanowienia o odmowie nadania danej skardze dalszego biegu, czyli – w sumie – w wyniku wydania kwestionowanego postanowienia w sposób oderwany od faktów oraz obowiązujących unormowań prawnych”.

Powyższy zarzut jest także niezasadny.

Wydaje się, że może on wynikać z niezrozumienia reguł postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Należy bowiem przypomnieć, że do uchybień nieusuwalnych skargi konstytucyjnej należą w szczególności:

– sporządzenie jej z naruszeniem wymogu określonego w art. 44 ust. 1 u.o.t.p.TK;
– niespełnienie warunków, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK;
– uczynienie przedmiotem zaskarżenia orzeczenia sądowego, decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia;
– uczynienie przedmiotem kontroli przepisów, które nie stanowiły podstawy, ani w znaczeniu formalnym, ani materialnym, wydanego w sprawie skarżącego rozstrzygnięcia;

– powołanie jako wzorce kontroli przepisów, które nie mieszczą się w hipotezie art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Trzy pierwsze uchybienia zawsze bezwzględnie dyskwalifikują skargę w całości, choćby w pozostałym zakresie spełniała ona wymogi konstytucyjne i ustawowe.

W niniejszej sprawie należy zauważyć, że skarga konstytucyjna może być obarczona jednocześnie różnego rodzaju wadami formalnymi, z których jedne są usuwalne, a inne nie. W takiej sytuacji Trybunał – o ile nie zachodzą uchybienia bezwzględne – może wezwać skarżącego do usunięcia braków formalnych w części, w jakiej istnieje potencjalna możliwość przekazania skargi do rozpoznania merytorycznego.

Zważywszy, że rozpatrywana skarga wniesiona została z dochowaniem ustawowego terminu, po uprzednim wyczerpaniu drogi prawnej, oraz wskazano w niej kwestionowane przepisy i wzorce kontroli, nieusuwalne wady formalne dotyczyły wyłącznie niektórych wzorców kontroli (art. 156 ust. 3 i 4 oraz art. 159 u.g.n.) oraz niektórych przedmiotów zaskarżenia (skarga na stosowanie prawa w kontekście art. 133 § 1 oraz art. 160 w związku z art. 193 p.p.s.a.), należy stwierdzić, iż Trybunał prawidłowo zastosował wobec skarżących art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK odnośnie do pozostałej części skargi, tj. w zakresie dotyczącym zarzutów niezgodności:

– art. 2 § 1 pkt 1 lub art. 2 § 2 oraz art. 3 pkt 1, 3 lit. c i pkt 9, art. 5 oraz art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 6, poz. 80, ze zm.) z art. 84, art. 217 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 2, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 2 Konstytucji;

– art. 157 ust. 1 i 1a w związku z art. 156 ust. 1 u.g.n. w związku z art. 36 ust. 14 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.) w związku z art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 78 i art. 2 Konstytucji;

– § 58 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. z art. 92 ust. 1, art. 7 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy – na podstawie art. 61 ust. 8 u.o.t.p.TK – należało postanowić jak w sentencji.