



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 16 marca 2021 r.

Pozycja 12

POSTANOWIENIE z dnia 23 lutego 2021 r. Sygn. akt SK 33/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński – przewodniczący
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 lutego 2021 r., skargi konstytucyjnej A.W., prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą [...], o zbadanie zgodności:

- 1) art. 207 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku, a jedynie możliwość, odstąpienia od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części w przypadkach szczególnie uzasadnionych, w szczególności w sytuacji braku przyczynienia się strony obciążonej kosztami do wydania wadliwego wyroku przez sąd pierwszej instancji, z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzonymi z tego przepisu zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą bezpieczeństwa prawnego jednostki i zasadą poprawnej legislacji,
- 2) art. 227 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez Naczelny Sąd Administracyjny, z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1, a także art. 176 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 194 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez Naczelny Sąd Administracyjny, z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1, a także art. 176 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 20 marca 2017 r. A.W., prowadzący działalność gospodarczą pod firmą [...] (dalej: skarżący), wniósł o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

1) art. 207 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku, a jedynie możliwość, odstąpienia od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części w przypadkach szczególnie uzasadnionych, w szczególności w sytuacji braku przyczynienia się strony obciążonej kosztami do wydania wadliwego wyroku przez sąd pierwszej instancji, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzonymi z tego przepisu zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą bezpieczeństwa prawnego jednostki i zasadą poprawnej legislacji,

2) art. 227 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez Naczelny Sąd Administracyjny, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1, a także art. 176 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 194 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez Naczelny Sąd Administracyjny, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1, a także art. 176 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z postępowaniem przed sądami administracyjnymi w sprawie zgodności z prawem decyzji Zarządu Województwa Małopolskiego (dalej: organ) nakazujących skarżącemu zwrot dofinansowania otrzymanego ze środków europejskich oraz z budżetu państwa w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 (wraz z odsetkami). Organ stwierdził bowiem nieprawidłowości podczas wydatkowania przyznanych skarżącemu środków finansowych. Na mocy wyroku z 29 stycznia 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. (sygn. akt [...]) uwzględnił skargę skarżącego i uchylił zakwestionowane decyzje. Jednak w wyroku z 8 listopada 2016 r. (sygn. akt [...]), po rozpoznaniu skargi kasacyjnej wniesionej przez organ, Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania. NSA, podzielając zarzuty kasacyjne organu co do wadliwości uzasadnienia wyroku sądu pierwszej instancji, stwierdził, że rozważania przedstawione w tym uzasadnieniu są w istocie lakoniczne i ogólnikowe, a przy tym nie odnoszą się do dowodów i faktów wynikających z akt sprawy, przez co uniemożliwiają kontrolę instancyjną. Jednocześnie NSA zasądził od skarżącego na rzecz organu kwotę 13 864 zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

1.2. Skarżący wyjaśnił, że przepisy regulujące postępowanie przed sądami administracyjnymi przewidują zasadę pełnej odpowiedzialności finansowej za wynik postępowania – tzw. zasadę rezultatu. Wyjątek od tej zasady określa art. 207 § 2 p.p.s.a., na podstawie którego w przypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości albo w części. Jednakże, zdaniem skarżącego, stosowanie tego przepisu ma charakter ściśle uznaniowy. Sąd działa z urzędu i jakkolwiek wniosek strony o odstąpienie od zasądzenia kosztów na tej podstawie nie jest dla sądu wiążący. Ocena sądu dotycząca tego, czy w sprawie zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, jest dyskrecjonalna i opiera się na swobodnym uznaniu. Ustawodawca nie zapewnił stronie postępo-

wania sądowoadministracyjnego możliwości skorzystania ze zwolnienia przewidzianego w art. 207 § 2 p.p.s.a., ograniczając tym samym zdolność obrony jej praw przed sądem.

Zdaniem skarżącego, w przypadkach, w których wyłączną przyczyną postępowania kasacyjnego przed NSA jest wadliwość orzeczenia sądu pierwszej instancji, zasądzenie od strony przegrywającej zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a. nie daje się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej wysłowioną w art. 2 Konstytucji. Naruszenie tej zasady wynika z braku w przepisach p.p.s.a. uregulowania, które w takich sytuacjach nakładałoby na NSA obowiązek odstąpienia od zasądzenia od strony kosztów postępowania. Skarżący podkreślił, że art. 2 Konstytucji zakazuje przerzucania na jednostkę negatywnych konsekwencji błędów organów państwa (*in casu* sądów). Wobec tego przepisy p.p.s.a. powinny wykluczać możliwość zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w sytuacji, gdy wyłączną przyczyną uwzględnienia skargi kasacyjnej są błędy uzasadnienia orzeczenia sądu pierwszej instancji.

1.3. Skarżący wskazał również na to, że o ile istnieje możliwość zaskarżenia przez stronę orzeczenia o kosztach postępowania wydanego na etapie postępowania toczącego się w pierwszej instancji, o tyle w przypadku kosztów postępowania kasacyjnego stronie nie przysługuje żaden środek odwoławczy w tym zakresie. Ani art. 227, ani art. 194 p.p.s.a. nie zawierają bowiem podstawy prawnej zaskarżenia rozstrzygnięcia NSA nakładającego na stronę obowiązek zapłaty kosztów postępowania kasacyjnego. W konsekwencji strona jest pozbawiona możliwości rozpoznania takiego orzeczenia przez dwie instancje. Taka sytuacja narusza przede wszystkim art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji. Pozbawienie strony postępowania kasacyjnego możliwości uzyskania weryfikacji w drugiej instancji wysokości i zasadności zasądzonych kosztów pośrednio prowadzi również do naruszenia zasady ochrony własności, o której mowa w art. 64 Konstytucji. Orzeczenie NSA o kosztach, pomimo swojego akcesoryjnego charakteru, w bezpośredni sposób skutkuje uszczupleniem praw majątkowych strony zobowiązanej do zapłaty kosztów. Skarżący zwrócił przy tym uwagę na to, że przepisy regulujące postępowanie cywilne przewidują prawo zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie zwrotu kosztów procesu poprzez wniesienie zażalenia do innego składu tego sądu.

2. W piśmie z 24 kwietnia 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie zgłasza swojego udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 27 października 2020 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w niniejszej sprawie i wniósł o umorzenie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, skarżący nie dochował wymagań formalnych, jakie spełniać musi skarga konstytucyjna w zakresie uzasadnienia zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją.

W odniesieniu do kwestii niekonstytucyjności art. 207 § 2 p.p.s.a. Prokurator Generalny zauważył, że wątpliwości skarżącego dotyczą niezgodności tego przepisu z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji, mianowicie zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą bezpieczeństwa prawnego jednostki, zasadami poprawnej legislacji, a także ogólną zasadą sprawiedliwości społecznej. Skarżący nie odniósł się jednak do treści tych zasad ani nie przeprowadził analizy pozwalającej porównać zaskarżoną regulację z wywodzonymi z nich wymogami konstytucyjnymi, a tym samym nie uprawdopodobnił zarzutu naruszenia wymienionych zasad przez art. 207 § 2 p.p.s.a. Wywody zawarte w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej stanowią w istocie polemikę z zawartym w wyroku NSA z 8 listopada 2016 r. rozstrzygnięciem w sprawie kosztów postępowania kasacyjnego.

Prokurator Generalny zauważył jednocześnie, że skarżący nie uczynił przedmiotem zaskarżenia art. 203 pkt 2 p.p.s.a., pomimo że upatruje naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej w obciążeniu kosztami strony, której skarga na decyzję organu administracji została uwzględniona przez sąd pierwszej instancji i która nie była inicjatorem postępowania kasacyjnego przed NSA.

Prokurator Generalny wskazał ponadto na to, że samoistną podstawą rozpoznawanej w niniejszym postępowaniu skargi konstytucyjnej na art. 207 § 2 p.p.s.a. uczyniony został art. 2 Konstytucji. Tymczasem, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna służyć ma ochronie konstytucyjnych praw i wolności podmiotu wnoszącego taką skargę, w związku z czym wyłączną przesłanką dopuszczalności jej złożenia może być naruszenie Konstytucji w zakresie, w jakim gwarantuje ona ochronę praw podmiotowych. W sprawach skargowych prawidłowo sformułowany zarzut nie może ograniczać się do naruszenia przepisów Konstytucji wysławiających ogólne zasady ustroju albo adresowane do władzy publicznej dyrektywy co do kierunków działania państwa w określonych dziedzinach życia – o ile nie kreują one konstytucyjnych praw podmiotowych. Co do zasady, art. 2 Konstytucji nie może być więc samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniach zainicjowanych skargami konstytucyjnymi, ponieważ nie jest samoistnym źródłem praw ani wolności. W niniejszej sprawie skarżący nie sprecyzował, jakie prawo podmiotowe wynikające z art. 2 Konstytucji miałyby doznać naruszenia na skutek zastosowania art. 207 § 2 p.p.s.a.

W odniesieniu natomiast do kwestii niekonstytucyjności art. 194 i art. 227 p.p.s.a. Prokurator Generalny wskazał, że sformułowane w tym zakresie zarzuty dotyczą pominięcia ustawodawczego polegającego na braku regulacji prawnej przewidującej prawo zaskarżenia orzeczenia NSA o kosztach postępowania kasacyjnego przez stronę, która nie wносиła skargi kasacyjnej. Jednakże również w tym wypadku skarżący nie spełnił wymogów formalnych dotyczących uzasadnienia zarzutów. Nie odniósł się bowiem do treści wzorców ujętych w art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji, w tym w szczególności nie wyjaśnił, z jakich powodów uznaje za konstytucyjnie niedopuszczalne (niemieszczące się w art. 31 ust. 3 Konstytucji) wynikające z zaskarżonych przepisów ograniczenie korzystania z gwarancji prawa do sądu oraz prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wskazane gwarancje nie mają charakteru absolutnego. Skarżący nie przedstawił jednak argumentów i dowodów, które wsparłyby tezę, iż nie zachodzą okoliczności uzasadniające konstytucyjną dopuszczalność braku w przepisach p.p.s.a. regulacji przewidującej prawo zaskarżenia orzeczeń NSA w sprawie kosztów postępowania kasacyjnego wydanych na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a.

Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę na to, że w orzecznictwie sądowym jest prezentowane stanowisko, zgodnie z którym NSA, działając na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a., odstępuje od zasądzenia od strony skarżącej na rzecz organu administracji zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w sytuacji, gdy wyłączną przyczyną tego postępowania było wadliwe orzeczenie sądu pierwszej instancji. NSA przyjmuje w takich wypadkach, że nie ma podstaw stosowania art. 203 pkt 2 p.p.s.a. i obciążenia strony, która wniosła skargę na decyzję administracyjną do sądu pierwszej instancji, kosztami postępowania kasacyjnego na rzecz organu, który tę decyzję wydał.

4. W piśmie z 17 grudnia 2020 r. Marszałek Sejmu zajął, w imieniu Sejmu, stanowisko w sprawie i wniósł o umorzenie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu zwrócił przede wszystkim uwagę na to, że art. 194 i art. 227 p.p.s.a. nie były normatywną podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą skarżący wniósł skargę konstytucyjną. Przepisy te określają postanowienia i zarządzenia, na które przysługuje zażalenie w postępowaniu sadowoadministracyjnym. Tymczasem

orzeczenie NSA, z którym skarżący łączy naruszenie praw konstytucyjnych, uwzględniając skargę kasacyjną, rozstrzygało o kosztach postępowania kasacyjnego i nie dotyczyło prawa do wniesienia środka odwoławczego. Skarżący spełniłby formalny wymóg tożsamości przedmiotu zaskarżenia i podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego w jego sprawie dopiero wówczas, gdyby złożył zażalenie na orzeczenie sądu o kosztach postępowania kasacyjnego. Odstąpienie od wniesienia takiego środka spowodowało, że żądanie kontroli konstytucyjności art. 194 i art. 227 p.p.s.a. jest oderwane od rozstrzygnięcia, które w sposób ostateczny ukształtowało prawa i obowiązki skarżącego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, przyjęć należy, że art. 207 § 2 p.p.s.a. stanowił podstawę prawną ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego. Jednakże w tym wypadku skarżący nie wskazał, do naruszania jakich jego konstytucyjnych praw podmiotowych miałyby dojść na skutek zastosowania tego przepisu. Wymieniony przez skarżącego jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji nie jest, co do zasady, samodzielnym źródłem praw podmiotowych. Może on być wyjątkowo wzorcem w postępowaniach zainicjowanych skargami konstytucyjnymi, jeśli skarżący wykażą, że z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wywodzą prawa podmiotowe nieujęte w żadnym innym przepisie konstytucyjnym. W niniejszej sprawie skarżący w uzasadnieniu swojej skargi konstytucyjnej sformułował zarzuty naruszenia zasad: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwa prawnego jednostki oraz poprawnej legislacji. Jedynie w zażaleniu na postanowienie TK z 11 maja 2017 r. (sygn. Ts 68/17) powołał się na „prawo jednostki do funkcjonowania w państwie prawa, stosującym zasadę poprawnej legislacji, które zapewnia bezpieczeństwo prawne jednostki” (pismo z 29 maja 2017 r., s. 9). Takie ujęcie znaczenia normatywnego art. 2 Konstytucji nie spełnia, zdaniem Marszałka Sejmu, kryteriów „prawa podmiotowego”. Marszałek Sejmu stwierdził, że skarżący, pomimo prób interpretacji art. 2 Konstytucji, nie zidentyfikował żadnego prawa podmiotowego, które miałyby wynikać z tego przepisu i którego naruszenie mogłoby podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

1.1. W skardze konstytucyjnej z 20 marca 2017 r. A.W., prowadzący działalność gospodarczą pod firmą [...] (dalej: skarżący), wniósł o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

1) art. 207 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku, a jedynie możliwość, odstąpienia od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części w przypadkach szczególnie uzasadnionych, w szczególności w sytuacji braku przyczynienia się strony obciążonej kosztami do wydania wadliwego wyroku przez sąd pierwszej instancji, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzonymi z tego przepisu zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą bezpieczeństwa prawnego jednostki i zasadą poprawnej legislacji,

2) art. 227 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez Naczelny Sąd Administracyjny, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1, a także art. 176 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 194 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez Naczelny Sąd Administracyjny, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1, a także art. 176 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Zgodnie z art. 207 § 2 p.p.s.a., w przypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części.

Zdaniem skarżącego, przepis ten – w zakresie wskazanym w *petitum* skargi konstytucyjnej – naruszać ma wynikające z art. 2 Konstytucji zasady konstytucyjne, w szczególności zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę bezpieczeństwa prawnego jednostki oraz zasadę poprawnej legislacji. Na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej przez Trybunał skarżący wskazał na naruszenie „prawa jednostki do funkcjonowania w państwie prawa, stosującym zasadę poprawnej legislacji, które zapewnia bezpieczeństwo prawne jednostki” (pismo procesowe skarżącego z 29 maja 2017 r., s. 9).

1.3. Zaskarżone art. 194 i art. 227 p.p.s.a. określają postanowienia i zażalenia wydawane w postępowaniu sądownoadministracyjnym, przeciw którym stronie tego postępowania przysługuje zażalenie.

Zgodnie z art. 194 p.p.s.a.:

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

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

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

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

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

Stosownie natomiast do brzmienia art. 227 p.p.s.a.:

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

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

Zdaniem skarżącego, art. 194 i art. 227 p.p.s.a. – w zakresie wskazanym w *petitum* skargi konstytucyjnej – naruszać mają konstytucyjne prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji

wydanych w pierwszej instancji, wysłowione w art. 78 Konstytucji, a także wynikającą z art. 176 ust. 1 Konstytucji zasadę, zgodnie z którą postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Związkowo skarżący przywołał też art. 45 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje każdemu prawo do sądu.

2. Przyczyny umorzenia niniejszego postępowania.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów sformułowanych przez skarżącego w skardze konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny był zobowiązany – również na obecnym etapie postępowania – zbadać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki rozpoznania tej skargi, w szczególności czy dochowane zostały wszystkie formalnoprawne warunki jej skutecznego wniesienia. Jest bowiem tak, że choć skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał bada to, czy odpowiada ona warunkom formalnym i czy nie jest oczywiście bezzasadna, to jednak zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza dalszej oceny warunków jej wniesienia, dokonywanej na kolejnym etapie postępowania sądowokonstytucyjnego. Przekazanie skargi konstytucyjnej po zakończeniu jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza więc ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał, rozpoznając taką sprawę, nie jest związany stanowiskiem zajęтым na etapie wstępnego rozpoznania. Kontrolując istnienie pozytywnych przesłanek procesowych oraz brak przesłanek ujemnych, może również dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob., spośród ostatnich, postanowienie TK z 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU A/2020, poz. 68).

W niniejszej sprawie zarówno Sejm, jak i Prokurator Generalny, będący uczestnikami tego postępowania, wniesli o jego umorzenie przez Trybunał ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Przedstawili argumenty wskazujące na to, że niniejsza skarga konstytucyjna nie spełniła formalnoprawnych warunków jej merytorycznego rozpoznania. Stanowisko takie Trybunał podzielił.

2.1. Umorzenie w zakresie art. 207 § 2 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo – na zasadach określonych w ustawie (obecnie: ustawa 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) – wnieść do Trybunału skargę w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przepisy u.o.t.p.TK precyzują, że każda skarga konstytucyjna powinna zawierać określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją, a także wskazanie, która konstytucyjna wolność lub konstytucyjne prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (zob. art. 53 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.t.p.TK).

Trybunał wyjaśniał już w swoim orzecznictwie, że „[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany nie tylko do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wy-

kazują taką kwalifikację, ale również do sprecyzowania konstytucyjnego wzorca ich kontroli, a więc wskazania, jakie konstytucyjne wolności i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie” (postanowienie TK z 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101). Stanowisko Trybunału w tym zakresie nie uległo zmianie. W postanowieniu z 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20 (OTK ZU A/2020, poz. 44), Trybunał ponownie przypomniał, że: „[p]rzedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ten przepis prawa, który stanowił podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanego przepisu a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, że prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu”. Innymi słowy, przesłanką rozpoznania skargi konstytucyjnej nie może być wskazanie dowolnego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, lecz musi to być taki przepis, który w konkretnej sprawie wnoszącego skargę stanowił podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia naruszającego przysługujące mu konstytucyjne prawa lub wolności.

2.1.1. Trybunał, przenosząc te ustalenia na grunt niniejszej sprawy, zwrócił uwagę na to, że formalną podstawą prawną rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego w orzeczeniu, które skarżący wskazał jako ostateczne (tj. w wyroku NSA z 8 listopada 2016 r., sygn. akt [...]), był art. 203 pkt 2 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a. Treść uzasadnienia tego orzeczenia wskazuje, że Naczelny Sąd Administracyjny nie rozważał w ogóle kwestii zastosowania art. 207 § 2 p.p.s.a.

Zasady rozliczania kosztów postępowania kasacyjnego przed NSA regulują przede wszystkim art. 203 i art. 204 p.p.s.a. Zgodnie z art. 203 p.p.s.a., stronie, która wniosła skargę kasacyjną, należy się zwrot poniesionych przez nią niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego: 1) od organu – jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę; 2) od skarżącego – jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę. Natomiast stosownie do art. 204 p.p.s.a., w razie oddalenia skargi kasacyjnej strona, która wniosła skargę kasacyjną, obowiązana jest zwrócić niezbędne koszty postępowania kasacyjnego poniesione przez: 1) organ – jeżeli zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę; 2) skarżącego – jeżeli zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę.

Podczas rozstrzygania o kosztach postępowania kasacyjnego NSA stosuje również odpowiednio art. 202, art. 205 i art. 206 p.p.s.a. (zob. art. 207 § 1 p.p.s.a.). Art. 205 p.p.s.a. wyznacza zakres niezbędnych kosztów postępowania. Zgodnie z jego brzmieniem:

„§ 1. Do niezbędnych kosztów postępowania prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem lub radcą prawnym, zalicza się poniesione przez stronę koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub pełnomocnika oraz równowartość zarobku lub dochodu utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie.

§ 2. Do niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego zalicza się ich wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata lub radcy prawnego, koszty sądowe oraz koszty nakazane przez sąd osobistego stawiennictwa strony.

§ 3. Przysługujące stronie należności z tytułu kosztów przejazdów oraz utraconego zarobku lub dochodu ustala się i wypłaca według zasad określonych w przepisach działu 2 tytułu III ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (...).

§ 4. Przepisy § 2 i 3 stosuje się odpowiednio do strony reprezentowanej przez doradcę podatkowego, rzecznika patentowego lub Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej”.

W sprawie sądowoadministracyjnej, w związku z którą skarżący wniósł skargę konstytucyjną, NSA uwzględnił skargę kasacyjną organu i uchylił wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę skarżącego na decyzję tego organu. Podstawą prawną orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego był więc art. 203 pkt 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny, ustalając wysokość niezbędnych kosztów postępowania, uwzględnił jednocześnie art. 205 § 2 p.p.s.a. (w związku z art. 205 § 4 p.p.s.a.).

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że niekonstytucyjności zawartej w p.p.s.a. regulacji prawnej dotyczącej kosztów postępowania kasacyjnego skarżący upatruje w istocie w tym, że nie przewiduje ona obowiązku NSA odstąpienia od reguły wynikającej z art. 203 pkt 2 p.p.s.a. w przypadku, gdy wyłączną przyczyną uchylecia wyroku sądu pierwszej instancji była wadliwość samego uzasadnienia tego wyroku. Zdaniem skarżącego, „[w] takiej sytuacji należy uznać, iż zasądzenie w stosunku do strony przegrywającej zwrotu kosztów postępowania administracyjnego na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a. pozostaje w opozycji wobec obowiązku urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości społecznej, wynikającego z art. 2 Konstytucji (...). Brak jest bowiem takiego uregulowania zasad postępowania sądowoadministracyjnego, które w takiej sytuacji obligowałyby Sąd [NSA] do odstąpienia od zasądzenia kosztów postępowania” (skarga konstytucyjna, s. 5 i 6).

W niniejszej sprawie Trybunał podtrzymał stanowisko, że samo niepowołanie konkretnego przepisu w sentencji lub uzasadnieniu ostatecznego orzeczenia zapadłego w sprawie skarżącego nie przesądza o tym, że taki przepis nie stanowił podstawy prawnej tego orzeczenia. „Przedmiotem kontroli w ramach procedury skargi konstytucyjnej może być zatem nie tylko przepis wskazany w *petitum* rozstrzygnięcia, czy w jego uzasadnieniu, ale także te regulacje, które znajdują zastosowanie przy rozstrzyganiu sprawy, mając bezpośredni wpływ na ukształtowanie osnowy sentencji” (wyrok TK z 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47; w nowszym orzecznictwie zob. np. postanowienie TK z 3 grudnia 2019 r., sygn. SK 19/18, OTK ZU A/2019, poz. 69). Jednakże w niniejszej sprawie Trybunał zwrócił uwagę na to, że skoro istota zarzutów dotyczyła braku w ustawie lub innym akcie normatywnym rozwiązań prawnych, bez których regulacja nie spełnia, zdaniem skarżącego, wymagań konstytucyjnych (tzw. pominięcia prawodawczego), to „skuteczne podniesienie zarzutu pominięcia prawodawczego zależy od tego, czy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem wykaże, że w określonej sytuacji rzeczywiście istnieje «jakościowa tożsamość» albo przynajmniej «daleko idące podobieństwo» treści normatywnej ujętej w zakwestionowanym przepisie oraz materii, która została pozostawiona poza jego zakresem, a która – zdaniem inicjatora postępowania – powinna była w tym przepisie się znaleźć” (postanowienie TK z 24 listopada 2015 r., sygn. P 64/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 175).

Zdaniem skarżącego, niekonstytucyjne jest pominięcie w przepisach p.p.s.a. rozwiązania prawnego, które nakładałoby na NSA obowiązek odstąpienia od zasądzenia od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania kasacyjnego w sytuacji, gdy wyłączną przyczyną uwzględnienia skargi kasacyjnej organu była wadliwość uzasadnienia wyroku sądu pierwszej instancji uwzględniającego skargę na decyzję administracyjną. Trybunał uznał, że tak ujęty zarzut należało powiązać z art. 203 pkt 2 p.p.s.a. (skądinąd wskazanym *expressis verbis* w uzasadnieniu wydanego w sprawie skarżącego wyroku NSA z 8 listopada 2016 r., sygn. akt [...]). To właśnie ten przepis jest ogólną podstawą prawną orzekania o kosztach postępowania kasacyjnego w razie uwzględnienia przez NSA skargi kasacyjnej wniesionej przez organ przeciw wyrokowi sądu pierwszej instancji uwzględniającemu skargę na decyzję tego organu. A więc przedmiot jego unormowania wprost odnosi się do kwestii podniesionej w skardze konstytucyjnej przez skarżącego, który kwestionuje w istocie to, że art. 203 pkt 2 p.p.s.a. ma zastosowanie również w przypadkach, gdy wyłączną przyczyną uwzględnienia przez NSA

skargi kasacyjnej jest wadliwość uzasadnienia wyroku sądu pierwszej instancji. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący stwierdził, że „już samo istnienie możliwości zasądzenia takich kosztów [kosztów postępowania kasacyjnego] w przypadku, gdy wyłączną przyczyną uwzględnienia skargi kasacyjnej jest wadliwe orzeczenie sądu I instancji, stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji” (s. 6). Kwestionowana „możliwość” zasądzenia kosztów w takich okolicznościach wynika bezpośrednio właśnie z art. 203 pkt 2 p.p.s.a., którego jednak skarżący nie uczynił przedmiotem zaskarżenia w swojej skardze konstytucyjnej i nie sformułował względem niego zarzutów.

Wskazany w skardze konstytucyjnej jako przedmiot zaskarżenia art. 207 § 2 p.p.s.a. stanowi rozwiązanie o charakterze wyjątkowym, które „w przypadkach szczególnie uzasadnionych” umożliwia sądowi odstępianie od ogólnych reguł rozliczania kosztów tego postępowania (opartych na zasadzie finansowej odpowiedzialności za wynik postępowania – tzw. zasada rezultatu) i uwzględnienie tzw. zasady słuszności. Sąd, ustalając, czy zachodzi „szczególnie uzasadniony” przypadek, dokonuje analizy całości okoliczności konkretnej sprawy, biorąc pod uwagę zarówno fakty związane z przebiegiem postępowania, jak i fakty spoza postępowania, w szczególności dotyczące stanu majątkowego i sytuacji życiowej strony (tak np. H. Knysiak-Sudyka, uwagi do art. 207, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016). *Prima facie* okoliczność polegająca na tym, że uzasadnienie wyroku sądu pierwszej instancji – zaskarżonego w skardze kasacyjnej – obciążone jest wadliwością z uwagi na niespełnienie ustawowych wymagań (zob. np. art. 141 § 4 p.p.s.a.), nie musi sama w sobie stanowić „przypadku szczególnie uzasadnionego”. Ocena tego, czy w takiej sytuacji należałoby – z uwagi na ogół okoliczności konkretnej sprawy – odstąpić od zasady finansowej odpowiedzialności za wynik postępowania kasacyjnego i na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a. odstąpić od zasądzenia kosztów tego postępowania, należy do NSA, który dokonuje takiej oceny *a casu ad casum*.

Rozważania przedstawione przez skarżącego w skardze konstytucyjnej sprowadzają się do oczekiwania, aby uchylenie przez NSA wyroku sądu pierwszej instancji z uwagi na wadliwość uzasadnienia takiego wyroku było – każdorazowo – kwalifikowane jako „przypadek szczególnie uzasadniony” w rozumieniu art. 207 § 2 p.p.s.a. Jest to oczekiwanie odnoszące się do określonego sposobu wykładni i stosowania tego przepisu przez NSA. Tymczasem, na co Trybunał wskazywał już wielokrotnie, nie jest rolą Trybunału rozstrzyganie wątpliwości co do prawidłowej wykładni oraz prawidłowego stosowania przepisów ustawowych. Zadanie to należy do sądów. Jedynie dopiero wtedy, gdy określony sposób rozumienia przepisu prawa utrwali się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza gdy znajdzie jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, można uznać, że przepis ten podczas stosowania nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe kraju. I jeżeli rozumianego w ten sposób przepisu nie da się pogodzić z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to Trybunał może orzec o jego niezgodności z Konstytucją i umożliwić ustawodawcy bardziej precyzyjne i jednoznaczne uregulowanie danej kwestii (zob., spośród wielu, postanowienie TK z 11 sierpnia 2016 r., sygn. SK 33/14, OTK ZU A/2016, poz. 72, oraz wyrok z 22 maja 2019 r., sygn. SK 22/16, OTK ZU A/2019, poz. 48).

Jednakże w niniejszej sprawie Trybunał stwierdził, że z orzecznictwa NSA wcale nie wynika, jakoby okoliczność polegająca na tym, iż wyrok sądu pierwszej instancji jest uchylany przez NSA z powodu wadliwości uzasadnienia takiego wyroku, nie mogła uzasadniać zastosowania art. 207 § 2 p.p.s.a. Również sam skarżący zwrócił uwagę na to, że w stanach faktycznych analogicznych do jego sprawy sądownoadministracyjnej, przepis ten był stosowany. Naczelnny Sąd Administracyjny przyjmuje, że „jeżeli wyłączną przyczyną sprawiącą, że doszło do postępowania kasacyjnego było wadliwe orzeczenie sądu I instancji, które spowodowało wniesienie skargi kasacyjnej uwzględnionej przez Naczelnny Sąd Administracyjny, to

brak dostatecznych podstaw do tego, by obciążyć stronę, która wniosła skargę do sądu I instancji, kosztami postępowania kasacyjnego na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a.” (wyrok NSA z 21 lutego 2012 r., sygn. akt II GSK 51/11; źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Niemniej NSA bierze wówczas pod uwagę całokształt okoliczności rozpatrywanej sprawy (zob. wyrok NSA z 17 stycznia 2008 r., sygn. akt I FSK 140/07); może wówczas podjąć też decyzję o odstąpieniu od zasądzenia kosztów jedynie w części (zob. wyrok NSA z 9 maja 2018 r., sygn. akt II FSK 1079/16). Linia orzecznicza, wedle której art. 207 § 2 p.p.s.a. może być podstawą prawną odstąpienia od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w przypadku, gdy wyłączną przyczyną uchylecia wyroku sądu pierwszej instancji była wadliwość tego wyroku, jest dość wyraźna (zob. np. wyroki NSA z: 20 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 2776/18; 3 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 2764/17; 31 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1129/18; 16 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 932/19; 14 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 2629/19; 17 września 2020 r., sygn. akt I OSK 562/19).

W niniejszej sprawie poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego była ocena prawidłowości przyjętego przez NSA w sprawie skarżącego (zob. wyrok z 8 listopada 2016 r., sygn. akt [...]) rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego. Jak już wyjaśniał to Trybunał, „w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej Trybunał nie jest uprawniony do kontroli prawidłowości rozstrzygnięć sądowych wydanych w sprawie, na kanwie której skarżący wniósł skargę. Trybunał nie jest bowiem instancją odwoławczą od orzeczeń sądów ani nie sprawuje nadzoru judykacyjnego nad sądami, a skarga konstytucyjna nie jest kolejnym środkiem zaskarżenia ostatecznych rozstrzygnięć sądowych. Innymi słowy, ocena sposobu wykładni i zastosowania prawa przez sądy, które orzekały w sprawie skarżącego, nie leży w kompetencji Trybunału i nie może stanowić przedmiotu postępowania sądowokonstytucyjnego (...). Przeprowadzenie kontroli konstytucyjności w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest możliwe tylko wtedy, gdy zarzucana niekonstytucyjność dotyczy treści normatywnej przepisu prawa, a nie sposobu jego zastosowania w indywidualnej sprawie skarżącego” (wyrok TK z 18 listopada 2020 r., sygn. SK 5/20, OTK ZU A/2020, poz. 62).

2.1.2. Niezależnie od powyższych rozważań Trybunał wziął pod uwagę również to, że – jak wynika z punktu 1 *petitum* skargi konstytucyjnej – przyczyna niekonstytucyjności art. 207 § 2 p.p.s.a. miałyby tkwić w tym, że przepis ten przewiduje „możliwość” odstąpienia od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, a powinien, zdaniem skarżącego, nakładać na NSA obowiązek wydania orzeczenia o określonej treści (tj. odstępującego od zasądzenia zwrotu tych kosztów) w przypadku opisanym przez skarżącego w jego skardze konstytucyjnej. Takiego twierdzenia skarżący nie powiązał jednak ani z ochroną prawa do sądu, ani z ochroną żadnego innego prawa konstytucyjnego lub żadnej innej wolności konstytucyjnej. Zarówno w skardze konstytucyjnej, jak i w piśmie procesowym składanym na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej skarżący konsekwentnie zarzucał art. 207 § 2 p.p.s.a. – w określonym w skardze zakresie – niezgodność z art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”). Uczynił zasady konstytucyjne wywodzone z tego przepisu konstytucyjnego wyłącznymi wzorcami kontroli w niniejszej sprawie.

W swoim orzecznictwie Trybunał wyjaśniał już, że skarga konstytucyjna służy ochronie konstytucyjnych wolności i praw podmiotowych, a nie ochronie jakiegokolwiek sytuacji prawnej tego, który wnosi skargę. Przesądza o tym zarówno systematyka tekstu konstytucyjnego (zgodnie z którą skarga konstytucyjna stanowić ma jeden ze środków ochrony wolności i praw), jak i treść przywołanego już art. 79 ust. 1 Konstytucji, który przyznaje legitymację do wniesienia skargi temu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. To z tego względu Trybunał przyjmował, że art. 2 Konstytucji może stać się wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjnego jedynie wyjątkowo – w dwóch wypadkach:

„Po pierwsze, gdyby skarżący wywiódł z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych; wówczas przepis ten mógłby być samodzielnym wzorcem kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwołałby się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym; wówczas art. 2 Konstytucji mógłby pełnić funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym dotyczącym konkretnego prawa człowieka” (postanowienie TK z 19 grudnia 2017 r., sygn. SK 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 87). Wówczas jednak „[w]skazany przez skarżącego jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji, nawet rozpatrywany w związku z prawem podmiotowym, wymaga szczegółowego uzasadnienia” (tamże).

W niniejszej sprawie art. 2 Konstytucji – w zakresie wywodzonych z niego zasad: zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwa prawnego i poprawnej legislacji – został wskazany przez skarżącego jako wyłączny samodzielny i jednocześnie wyłączny wzorzec kontroli konstytucyjności art. 207 § 2 p.p.s.a. Nie został on powiązany przez skarżącego z naruszeniem konstytucyjnych wolności lub praw wprost wysłowionych w przepisach konstytucyjnych lub wywiedzionych z tych przepisów przez Trybunał w jego orzecznictwie. Zarzutowi niezgodności art. 207 § 2 p.p.s.a. – w zakresie opisanym w *petitum* skargi konstytucyjnej – z art. 2 Konstytucji nie towarzyszy też żaden osobny zarzut naruszenia konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw.

W tych okolicznościach Trybunał uznał, że skarżący nie zrealizował ciężącego na nim formalnoprawnego obowiązku co najmniej uprawdopodobnienia, że na skutek zastosowania w jego sprawie art. 207 § 2 p.p.s.a. doszło do naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych wolności lub praw.

2.1.3. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że uchybienie art. 53 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.t.p.TK stanowiło dostateczną przyczynę umorzenia postępowania w zakresie kontroli zgodności art. 207 § 2 p.p.s.a. z art. 2 Konstytucji na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.p.t.p.TK.

2.2. Umorzenie w zakresie art. 194 i art. 227 p.p.s.a.

W skardze konstytucyjnej skarżący zakwestionował również konstytucyjność art. 194 i art. 227 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez NSA. W stosunku do tych przepisów podniósł zarzuty naruszenia konstytucyjnego prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, wysłowionego w art. 78 Konstytucji, oraz zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, o której mowa w art. 176 ust. 1 Konstytucji. Związkowo przywołał również art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie wyjaśniając jednak, na czym miałyby polegać naruszenie tego wzorca. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej skoncentrował na wykazaniu niezgodności z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu przywołał też art. 64 Konstytucji, którego naruszenie miałyby być konsekwencją braku możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez NSA.

2.2.1. Z akt niniejszej sprawy wynika, że skarżący nie podjął próby zaskarżenia wyroku NSA z 8 listopada 2016 r., sygn. akt [...], w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego. W piśmie procesowym z 29 maja 2017 r. skarżący stwierdził, że „[n]ie sposób wymagać od Skarżącego, który kwestionuje brak możliwości zaskarżenia danego orzeczenia, aby przed złożeniem skargi konstytucyjnej, zobowiązany był do złożenia środka odwoławczego, który mu nie przysługuje” (s. 7). Twierdzenie to jest w istocie polemiką z dotychczasowym stanowiskiem orzecznictwem Trybunału, potwierdzonym orzeczeniem pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego, którym Trybunał orzekając w składzie pięcioosobowym jest związany.

W swoim orzecznictwie Trybunał wyjaśniał już bowiem wielokrotnie warunki, od spełnienia których uzależnia dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sformułowanego w skardze konstytucyjnej zarzutu niezgodności przepisów regulujących postępowania przed sądami z konstytucyjnymi wzorcami gwarantującymi prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz dwuinstancyjność postępowania sądowego. Trybunał przyjmuje, że „[w] przypadku gdy przedmiotem skargi konstytucyjnej jest przepis przewidujący, że w danym przypadku środek odwoławczy nie przysługuje, należy mimo to wnieść środek zaskarżenia, aby uzyskać rozstrzygnięcie wydane w oparciu o normę prawną, która wyłącza możliwość zaskarżenia orzeczenia (postanowienie o odrzuceniu środka odwoławczego)” – (postanowienie TK z 21 czerwca 2010 r., sygn. Ts 243/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 454). W postanowieniu pełnego składu z 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 35), Trybunał potwierdził, że w takim przypadku zaniechanie wniesienia zażalenia może pozbawić skarżącego możliwości skutecznego zainicjowania kontroli konstytucyjności w zakresie naruszenia prawa dostępu do dwuinstancyjnego postępowania sądowego oraz zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Stanowisko Trybunału – potwierdzone w późniejszych judykatach (zob., spośród wielu, postanowienia TK z: 5 kwietnia 2017 r., sygn. Ts 222/16, OTK ZU B/2017, poz. 81; 21 czerwca 2017 r., sygn. Ts 148/16, OTK ZU B/2017, poz. 271; 20 marca 2018 r., sygn. Ts 216/17, OTK ZU B/2018, poz. 109; 8 kwietnia 2019 r., sygn. Ts 147/17, OTK ZU B/2019, poz. 136; 23 lipca 2019 r., sygn. Ts 74/19, OTK ZU B/2020, poz. 17; 16 września 2019 r., sygn. Ts 93/19, OTK ZU B/2020, poz. 22; 15 stycznia 2020 r., sygn. Ts 90/18, OTK ZU B/2020, poz. 261; zob. też wyrok TK z 11 października 2016 r., sygn. SK 28/15, OTK ZU A/2016, poz. 79) – powinno być znane nie tylko innym organom władzy publicznej, ale także podmiotom zamierzającym wystąpić ze skargą konstytucyjną oraz profesjonalnym pełnomocnikom sporządzającym i wnoszącym skargi w imieniu skarżących. W powołanym już postanowieniu pełnego składu o sygn. SK 65/13, Trybunał wyjaśnił też, że wniesienie nieprzewidzianego przepisami prawa środka odwoławczego w celu uzyskania orzeczenia potwierdzającego, że droga dostępu do sądu lub do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji jest zamknięta, nie tylko nie powinno narażać pełnomocnika skarżącego na zarzut braku formalizmu, ale także jest – w kontekście skuteczności wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału – niezbędne.

2.2.2. Niezależnie od powyższego Trybunał zwraca uwagę na to, że dostrzeżony przez skarżącego na gruncie przepisów p.p.s.a. problem konstytucyjny – odnoszący się do niedopuszczalności zaskarżenia orzeczenia NSA o kosztach postępowania kasacyjnego – był już przedmiotem rozważań Trybunału.

W wyroku z 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15 (OTK ZU A/2016, poz. 87) Trybunał rozpoznał zarzuty niezgodności art. 15 § 1 pkt 1, art. 173 § 1 i art. 194 § 1 p.p.s.a. – w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości zaskarżenia postanowienia o kosztach procesu orzeczonych po raz pierwszy przez NSA – z art. 45 ust. 1, art. 78, art. 176 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 oraz z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami sprawiedliwości, bezpieczeństwa prawnego i poprawnej legislacji. Trybunał orzekł wówczas, że art. 194 § 1 w związku z art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez NSA, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 46/15 Trybunał przypomniał, że wynikająca z art. 78 Konstytucji zasada zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie ma charakteru bezwzględnego. W drugim zdaniu tego przepisu ustrojodawca dopuścił wprowadzenie od niej wyjątków, zastrzegając dla nich formę ustawową. Uwzględniając rolę ustrojową i zadania NSA, Trybunał uznał, że „niemożność zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego przez ten sąd po raz pierwszy nie narusza konstytucyjnego standar-

du. Rozwiązanie to jest wyrazem koniecznego kompromisu między potrzebą ograniczenia dostępu do najwyższej instancji sądownictwa administracyjnego a prawem jednostki do rozpoznania sprawy. Zdaniem Trybunału, nie można oczekiwać, by NSA oprócz nadzoru judykacyjnego nad wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz działalności zmierzającej do ujednolicenia praktyki stosowania prawa angażował się w weryfikację już rozstrzygniętych spraw incydentalnych, w istocie rzeczy technicznych i, co wymaga szczególnego podkreślenia, nierozzerwalnie powiązanych z niepodlegającym zaskarżeniu orzeczeniem wydanym w sprawie głównej. Przeciwny pogląd byłby nie do pogodzenia z podstawowymi kompetencjami NSA, których realizacja warunkuje bezpieczeństwo obrotu prawnego i pewność prawa, a także z przyjętym dwuinstancyjnym modelem postępowania sądowniczoadministracyjnego”. Trybunał wskazał jednocześnie, że „limitowanie środków zaskarżenia rozpoznawanych przez NSA, będące pochodną roli i zadań tego sądu, jest nie tylko racjonalne, ale i konieczne”, a odmienna tendencja mogłaby rodzić niekorzystne skutki z perspektywy konieczności urzeczywistnienia wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do niezwłocznego rozpoznania sprawy przez sąd. Zdaniem Trybunału, ustanowienie postulowanego w skardze konstytucyjnej rozpoznawanej pod sygn. SK 46/15 rozwiązania prawnego „wiązałyby się z koniecznością uzupełnienia przepisów p.p.s.a. o *novum* w postaci niedewolutywnego zażalenia na postanowienie NSA. Taki środek zaskarżenia nie tylko nie harmonizowałby z zastanym systemem zaskarżalności orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym, lecz także, pośrednio, uderzałby w hierarchicznie nadrzędną pozycję NSA, czyniąc go «zwykłym» sądem. Według Trybunału, takie zmiany w p.p.s.a. nie byłyby obojętne dla efektywności działania tej najwyższej instancji sądownictwa administracyjnego, korzystającej z władzy wydawania rozstrzygnięć, niepodlegających dalszej kontroli”. Z tych względów Trybunał stwierdził, że „za wyłączeniem możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez NSA przemawiają racje natury konstytucyjnej. Rozwiązanie to należy uznać za przydatne i konieczne dla realizacji takich wartości jak prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych istotniejszych aniżeli prawa skarżącej. W konsekwencji kwestionowany brak środka zaskarżenia nie narusza art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 176 ust. 1 Konstytucji, Trybunał uznał, że przepis ten – mający przede wszystkim ustrojowy charakter – „nie statuuje praw lub wolności człowieka i obywatela i nie może stanowić samoistnego wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej” (tamże).

Art. 190 ust. 1 Konstytucji stanowi, że wyroki Trybunału są ostateczne. Wydanie wyroku rozstrzygającego kwestię zgodności przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego z określonym wzorcem konstytucyjności skutkuje zasadniczo zbędnością rozpoznania tożsamego zarzutu w innych postępowaniach. Innymi słowy, „[z]będność orzekania zachodzi wówczas, gdy zgodność z Konstytucją kwestionowanego aktu normatywnego była już w innej sprawie przedmiotem kontroli. Zastosowanie zasady *ne bis in idem* znajduje pełne uzasadnienie zarówno w wypadku wcześniejszego orzeczenia Trybunału o zgodności albo niezgodności badanej normy prawnej ze wskazanym wzorcem kontroli, jak i w wypadku, gdy Trybunał uznał wskazany wzorzec za nieadekwatny do jej badania, czyli w sytuacjach, gdy przedmiot kontroli pozostaje nadal w systemie prawa” (postanowienie TK z 28 lutego 2018 r., sygn. SK 28/17, OTK ZU A/2018, poz. 10). Wyjątkowo, okoliczność polegająca na tym, że określone przepisy były już przedmiotem kontroli z określonymi wzorcami i zostały uznane za konstytucyjne, nie wyklucza ponownego ich zbadania nawet z tymi samymi wzorcami, „jeżeli tylko inicjator kontroli przedstawi nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku” (postanowienie TK z 11 grudnia 2019 r., sygn. SK 11/19, OTK ZU A/2019, poz. 72).

Wyrok Trybunału w sprawie o sygn. SK 46/15 został wydany przed wniesieniem skargi konstytucyjnej rozpoznawanej w niniejszym postępowaniu. Powinien być więc znany

zarówno skarżącemu, jak i reprezentującemu go pełnomocnikowi. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący nie przedstawił jednak żadnych nowych argumentów ani dowodów, które wskazywałyby na konieczność ponownego zbadania kwestii zgodności przepisów p.p.s.a. – w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez NSA – z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1, a także art. 176 ust. 1 Konstytucji. Okoliczność powołania przez skarżącego art. 227 § 1 p.p.s.a., którego formalnie nie obejmuje sentencja wyroku o sygn. SK 46/15, nie mogła zmienić oceny Trybunału w niniejszej sprawie.

Z tych względów w niniejszej sprawie Trybunał, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, postanowił umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym zgodności art. 194 § 1 i art. 227 § 1 p.p.s.a. (w zakresie zakwestionowanym w skardze konstytucyjnej) z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1, a także art. 176 ust. 1 Konstytucji – ze względu na zbędność wydania wyroku.

W zakresie dotyczącym żądania poddania kontroli konstytucyjności art. 194 § 2-4 i art. 227 § 2 p.p.s.a. niniejsze postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przez Trybunał – wobec nieprzedstawienia przez skarżącego żadnych zarzutów, które odnosiłyby się do treści unormowań prawnych ujętych w tych jednostkach redakcyjnych.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.