O R Z E C Z N I C T W O
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A **Warszawa, dnia 31 sierpnia 2021 r.** **Pozycja 42**

POSTANOWIENIE
z dnia 14 lipca 2021 r.
Sygn. akt SK 90/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Michał Warciński
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 lipca 2021 r., skargi konstytucyjnej J.G. i Fundacji […] o zbadanie zgodności:

1) art. 174 pkt 1 i 2, art. 176 § 1, art. 177 § 1 oraz art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.) w zakresie, w jakim „w razie skutecznego wniesienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego («NSA») skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego («WSA») – w okresie od 31 dnia od dnia otrzymania przez skarżącego pisemnego uzasadnienia wyroku WSA do momentu zamknięcia rozprawy przed NSA – nie jest możliwa przez skarżącego lub przez uczestnika postępowania na prawach strony (dopuszczonego do udziału w sprawie) w granicach zaskarżenia wyroku WSA (tj. całości wyroku albo określonej części wyroku) określonych w skardze kasacyjnej:
   – zmiana podstawy kasacyjnej albo wskazanie dodatkowej (nowej) podstawy kasacyjnej, lub
   – zarzucenie naruszenia innych niż wskazane w skardze kasacyjnej przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, albo wskazania innej formy naruszenia tych przepisów”,

   z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 1 i 2, art. 78, art. 176 ust. 1 i 2 oraz art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
2) art. 174 pkt 1 i 2, art. 176 § 1 oraz art. 183 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim „NSA – w granicach zaskarżenia wyroku WSA (tj. całości wyroku albo określonej części wyroku) określonych w skardze kasacyjnej – z urzędu nie uwzględnia innych naruszeń prawa niż naruszenia wskazane w skardze kasacyjnej (z powołaniem określonych przepisów prawa oraz formy ich naruszenia) poza:
   – nieważnością postępowania, o której mowa w art. 183 § 2 PPSA,
   – przypadkiem określonym w art. 189 PPSA,

– zakazem *reformationis in peius* wynikającym z art. 134 § 2 w zw. z art. 193 PPSA,
– wyrokiem TK,
– wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej",
z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78, art. 176 ust. 1 i 2, art. 178 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji,

3) art. 174 pkt 1 i 2, art. 176 § 1 oraz art. 183 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim „w granicach zaskarżenia wyroku WSA (tj. całości wyroku albo określonej części wyroku) określonych w skardze kasacyjnej – naruszenie przepisów o charakterze ustrojowym nie jest przedmiotem kontroli instancyjnej przez NSA", z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78, art. 176 ust. 1 i 2 oraz art. 184 Konstytucji,

4) art. 174 pkt 1, art. 176 § 1 pkt 2, art. 177 § 1 oraz art. 183 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim „skarga kasacyjna jest oparta na zarzucie naruszenia przepisów prawa materialnego, a NSA ma ocenić zastosowanie przez WSA norm prawa materialnego (przez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie), w sytuacji gdy WSA nie stosuje przecież w ogóle norm prawa materialnego, a jedynie bada prawidłowość zastosowania norm prawa materialnego przez organy administracji pod względem legalności i jedynie to kryterium powinno być podstawą skargi kasacyjnej do NSA", z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78, art. 176 ust. 1 i 2 oraz art. 184 Konstytucji,

5) art. 174 pkt 2, art. 176 § 1 pkt 2, art. 177 § 1 oraz art. 183 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim „PPSA nie określa, czy NSA ma ocenić naruszenie przez WSA norm prawa procesowego (mające przy czym niedookreśloną cechę «istotności») naruszonych na etapie postępowania podatkowego czy naruszonych na etapie postępowania sądowoadministracyjnego", z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78, art. 176 ust. 1 i 2 oraz art. 184 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 20 lutego 2019 r., J.G. i Fundacja […] (dalej: skarżący) wystąpili z żądaniem o treści wskazanej w petitum niniejszego postanowienia.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

J.G. nabył w drodze dwóch darowizn z 30 lipca 2007 r. i 10 czerwca 2008 r. trzy niezabudowane nieruchomości położone w miejscowości O. W 2009 r. zbył darowane nieru-

chomości. W zeznaniach podatkowych za 2009 r. nie wykazał jednak osiągniętych w 2009 r. przychodów z tytułu zbycia tych nieruchomości.

Naczelnik Urzędu Skarbowego w G. decyzją z 19 października 2015 r. określił J.G. wysokość zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych od dochodu uzyskanego z odpłatnego zbycia nieruchomości. Od decyzji tej J.G. złożył odwołanie do dyrektora Izby Skarbowej w S., który utrzymał ją w mocy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w S. wyrokiem z 11 maja 2016 r. oddalił skargę na decyzję dyrektora Izby Skarbowej w S. Od tego wyroku J.G. wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). Na podstawie art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), NSA dopuścił do udziału w sprawie w charakterze uczestnika Fundację […]. W toku postępowania przed NSA, Fundacja […] przedstawiła nowe zarzuty przeciwko wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S. z 11 maja 2016 r. Wyrokiem z 11 października 2018 r., NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S.

1.2. Wyrok NSA został wydany, zdaniem skarżących, na podstawie art. 183 § 1 oraz pośrednio art. 174 pkt 1 i 2, art. 176 § 1 i art. 177 § 1 p.p.s.a., z którego wynika, że sąd rozstrzygnął sprawę wyłącznie co do zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej, a pominął wywody i zarzuty Fundacji […] (uczestnika postępowania na prawach strony) poczynione na rozprawie, które wykraczały poza pierwotnie sformułowane w skardze kasacyjnej zarzuty.

W ten sposób, w opinii skarżących, naruszone zostały konstytucyjne prawa wyrażone w art. 2, art. 7, art. 8, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 1 i 2, art. 78, art. ust. 1 i 2, art. 178 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji. NSA nie przeprowadził pełnej kontroli wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S. Kontrola ta została bowiem ograniczona do granic podstaw kasacyjnych określonych w skardze kasacyjnej bez możliwości ich zmiany lub uzupełnienia po upływie terminu wniesienia skargi kasacyjnej.

2. Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2019 r. o sygn. Ts 31/19 (OTK ZU B/2020, poz. 49) skardze konstytucyjnej nadano dalszy bieg, a zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2019 r. została ona zarejestrowana pod sygn. akt SK 90/19.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 30 grudnia 2019 r. (znak: V.510.258. 2019.TS), poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

4. W imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który w *petitum* pisma z 23 września 2020 r. (znak: BAS-WAK-182/19) wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, ale jako podstawę prawną wskazał art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), który stanowi o umorzeniu postępowania, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne. W uzasadnieniu stanowiska Marszałek Sejmu wskazał jednak na konieczność: ograniczenia przedmiotu kontroli tylko do art. 183 § 1 p.p.s.a. (s. 13 pisma), umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia w odniesieniu do zarzutów niezgodności art. 183 § 1 p.p.s.a. z art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 1 i 2, art. 176 ust. 2, art. 178 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (s. 17 pisma) i umorzenia postępowania w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku (s. 22 pisma).

5. Prokurator Generalny, w piśmie z 15 grudnia 2020 r. (sygn. akt PK VIII TK 144.2019), wniósł o: 1) umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku w zakresie dotyczącym zarzutów niezgodności art. 183 § 1 p.p.s.a. z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji; 2) umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w pozostałym zakresie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwaga wstępna.

1.1. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że skarga konstytucyjna stanowi środek ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, którego rozpatrzenie uwarunkowane zostało spełnieniem szeregu przesłanek, wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a uszczegółowionych w przepisach 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).

1.2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Składu Trybunału rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte na etapie kontroli wstępnej w postanowieniu o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. 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 zajętym 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. np. postanowienia TK z: 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29; 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 35; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU A/2018, poz. 82 i 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU A/2020, poz. 68).

2. Przedmiot zaskarżenia.

2.1. Interpretacja art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK prowadzi do wniosku, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, które były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej. W skardze konstytucyjnej nie można skutecznie kwestionować zgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego bez wcześniejszego ich zastosowania w konkretnej sprawie skarżącego. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane

w jego sprawie, które były podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej (zob. wśród wielu, postanowienia TK z: 17 listopada 1999 r., sygn. SK 17/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 168; 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 28 lipca 2015 r., sygn. SK 14/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 119 oraz 11 kwietnia 2018 r., sygn. SK 24/17, OTK ZU A/2018, poz. 17).

2.2. Przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy, które po pierwsze – stanowią normatywną podstawę wydanego w sprawie skarżącego ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji, po drugie – których treść normatywna stanowi przyczynę naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw przysługujących skarżącemu. Innymi słowy – przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego są nie akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny jest powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego przepisów niezgodnych z Konstytucją. Nie leży natomiast w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego kontrola prawidłowości ustaleń sądów (organów administracji publicznej) ani sprawowanie kontroli sposobu wykładni obowiązujących przepisów, ich stosowania lub niestosowania przez sądy (organy administracji publicznej) orzekające w indywidualnych sprawach (zob. postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98, 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU A/2017, poz. 42 i 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU A/2019, poz. 28).

2.3. Ustawodawca nałożył na skarżącego m.in. obowiązek określenia 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 (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK).

2.4. Skarżący w skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 20 lutego 2019 r., zakwestionowali zgodność z Konstytucją:

1) art. 174 pkt 1 i 2, art. 176 § 1, art. 177 § 1 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim w razie skutecznego wniesienia do NSA skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) – w okresie od 31 dnia od dnia otrzymania przez skarżącego pisemnego uzasadnienia wyroku WSA do momentu zamknięcia rozprawy przed NSA – nie jest możliwa przez skarżącego lub przez uczestnika postępowania na prawach strony (dopuszczonego do udziału w sprawie) w granicach zaskarżenia wyroku WSA (tj. całości wyroku albo określonej części wyroku) określonych w skardze kasacyjnej:

– zmiana podstawy kasacyjnej albo wskazanie dodatkowej (nowej) podstawy kasacyjnej, lub

– zarzucenie naruszenia innych niż wskazane w skardze kasacyjnej przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, albo wskazania innej formy naruszenia tych przepisów,

2) art. 174 pkt 1 i 2, art. 176 § 1 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim NSA – w zaskarżenia wyroku WSA (tj. całości wyroku albo określonej części wyroku) określonych w skardze kasacyjnej – z urzędu nie uwzględnia innych naruszeń prawa niż naruszenia wskazane w skardze kasacyjnej (z powołaniem określonych przepisów prawa oraz formy ich naruszenia) poza:

– nieważnością postępowania, o której mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a.,

– przypadkiem określonym w art. 189 p.p.s.a.,

– zakazem *reformationis in peius* wynikającym z art. 134 § 2 w związku z art. 193 p.p.s.a.,

– wyrokiem TK,

– wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej,

3) art. 174 pkt 1 i 2, art. 176 § 1 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim w granicach zaskarżenia wyroku WSA (tj. całości wyroku albo określonej części wyroku) określonych w skardze kasacyjnej – naruszenie przepisów o charakterze ustrojowym nie jest przedmiotem kontroli instancyjnej przez NSA,

4) art. 174 pkt 1, art. 176 § 1 pkt 2, art. 177 § 1 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim skarga kasacyjna jest oparta na zarzucie naruszenia przepisów prawa materialnego, a ma ocenić zastosowanie przez WSA norm prawa materialnego (przez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie), w sytuacji gdy WSA nie stosuje przecież w ogóle norm prawa materialnego, a jedynie bada prawidłowość zastosowania norm prawa materialnego przez organy administracji pod względem legalności i jedynie to kryterium powinno być podstawą skargi kasacyjnej do NSA,

5) art. 174 pkt 2, art. 176 § 1 pkt 2, art. 177 § 1 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim p.p.s.a. nie określa, czy NSA ma ocenić naruszenie przez WSA norm prawa procesowego naruszonych na etapie postępowania podatkowego czy naruszonych na etapie postępowania sądowoadministracyjnego.

2.5. Zaskarżone przepisy p.p.s.a. mają następujące brzmienie:

– art. 174 pkt 1 i 2 „Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”;

– art. 176 § 1 „Skarga kasacyjna powinna zawierać:

1) oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części;

2) przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie;

3) wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany”;

– art. 177 § 1 „Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem”;

– art. 183 § 1 „Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych”.

2.6. Istota zarzutów przedstawionych w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej sprowadza się do twierdzenia, że NSA rozstrzygnął sprawę wyłącznie co do zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej, a pominął wywody i zarzuty Fundacji […] (uczestnika postępowania na prawach strony) poczynione na rozprawie, które wykraczały poza pierwotnie sformułowane w skardze kasacyjnej zarzuty. W konsekwencji NSA nie przeprowadził pełnej kontroli zaskarżonego wyroku WSA. Kontrola ta została bowiem ograniczona do granic podstaw kasacyjnych określonych w skardze kasacyjnej bez możliwości ich zmiany lub uzupełnienia po upływie terminu wniesienia skargi kasacyjnej. Skarżący podkreślili jednak, że nie kwestionują ani terminu wniesienia skargi kasacyjnej, ani konieczności jej sporządzenia przez adwokata

lub radcę prawnego (s. 52 skargi konstytucyjnej). W ocenie skarżących z samego sformułowania w art. 174 p.p.s.a. podstaw kasacyjnych nie wynika, że NSA jest nimi w jakikolwiek sposób związany na etapie rozpoznawania sprawy w drugiej instancji lub że nie można ich modyfikować, zmieniać czy uzupełniać po wniesieniu skargi kasacyjnej lub nawet na rozprawie przed NSA (s. 71 skargi konstytucyjnej).

2.7. W wyroku z 11 października 2018 r., wskazanym przez skarżących jako orzeczenie ostateczne i z wydaniem którego wiążą naruszenie swoich konstytucyjnych praw, NSA, uzasadniając, dlaczego nie może uwzględnić wywodów przedstawionych na rozprawie przez uczestnika postępowania – Fundację […], stwierdził, że „Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, co oznacza, że nie jest władny badać, czy w sprawie nie zostały naruszone inne przepisy, nawet jeżeli ustalone fakty i twierdzenia wskazują, że naruszono przepis prawa, niewskazany wyraźnie w petitum skargi kasacyjnej lub jego uzasadnieniu. (…) Podkreślić też trzeba, że wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy *in meriti* w jej całokształcie, a uzasadnione jest odniesienie się jedynie do zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych".

2.8. Skarżący w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wyjaśnili, że NSA oparł swoje rozstrzygnięcie – w zakresie zaskarżonym w skardze konstytucyjnej – wprost i bezpośrednio na art. 183 § 1 p.p.s.a., a w sposób dorozumiany i pośrednio również na art. 174 pkt 1 i 2, art. 176 § 1 i art. 177 § 1 p.p.s.a. NSA rozstrzygnął bowiem sprawę wyłącznie co do zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej przez skarżącego, a pominął wywody i zarzuty Fundacji […] poczynione na rozprawie, faktycznie wykraczające poza pierwotnie sformułowane w skardze kasacyjnej zarzuty (s. 10 skargi konstytucyjnej).

Ponadto w ocenie skarżących naruszenie ich konstytucyjnych praw polega na tym, że

NSA nie dokonał pełnej kontroli instancyjnej wyroku WSA, ograniczając się do kontroli w granicach podstaw kasacyjnych zakreślonych w skardze kasacyjnej, które to podstawy według NSA nie mogą być – po upływie terminu wniesienia skargi kasacyjnej w granicach zaskarżenia wyroku WSA skargą kasacyjną – już w żaden sposób zmienione lub uzupełnione. NSA – poza określonymi wyjątkami – nie ma kompetencji do badania, czy w sprawie nie zostały naruszone inne przepisy niż wskazane w skardze kasacyjnej, nawet jeżeli ustalone fakty i twierdzenia wskazują, w ocenie NSA, wprost, że naruszono przepis prawa niewskazany wyraźnie w *petitum* skargi kasacyjnej lub jego uzasadnieniu (s. 11 skargi konstytucyjnej).

2.9. Z analizy skargi konstytucyjnej, a w szczególności zarzutów naruszenia konstytucyjnych praw, wyroku NSA z 11 października 2018 r., wskazanego przez skarżących jako ostateczne orzeczenie, oraz stanu faktycznego i prawnego, w jakim ono zapadło, wynika, że przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie mogą być art. 174 i art. 183 § 1 p.p.s.a., ponieważ były one podstawą ostatecznego orzeczenia, z którym skarżący wiążą naruszenie swoich konstytucyjnych praw. NSA nie uwzględnił bowiem zarzutów podniesionych po upływie terminu wniesienia skargi kasacyjnej właśnie na podstawie art. 183 § 1 p.p.s.a. i odniósł się jedynie do zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych, o których stanowi art. 174 p.p.s.a.

Prokurator Generalny i Marszałek Sejmu w swoich pismach zwrócili uwagę na konieczność zawężenia kontroli tylko do art. 183 § 1 p.p.s.a. z tego względu, że to ten przepis był podstawą wydania ostatecznego wyroku NSA, z którym skarżący wiążą naruszenie swoich konstytucyjnych praw. Stanowiska te jednak nie uwzględniają, że zakres rozpoznawania sprawy przez NSA w następstwie wniesienia skargi kasacyjnej jest ściśle związany ze wska-

zaniem podstaw kasacyjnych, a więc z art. 174 p.p.s.a. NSA rozpoznaje bowiem sprawę, co do zasady, w granicach skargi kasacyjnej, co oznacza, że jest związany zawartymi w niej wnioskami i dowodami.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że postępowanie w odniesieniu do kontroli zgodności z Konstytucją art. 176 § 1 oraz art. 177 § 1 p.p.s.a. jest niedopuszczalne i podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3. Wzorce kontroli.

3.1. Skarga konstytucyjna jest – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności. To znaczy, że w trybie skargi konstytucyjnej nie można kwestionować każdego naruszenia Konstytucji, lecz tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności. W związku z tym wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną może być jedynie przepis konstytucyjny statuujący owe prawa i wolności jednostki.

3.2. Przepisy, z których wynikają zasady konstytucyjne, tylko wyjątkowo mogą być punktem odniesienia kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną. Może to mieć miejsce bądź wówczas, gdy skarżący z zasad tych wywodzi prawa lub wolności, które nie zostały ujęte w innym przepisie ustawy zasadniczej, bądź wówczas, gdy przywołuje zasady ustrojowe w związku z przepisem statuującym prawa lub wolności konstytucyjne celem wzmocnienia o dodatkowe argumenty zarzutu naruszenia tych ostatnich.

3.3. Skarżący powinien wskazać, które konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK) oraz uzasadnić zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazanymi konstytucyjnymi wolnościami lub prawami skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

3.4. Jako wzorce kontroli w różnych konfiguracjach w odniesieniu do zaskarżonych przepisów skarżący wskazali art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 1 i 2, art. 78, art. 176 ust. 1 i 2, art. 178 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji.

Wśród wskazanych przez skarżących przepisów Konstytucji jako wzorce kontroli są takie, które – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – nie mogą być samodzielnymi wzorcami kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną. Dotyczy do zasad ustrojowych wyrażonych w art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 178 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2; 26 kwietnia 2005 r., sygn. SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40; 6 stycznia 2009 r., sygn. SK 22/06, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 1 oraz 24 listopada 2009 r., sygn. SK 36/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 151).

W kolejności przepisy te wyrażają zasady: legalizmu (art. 7), nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1), bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji (art. 8 ust. 2), niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1) oraz kontroli działalności administracji publicznej przez NSA i inne sądy administracyjne (art. 184). Przepisy te nie statuują wolności lub praw i z tego powodu nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną. Skarżący nie powiązali też zasad wyrażonych w tych przepisach z określonymi konstytucyjnymi wolnościami lub prawami, potwierdzonymi w szczególności w rozdziale II Konstytucji.

Z kolei art. 176 ust. 2 Konstytucji ma charakter ustrojowy. Zgodnie z tym przepisem, na poziomie ustawowym winny być określone wszystkie podstawowe elementy ustroju, wła-

ściwości i procedury sądowej. Z art. 176 ust. 2 Konstytucji nie da się wyprowadzić żadnej konstytucyjnej wolności ani żadnego konstytucyjnego prawa. Przepis ten nie może być wzorcem kontroli w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną (zob. np. postanowienia TK z: 8 czerwca 2009 r., sygn. SK 26/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 92 i 5 kwietnia 2016 r., sygn. SK 41/15, OTK ZU A/2016, poz. 5).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał również, że samodzielnym wzorcem kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną nie może być także art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten nie wyraża odrębnej wolności lub prawa. Jak wynika z tytułu podrozdziału, w którym został umiejscowiony, wyraża on zasadę ogólną dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, ograniczeń w zakresie korzystania z nich. Z tego powodu art. 31 ust. 3 zawsze musi być stosowany wspólnie z innymi normami Konstytucji statuującymi konstytucyjne prawa lub wolności (zob. np. wyroki TK z: 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33; 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107; 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103; 5 października 2015 r., sygn. SK 39/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 140 i 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 46/19, OTK ZU A/2020, poz. 71).

Analiza skargi konstytucyjnej dowodzi, że skarżący zarzutów naruszenia art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 176 ust. 2, art. 178 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji nie powiązali z zarzutami naruszenia przepisów Konstytucji statuujących wolności lub prawa, co skutkuje koniecznością umorzenia postępowania w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3.5. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawowy wymóg wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych praw bądź wolności nie może sprowadzać się jedynie do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji. Uzasadnienie zarzutu musi spełniać określone warunki, w tym przede wszystkim precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument za naruszeniem określonych wzorców kontroli. Nie realizują omawianego wymagania uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. postanowienie TK z 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122 i wyrok TK z 25 czerwca 2019 r., sygn. SK 27/18, OTK ZU A/2019, poz. 30). Wymaganie wskazania sposobu naruszenia wolności lub praw skarżącego oraz odpowiedniego uzasadnienia zarzutów (w kontekście każdego wzorca kontroli) nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie (zob. np. postanowienie TK z 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 15/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 47). W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem skarżący zobowiązany jest przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi jego wolnościami lub prawami. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność (zob. np. postanowienie TK z 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU A/2017, poz. 2).

Wymagało również przypomnienia, że orzekając, Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami skargi konstytucyjnej (art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK) i nie jest uprawniony, by samodzielnie precyzować nazbyt ogólnie sformułowane zarzuty niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów.

W uzasadnieniu rozpatrywanej skargi konstytucyjnej skarżący szeroko odnieśli się do przedmiotu kontroli. Poddali zaskarżone przepisy wykładni w świetle orzecznictwa oraz poglądów doktryny prawniczej, określili wynikające z nich normy prawne, a także porównali zakwestionowane przepisy ze zbliżonymi – ich zdaniem – regulacjami postępowania cywilnego.

Jako jeden z wzorców kontroli skarżący wskazali art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z nim każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Skarżący nie przedstawili jednak żadnej argumentacji, uzasadniającej zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżący nie dopełnili ustawowego wymogu uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanych regulacji z art. 77 ust. 1 Konstytucji, a więc postępowanie zostało w tym zakresie umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, o której stanowi art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05 i jego znaczenie dla niniejszej sprawy.

4.1. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że art. 174 i art. 183 § 1 p.p.s.a. były już przedmiotem kontroli konstytucyjności. W wyroku z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108), Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., że art. 174 i art. 183 § 1 p.p.s.a. są zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji.

4.2. W rozpatrywanej sprawie występują te same przepisy jako przedmiot kontroli i wzorce kontroli. Inne wskazanie tych ostatnich – brak powiązania z art. 45 ust. 1 Konstytucji pozostałych przepisów Konstytucji – nie ma tu znaczenia. Trybunał Konstytucyjny, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet,* zgodnie z którą podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, zauważył, że podstawowym zarzutem sformułowanym i uprawdopodobnionym przez skarżących jest naruszenie przez kwestionowane przepisy prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw wyrażonym w art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego wyrażoną w art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Argumentacja skarżących jest podobna do argumentacji skarżącej w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z 20 września 2006 r. o sygn. SK 63/05. Skarżąca twierdziła bowiem, że kwestionowane przepisy pozbawiły ją prawa do sądu, rozumianego jako prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury, ponieważ NSA nie rozpoznaje sprawy sądowoadministracyjnej merytorycznie, lecz ogranicza się do badania wskazanych w skardze podstaw kasacyjnych, co prowadzi w praktyce do pozostawienia w obrocie prawnym wadliwych orzeczeń WSA oraz decyzji organów administracji. Tymczasem zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek racje te rozważyć. W wyniku wadliwego określenia podstaw kasacyjnych stworzone zostały jedynie pozory dwuinstancyjności postępowania, gdyż podstawy te nie zapewniają rzeczywistej kontroli działalności administracji publicznej w drugiej instancji sądowej. W skardze konstytucyjnej zarzucono, iż takie ukształtowanie postępowania w drugiej instancji, w którym NSA nie bada wszechstronnie sprawy rozstrzygniętej nieprawomocnie w pierwszej instancji, jest konstytucyjnie niedopuszczalne.

4.3. W uzasadnieniu wyroku z 20 września 2006 r. o sygn. SK 63/05 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie podziela opinii skarżącej, że literalne ujęcie w zaskarżonych przepisach p.p.s.a. podstaw kasacyjnych ograniczyło badanie przez NSA zasadności jej skarg wszczynających postępowanie sądowoadministracyjne i że prowadzi to w następstwie do naruszenia gwarantowanego przez Konstytucję prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny podkre-

ślił, że istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności kwestionowanego art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. ma jego interpretacja przez NSA. Interpretacja ta przeszła ewolucję, a za aktualną Trybunał Konstytucyjny uznał taką, jaka została przedstawiona w wyroku NSA z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt I OPS 4/05, ONSAiWSA nr 2/2006, poz. 39. We wskazanym orzeczeniu NSA stwierdził, że „[r]ozpoznając skargę kasacyjną, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej (art. 183§ 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), co oznacza, że zakres rozpoznania sprawy wyznacza strona wnosząca skargę kasacyjną przez wskazanie podstaw kasacyjnych. Strona, która kwestionuje orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego, wnosząc skargę kasacyjną, obowiązana jest wskazać przepisy prawa materialnego lub przepisy postępowania, które - jej zdaniem - zostały naruszone (art. 174 i 176 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Wskazanie naruszonych przepisów następuje przez przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie. Podstawy kasacyjne mogą dotyczyć zarówno tych przepisów, które sąd przedstawił jako przepisy, które miały zastosowanie w toku rozpoznania sprawy, jak i tych przepisów, które powinny być stosowane w toku rozpoznania sprawy, choć nie zostały przez sąd wskazane. Naruszenie przepisów postępowania może odnosić się zarówno do przepisów regulujących postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i do przepisów regulujących postępowanie przed organami administracji publicznej. Wynika to, po pierwsze, z zasady, iż sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza ocenę zaskarżonego rozstrzygnięcia administracyjnego pod względem jego zgodności zarówno z prawem materialnym, jak i z przepisami o postępowaniu administracyjnym (…), a po drugie – z zasady, że wojewódzki sąd administracyjny rozpoznając skargę nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), co oznacza, że sąd ten ma obowiązek brać z urzędu pod rozwagę także takie naruszenia prawa, których strony nie podniosły w skardze”.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że „[p]rzy takim rozumieniu przez NSA podstaw skargi kasacyjnej i obowiązku odniesienia się przez sąd drugiej instancji do zarzutów, podniesionych w tego rodzaju skardze, a także z uwagi na kontrolę legalności, jaką sądy administracyjne sprawują nad działalnością administracji publicznej, kwestionowany przez skarżącą art. 174 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a. nie naruszają konstytucyjnego prawa do sądu. Nie ograniczają one bowiem możliwości uruchomienia postępowania drugoinstancyjnego. Nie zamykają drogi do uzyskania wyroku sądu drugiej instancji. Z tej przyczyny kwestionowane przepisy są więc zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji”.

Można zatem przyjąć, że w wyroku z 20 września 2006 r. o sygn. SK 63/05 Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności art. 174 i art. 183 § 1 p.p.s.a. z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji pod warunkiem, że podstawy skargi kasacyjnej i obowiązek odniesienia się przez sąd drugiej instancji do zarzutów w niej podniesionych będą interpretowane tak, jak w wyroku NSA z 16 stycznia 2006 r. (sygn. akt I OPS 4/05).

4.4. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wcześniejsze rozpatrzenie kwestii konstytucyjności określonego przepisu z punktu widzenia tych samych zarzutów nie pozostaje bez znaczenia dla dalszego biegu sprawy, w której przedmiotem kontroli jest ów przepis. Wprawdzie z uwagi na brak tożsamości podmiotowej nie zachodzi przesłanka *rei iudicatae* (obligująca do umorzenia postępowania z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia), jednak uprzednie orzeczenie o zgodności określonego przepisu z tymi samymi wzorcami kontroli rodzi konieczność wydania rozstrzygnięcia opartego na zasadzie *ne bis in idem*, która rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem z uwzględnieniem spe-

cyfiki tego postępowania, zapewnia stabilizację sytuacji powstałych wskutek ostatecznego orzeczenia (zob. np. postanowienia TK z: 4 maja 2006 r., sygn. SK 53/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 60; 4 maja 2010 r., sygn. SK 4/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 43; 3 listopada 2015 r., sygn. SK 64/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 169; 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU A/2018, poz. 7 i 11 marca 2021 r., sygn. SK 60/20, OTK ZU A/2021, poz. 15). Zaistnienie tej przesłanki powoduje konieczność umorzenia postępowania z uwagi na jego zbędność.

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie wynika jednak, że jest ona ściśle związana ze sposobem rozumienia i stosowania zakwestionowanych przepisów w praktyce. Zarzuty skarżących dotyczą bowiem ukształtowania się wykładni zaskarżonych przepisów w orzecznictwie NSA, która jest niezgodna z Konstytucją. Skarżący, uzasadniając zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej, podnieśli, że wykładnia art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a., wskazana w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 września 2006 r. o sygn. SK 63/05, nie utrwaliła się w sposób jednolity, powszechny i trwały. Nie doprowadziła do tego także podjęta w pełnym składzie NSA uchwała z 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, ONSAiWSA nr 1/2010, poz. 1. W ocenie skarżących w orzecznictwie NSA ukształtowały się trzy odmienne wykładnie art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a., a zatem nie został spełniony warunek zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów, wskazany w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 września 2006 r. o sygn. SK 63/05. Zakwestionowane przepisy interpretowane są bowiem w odmienny sposób, aniżeli przyjęto w tym wyroku. Jak wynika z uzasadnienia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, jest ona ściśle związana ze sposobem rozumienia i stosowania zakwestionowanych przepisów p.p.s.a. przez NSA.

Problematyka stosowania prawa, co do zasady, nie mieści się w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest bowiem norma prawna zawarta w zaskarżonym przepisie. Treść owej normy jest jednak współkształtowana w procesie stosowania prawa, ponieważ każdy przepis wymaga interpretacji.

Przyjęcie w procesie stosowania prawa innej wykładni zaskarżonych przepisów od tej, przy której przepisy te zostały uznane za zgodne z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny, powoduje, że przedmiot kontroli ulega zmianie. W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny odnosi się do tych samych przepisów, co poprzednio, ale kontrolowana jest inna norma prawna (zob. wyroki TK z: 2 marca 2004 r., sygn. SK 53/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 16; 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96; 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU A/2018, poz. 2).

Konkludując, merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie byłoby dopuszczalne w sytuacji, gdyby w praktyce orzeczniczej doszło do ukształtowania się wykładni art. 174 i art. 183 § 1 p.p.s.a. odmiennej od wykładni uznanej za zgodną z Konstytucją w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 września 2006 r. o sygn. SK 63/05.

4.5. Brak jednolitej, powszechnej i stałej wykładni art. 174 i art. 183 § 1 p.p.s.a. przed 29 października 2009 r. skłonił Prezesa NSA do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie uchwały przez pełny skład NSA, wyjaśniającej, czy na podstawie tych przepisów wskazanie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wymienienie przepisów, które – zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną – zostały naruszone przez WSA, nakłada na NSA rozpoznający ten środek odwoławczy obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów podanych w przytoczonych podstawach kasacyjnych. W następstwie tego wniosku, NSA 26 października 2009 r. podjął pierwszą w historii uchwałę w pełnym składzie tego sądu o sygn. akt I OPS 10/09, w której sentencji stwierdził, że przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które – zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną – zostały naruszone przez WSA, nakłada na NSA, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a., obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych. W uzasadnieniu uchwały NSA podkreślił, że celem skargi kasacyjnej jest umożliwienie stronie niezadowolonej z wy-

roku, w którym sąd pierwszej instancji dokonał oceny naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, weryfikacji prawidłowości tej oceny dokonanej przez NSA w granicach zakreślonych podstawą kasacyjną wymienioną w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. Zdaniem pełnego składu NSA, przyjęcie powyższego kierunku wykładni pozostaje w zgodzie z art. 184 Konstytucji, zgodnie z którym sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej (s. 37 uzasadnienia). Rozpoznanie sprawy przez NSA oznacza rozpoznanie jej w ramach wyznaczonych wszystkimi zarzutami, przytoczonymi w podstawach skargi kasacyjnej. Odstąpienie od ustosunkowania się do wszystkich zgłoszonych zarzutów, zdaniem NSA, kwalifikowane musi być zatem jako nieznajdujące uzasadnienia odstępstwo od zasady związania granicami skargi kasacyjnej i powinno być ocenione w ten sam sposób jak wyjście poza granice skargi. Tak rozumiane podstawy kasacyjne czynią ze skargi kasacyjnej skuteczny środek zaskarżenia w tym sensie, że jej wniesienie umożliwia merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu przed NSA. NSA przyjął ponadto, że w sytuacji, gdy strona przytoczy w *petitum* skargi kasacyjnej wyłącznie zarzut naruszenia prawa przez organ administracji publicznej, nie powiązawszy go z zarzutem naruszenia prawa przez WSA, nie jest uzasadnione bezwarunkowe i automatyczne dyskwalifikowanie takiej skargi z powołaniem się na niedopełnienie wymagań określonych w art. 176 p.p.s.a. w zakresie, w jakim w przepisie tym mowa o przytoczeniu podstaw kasacyjnych. Uzasadniając to stanowisko, NSA powołał się na zasadę *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą błędne oznaczenie sprawy nie powinno pociągać za sobą automatycznie odmowy jej rozpoznania. Jeśli zatem zarzut naruszenia prawa przez organ administracji nie został wyraźnie powiązany w skardze z zarzutem naruszenia prawa przez WSA, nie ma przeszkód, dla których NSA, po analizie uzasadnienia skargi kasacyjnej, nie mógłby samodzielnie zidentyfikować zarzutu naruszenia prawa przez WSA i tak przedstawiony zarzut rozpoznać merytorycznie.

W uzasadnieniu uchwały NSA wskazał również, że rozstrzygane przezeń zagadnienie prawne pozostaje w związku z zarzutami niekonstytucyjności, stawianymi instytucji skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, co czyni z niej rozstrzygnięcie o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia podstaw prawnych sądowej kontroli administracji w Polsce.

Uchwała pełnego składu NSA z 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, została podjęta na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym NSA podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności orzecznictwa sądów administracyjnych. Istotą i celem takiej uchwały jest zatem, jak podkreślił NSA w uzasadnieniu uchwały o sygn. akt I OPS 10/09, doprowadzenie do sytuacji, w której realnie wyeliminuje ona źródła rozbieżności orzecznictwa, z powodu których została podjęta. Uchwała ta, jako uchwała abstrakcyjna, to jest niemająca bezpośredniego związku z postępowaniem toczącym się w indywidualnej sprawie sądowoadministracyjnej, ma w innych sprawach sądowoadministracyjnych moc wiążącą, zgodnie z art. 269 p.p.s.a. Znaczy to, że wiąże ona sądy administracyjne we wszystkich sprawach, w których miałyby być stosowane art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a. Jeśli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela poglądu wyrażonego w uchwale pełnego składu NSA, musi przedstawić stosowne zagadnienie do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi – w tej sytuacji pełnemu składowi NSA. Pogląd wyrażony w uchwale z 26 października 2009 r. może być zatem zmieniony tylko stosowną uchwałą takiego samego składu NSA. Przyjęcie odmiennej interpretacji zagadnienia rozstrzygniętego w tej uchwale stanowi naruszenie przepisów procesowych mające wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Okoliczność ta ma bez wątpienia zasadnicze znaczenie z punktu widzenia kształtowania się linii orzeczniczej NSA w zakresie interpretacji przepisów p.p.s.a. regulujących zakres rozpoznania skargi kasacyjnej.

4.6. W orzecznictwie NSA po wydaniu uchwały pełnego składu NSA z 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, jednolicie przyjmuje się, że art. 183 § 1 p.p.s.a. określa zakres związania NSA granicami skargi kasacyjnej. Granice te określa strona skarżąca. Są one wyznaczane wskazanymi w skardze kasacyjnej podstawami, którymi może być naruszenie prawa, o którym mowa w art. 174 pkt 1 lub art. 174 pkt 2 p.p.s.a. Związanie NSA podstawami skargi kasacyjnej oznacza, że NSA władny jest badać naruszenie tych przepisów, które zostały wyraźnie wskazane przez stronę skarżącą. Ma przy tym obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej. NSA związany jest przy tym granicami skargi kasacyjnej i nie może zastępować strony w określeniu tychże granic.

W taki też sposób zinterpretował i zastosował art. 174 i art. 183 § 1 p.p.s.a. NSA w sprawie skarżących. Będąc związany granicami skargi kasacyjnej, zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., NSA rozpoznał tylko te zarzuty, które zostały wskazane w tej skardze. Z przepisów Konstytucji nie da się wyprowadzić obowiązku takiego ukształtowania postępowania sądowego przez ustawodawcę, w którym sąd orzekający w drugiej instancji na skutek wniesienia środka zaskarżenia musiałby rozpatrywać sprawę, biorąc pod uwagę z urzędu wszystkie okoliczności.

NSA bada legalność wyroku sądu pierwszej instancji, co do zasady, w zakresie zakwestionowanym przez autora skargi kasacyjnej, nie rozpoznaje natomiast sprawy ponownie w jej całokształcie. Wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed NSA podlega więc zasadzie dyspozycyjności i nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy w jej całokształcie, lecz ogranicza się do rozpatrzenia poszczególnych zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych (zob. np. wyroki NSA z: 11 stycznia 2011 r., sygn. akt II FSK 1624/09; 15 kwietnia 2011 r., sygn. akt I FSK 648/10; 29 września 2011 r., sygn. akt II FSK 625/10; 18 października 2011 r., sygn. akt II FSK 2348/11; 16 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 1315/11; 3 lipca 2012 r., sygn. akt I FSK 284/11; 11 października 2012 r., sygn. akt II GSK 1394/11; 19 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1538/11; 1 lutego 2013 r., sygn. akt I FSK 385/12; 14 czerwca 2013 r., sygn. akt II GSK 1583/11; 10 września 2013 r., sygn. akt I FSK 1286/12; 11 grudnia 2013 r., sygn. akt I OSK 1175/12; 5 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 279/13; 10 czerwca 2014 r., sygn. akt II FSK 1803/12; 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt II GSK 962/13; 4 grudnia 2014 r., sygn. akt II FSK 2561/12; 27 stycznia 2015 r., sygn. akt II FSK 2755/12; 10 czerwca 2015 r., sygn. akt I FSK 419/14; 6 października 2015 r., sygn. akt II GSK 2041/14; 8 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 918/14; 17 marca 2016 r., sygn. akt I OSK 1088/15; 12 maja 2016 r., sygn. akt II FSK 863/14; 28 lipca 2016 r., sygn. akt II FSK 1767/14; 3 listopada 2016 r., sygn. akt II GSK 3358/16; 2 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1036/15; 18 maja 2017 r., sygn. akt I FSK 1813/15; 12 lipca 2017 r., sygn. akt II GSK 3041/15; 10 listopada 2017 r., sygn. akt II FSK 283/16; 9 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 1639/17; 8 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2180/17; 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II FSK 1658/16; 14 grudnia 2018 r., sygn. akt II GSK 1660/18; 12 lutego 2019 r., sygn. akt I OSK 1058/17; 7 maja 2019 r., sygn. akt II FSK 16/19; 26 września 2019 r., sygn. akt I GSK 1372/18; 22 listopada 2019 r., sygn. akt I FSK 1621/19; 22 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1259/18; 8 lipca 2020 r., sygn. akt II FSK 948/20; 29 października 2020 r., sygn. akt II FSK 1476/20 i 15 grudnia 2020 r., sygn. akt I GSK 1259/20 – wszystkie dostępne w CBOSA).

NSA w wyroku dotyczącym skarżących nie przyjął takiej wykładni art. 174 i art. 183 § 1 p.p.s.a., która byłaby odmienna od wykładni uznanej za zgodną z Konstytucją w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 września 2006 r. o sygn. SK 63/05. W konsekwencji w odniesieniu do kontroli zgodności art. 174 i art. 183 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji w niniejszej sprawie zachodzi przesłanka *ne bis in idem*, która skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK., ze względu na zbędność wydania wyroku.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.