



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 20 lipca 2023 r.

Pozycja 61

POSTANOWIENIE z dnia 5 lipca 2023 r. Sygn. akt SK 91/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 lipca 2023 r., skargi konstytucyjnej J.J. o zbadanie zgodności:

§ 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193, ze zm.), w brzmieniu z 10 września 2018 r., z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Skarżący 14 grudnia 2018 r. wystąpił o stwierdzenie, że § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193, ze zm.; dalej: rozporządzenie RM), w brzmieniu z 10 września 2018 r., jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Po przeprowadzeniu postępowania kontrolnego Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej wydał w stosunku do skarżącego decyzję z grudnia 2016 r., w której określił zobowiązanie podatkowe w podatku od towarów i usług oraz zwrot podatku za miesiące od listopada 2015 r. do lutego 2016 r. w wysokościach różnych od tych, które skarżący wykazał w złożonych deklaracjach VAT-7, a także decyzję z lutego 2017 r., w której określił zwrot podatku od towarów i usług za miesiące wrzesień i październik 2015 r. w wysokości innej niż zadeklarowana przez skarżącego w złożonych deklaracjach VAT-7. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej ostatecznymi decyzjami

z października 2017 r. utrzymał w mocy obie powyżej wskazane decyzje organu pierwszej instancji. Po rozpatrzeniu złożonych przez skarżącego skarg na ostateczne decyzje administracyjnego organu odwoławczego Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) wyrokami z marca 2018 r. uchylił zaskarżone decyzje. Od powyższych wyroków skarżący wniósł skargi kasacyjne. W związku z tym, że skarżący nie uiszczył wpisów sądowych od złożonych skarg kasacyjnych, przewodniczący Wydziału WSA, dwoma zarządzeniami z lipca 2018 r., wezwał skarżącego do uiszczenia wpisów sądowych w określonych wysokościach zależnych od wysokości należności pieniężnej będącej przedmiotem sprawy. Zarządzenia zostały zaskarżone zażaleniami z lipca 2018 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). NSA zażalenia oddalił postanowieniami z września 2018 r. Postanowienia NSA mają charakter ostateczny.

W wyniku złożonych wniosków o prawo pomocy skarżący został zwolniony w części od obowiązku uiszczenia wpisu sądowego. Na mocy postanowień WSA z listopada 2018 r., wpisy sądowe od poszczególnych skarg kasacyjnych zostały utrzymane.

Zdaniem skarżącego, § 3 rozporządzenia RM był podstawą prawną wydania przez NSA wskazanych wyżej postanowień z września 2018 r. Postanowieniami NSA orzeczono w sposób ostateczny o prawach i obowiązkach skarżącego.

Uzasadniając skargę konstytucyjną, skarżący przede wszystkim zarzucił kwestionowanemu przepisowi naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji w aspekcie prawa dostępu do sądu. Ograniczenie w dostępie do sądu polega na niedookreśloności § 3 rozporządzenia RM oraz nadmierności wysokości wpisu sądowego koniecznego do uiszczenia w przypadku wnoszenia skargi kasacyjnej od uzasadnienia orzeczenia sądu pierwszej instancji.

Niedookreśloność § 3 rozporządzenia RM polega na nieprecyzyjnym rozróżnieniu przez prawodawcę wypadków, w których wpis sądowy od skargi kasacyjnej określany jest w wysokości stałej, od wypadków, w których określany jest w wysokości stosunkowej.

W ocenie skarżącego, ograniczająca prawo dostępu do sądu nadmierna wysokość wpisu wynika z obliczania go w sposób stosunkowy, zamiast pobierania wpisu stałego. Skarżący wskazał też, że kwestionowana norma rozporządzenia narusza wywodzone z art. 78 Konstytucji prawo do zaskarżania orzeczeń. Następuje to przez obciążanie skarżących zbyt wysokim wpisem od skargi kasacyjnej.

Skarżący twierdzi, że wskazane wyżej ograniczenie jest nieproporcjonalne. Nie zachodzą bowiem żadne szczególne okoliczności uzasadniające ograniczenie prawa do środka odwoławczego.

Skarżący nie kwestionuje tego, że wnosząc skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, strona musi uiszczyć wpis sądowy. Zarzut dotyczy tego, że na podstawie § 3 rozporządzenia RM jest zobowiązany uiszczyć wpis proporcjonalny, podczas gdy powinien to być wpis stały, bo przedmiotem zaskarżenia jest pogląd prawny sądu pierwszej instancji, a nie należność pieniężna. Zatem zaskarżony przepis jest normą nieadekwatną do zamierzonego celu, nadmiernie uciążliwą wobec jej adresatów. Prawodawca niewłaściwie zrównoważył wzgląd na dobro publiczne i na dobro prywatne.

Skarżący uzasadnia zarzut naruszenia prawa do sądu również tym, że § 3 rozporządzenia RM nie odpowiada zasadom poprawnej legislacji, w szczególności wymogowi określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Podkreślił, że przepisy dotyczące postępowania sądowego muszą w sposób jasny i czytelny określać prawa stron oraz możliwość zaskarżania rozstrzygnięć sądowych. Brak tych elementów powoduje naruszenie praw wywodzonych z art. 45 Konstytucji.

Skarżący zwraca też uwagę, że § 3 rozporządzenia RM ingeruje w prawo własności niewspółmiernie do celu regulacji. Podkreśla, że własność może doznawać ograniczeń wyłącznie w uzasadnionych okolicznościach i z uzasadnionym umiarem, proporcjonalnie do konstytucyjnie wskazanych celów. Uzasadniając zarzut naruszenia, skarżący wyjaśnia, dla-

czego wpis od skargi kasacyjnej należy traktować jako daninę publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji.

Skarżący, tak jak w wypadku zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, opiera zarzut niezgodności przedmiotu kontroli z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji na twierdzeniu o nadmierności wpisu od skargi kasacyjnej.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 30 września 2020 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. Rada Ministrów w piśmie z 23 czerwca 2021 r. wniosła o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Z ostrożności procesowej, na wypadek gdyby TK nie uwzględnił wniosku o umorzenie, Rada Ministrów zajęła stanowisko, że § 3 rozporządzenia RM w zakresie, w jakim przewiduje wpis stosunkowy od skargi kasacyjnej, której zarzuty dotyczą wyłącznie oceny prawnej przedstawionej w uzasadnieniu korzystnego dla wnoszącego kasację wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, uwzględniającego skargę i uchylającego zaskarżony akt administracyjny, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania, Rada Ministrów podniosła, że analiza skargi konstytucyjnej pozwala zidentyfikować przesłanki, które przemawiają za umorzeniem postępowania. Po pierwsze, uznała, że podniesiony w skardze konstytucyjnej problem dotyczy w swej istocie stosowania prawa. Po drugie, ewentualne próby nadania mu wymiaru normatywnego prowadzą do wniosku, że skarżący, wskazując na brak określonych rozwiązań prawnych, czyni przedmiotem swojej skargi zaniechanie prawodawcze, które pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Po trzecie, niektóre powołane przez skarżącego wzorce kontroli nie mogą stanowić podstawy skargi konstytucyjnej. Po czwarte, skarżący nie przedstawił wystarczającego uzasadnienia wykazania niezgodności zakwestionowanego przepisu z częścią wzorców kontroli. Wskazane okoliczności w określonym zakresie czynią niedopuszczalnym wydanie wyroku.

Zdaniem Rady Ministrów, z argumentacji przedstawionej przez skarżącego wynika, że w sprawie, w której wniósł skargę kasacyjną, sąd błędnie przyjął, iż przedmiot zaskarżenia stanowi należność pieniężna, podczas gdy przedmiot ten ma „niepieniężny” charakter, gdyż jest nim uzasadnienie wyroku sądu. Skarżący uważa więc, że właściwą podstawą ustalenia wysokości wpisu od skargi kasacyjnej w jego sprawie jest § 2 ust. 3 pkt 12 rozporządzenia RM, określający wpis stały w kwocie 500 zł. Okoliczności, na podstawie których skarżący wywodzi nadmierność wpisu od skargi kasacyjnej, dotyczą problemu w sferze stosowania prawa. Odnoszą się one do nieprawidłowego zastosowania w okolicznościach faktycznych sprawy przez sąd normy wywiedzionej z art. 231 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259; dalej: p.p.s.a.) oraz niezastosowaniu § 2 ust. 3 pkt 12 rozporządzenia RM. W zakresie oceny stosowania prawa Trybunał Konstytucyjny nie posiada kognicji.

Rada Ministrów zauważyła, że podejmując próby odczytania zarzutów wobec § 3 rozporządzenia RM w taki sposób, aby uchwycić ewentualny wymiar normatywny problemu zarysowanego w skardze konstytucyjnej, wskazać można na brak określonych uregulowań prawnych, jako przyczynę naruszenia praw i wolności skarżącego. Skarżący podkreślił bowiem kwestię braku zróżnicowania przez zakwestionowany przepis okoliczności, w których składana jest skarga kasacyjna, i szczególnego potraktowania wypadku, gdy skarga kasacyjna dotyczy jedynie oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu sądu pierwszej instancji. W ocenie Rady Ministrów, zakwestionowanie w skardze konstytucyjnej braku szczególnego uregulowania wpisu od skargi kasacyjnej, której zarzuty dotyczą oceny prawnej zawartej w uzasad-

nieniu wyroku sądu pierwszej instancji, sytuuje wskazany w niniejszym postępowaniu przedmiot kontroli w sferze zaniechań prawodawczych, które nie podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Dodatkowo Rada Ministrów zwróciła uwagę, że w skardze powołano niedopuszczalne samoistne wzorce kontroli takie jak art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto w sprawie można wykazać braki w zakresie uzasadnienia niektórych zarzutów skargi konstytucyjnej. To powoduje, że zarzuty te nie podlegają merytorycznemu rozpoznaniu, wobec czego należy umorzyć postępowanie w zakresie ich dotyczącym. Uzasadnienie jest niewystarczające.

Dokonując oceny kwestionowanej normy w zakresie prawa do sądu, Rada Ministrów wskazała, że zastosowany mechanizm ustalania wysokości wpisu powoduje, że rodzaj wpisu w postępowaniu kasacyjnym pozostaje zgodny z rodzajem wpisu, który przewidziano dla postępowania pierwszoinstancyjnego. Zakwestionowane rozwiązanie normatywne jest więc odzwierciedleniem przyjętej w art. 231 p.p.s.a. konstrukcji przedmiotu zaskarżenia, która jako punkt odniesienia przyjmuje pieniężny bądź niepieniężny charakter przedmiotu sprawy w pierwszej instancji. Zatem postawiony przez skarżącego zarzut nadmierności wpisu od skargi kasacyjnej opiera się na błędnej identyfikacji przedmiotu zaskarżenia w postępowaniu kasacyjnym, nieznajdującej potwierdzenia w przepisach prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W ocenie Rady Ministrów, postulowany przez skarżącego sposób ustalenia wysokości wpisu od skargi kasacyjnej pozostaje w sprzeczności z właściwą dla postępowania sądowoadministracyjnego regułą dotyczącą pobierania wpisów stałych i stosunkowych, wywiedzioną z art. 231 p.p.s.a.

Odnosząc się do zarzutu niejednoznaczności § 3 rozporządzenia RM, Rada Ministrów uznała, że treść zaskarżonej regulacji pozostaje jasna i precyzyjna. Stosowanie tego przepisu nie stwarza obiektywnych problemów w praktyce orzeczniczej.

Zdaniem Rady Ministrów, to nie stały lub stosunkowy charakter wpisu od skargi kasacyjnej decyduje o niedopuszczalnym ograniczeniu drogi sądowej, lecz chodzi tu o wskazane wcześniej okoliczności związane z ważeniem funkcji spełnianych przez wpis w celu realizacji wartości podlegających ochronie konstytucyjnej.

Oceniając zgodność kwestionowanej normy z ochroną własności, Rada Ministrów uznała, że zarzut nadmierności wpisu od skargi kasacyjnej, jako pozostający w sferze niekorzystnej zmiany majątkowej wywołanej nałożeniem daniny publicznej, nie może być rozpatrywany z perspektywy zgodności z art. 64 Konstytucji. Kwestia merytorycznych rozwiązań zawartych w przepisach prawa daninowego powinna być analizowana jedynie z perspektywy odrębnej podstawy konstytucyjnej wyznaczającej granice dopuszczalności nakładania danin publicznych, tj. art. 84 Konstytucji. Przepis ten nie stanowi wzorca kontroli w analizowanej skardze.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 14 lutego 2022 r. wniósł o umorzenie postępowania wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia. Stwierdził, że istotna część argumentacji skargi konstytucyjnej skupia się wokół problemu zastosowania § 3 rozporządzenia RM w rozpoznawanej przez NSA sprawie. Skarżący w swoich wywodach relatywizuje normę § 3 rozporządzenia RM do art. 231 p.p.s.a. i argumentuje, że sposób interpretacji – przez sąd orzekający w jego sprawach – pojęcia „należności pieniężnych” jako przedmiotu zaskarżenia jest nieprawidłowy. Skarga konstytucyjna stanowi polemikę z rozstrzygnięciami NSA zapadłymi w sprawach skarżącego. Skarżący podkreśla relacje pomiędzy art. 216 p.p.s.a., art. 231 p.p.s.a., § 3 rozporządzenia oraz § 2 ust. 3 pkt 12 rozporządzenia RM i wskazuje, że w jego sprawie prawidłowe byłoby zastosowanie § 2 ust. 3 pkt 12 rozporządzenia RM i pobranie wpisu stałego, a nie – jak to zrobił NSA – zastosowanie § 3 rozporządzenia RM i zażądanie wpisu stosunkowego.

Prokurator Generalny przypomniał, że w zakresie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się ocena i weryfikacja zasadności orzeczeń sądowych zapadłych w konkretnych sprawach.

Podmiot wnoszący skargę konstytucyjną, formułując zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, obowiązany jest zatem wykazać, że źródłem tego naruszenia jest treść zaskarżonego przepisu, a nie jego stosowanie.

Norma prawna może nabrać niekonstytucyjnego kształtu w wyniku określonego sposobu stosowania przepisu. Jednakże skarżący nie wykazał w skardze konstytucyjnej, że kształt kwestionowanej przez niego normy wynika z jednolitego i konsekwentnego sposobu stosowania prawa, utrwalonego w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych i poglądach doktryny.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że wywody skarżącego koncentrują się wokół postulowanego przez niego modelu zaskarżania orzeczeń skargą kasacyjną i ściśle z tym związanego modelu pobierania wpisu od skarg kasacyjnych. Skarżący przedstawia postulaty *de lege ferenda*.

W ocenie Prokuratora Generalnego, kwestionowanie sposobu ukształtowania skargi kasacyjnej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ze wskazaniem, że lepsze – w opinii skarżącego – byłoby rozwiązanie, w którym istniałaby skarga kasacyjna jedynie na uzasadnienie orzeczenia WSA, jest krytyką przyjętego przez ustawodawcę modelu skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a brakujący – w ocenie skarżącego – element konstrukcyjny modelu skargi może być rozważany jedynie w aspekcie zaniechania prawodawczego. To zaś nie podlega kognicji TK.

Ponadto w skardze wskazano jako samoistne wzorce kontroli, z których Skarżący nie wywiódł wolności i praw konstytucyjnych (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji), a tylko takie mogą być punktem odniesienia w tym trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

5. W piśmie z 14 kwietnia 2022 r. pełnomocnik skarżącego poinformował o śmierci skarżącego. Odwołując się do orzecznictwa TK, podkreślił, że śmierć skarżącego nie stanowi przeszkody do rozpoznania skargi konstytucyjnej. Trybunał orzeka w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, a orzeczenie tylko pośrednio dotyczy sprawy indywidualnej skarżącego. Pełnomocnik wniósł o kontynuowanie postępowania.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej skarżący wniósł o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 535; dalej: rozporządzenie RM).

2. Pełnomocnik w piśmie z 14 kwietnia 2022 r. poinformował o śmierci skarżącego. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim rozważył, czy uzasadnione jest kontynuowanie postępowania w zakresie objętym skargą konstytucyjną.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przeważa pogląd, że śmierć skarżącego nie stanowi sama w sobie ani przyczyny zawieszenia, ani umorzenia postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej (zob. np. wyroki z: 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85; 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02, OTK ZU

nr 4/A/2003, poz. 31; 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 42; oraz postanowienie z 27 maja 2009 r., sygn. SK 53/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 81). Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie przychylił się do stanowiska wynikającego z wyżej wskazanych orzeczeń. Nie podzielił poglądu odmiennego zawartego w postanowieniu TK z 9 marca 1999 r. o sygn. SK 10/98 (OTK ZU nr 2/1999, poz. 27).

W ocenie TK, rozpoznając skargę, Trybunał rozstrzyga o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Ustalenie przez Trybunał niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji) i powoduje eliminację takiego aktu z porządku prawnego. Ma więc konsekwencje dotyczące nie tylko skarżącego, ale również innych uczestników obrotu. Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji każdy z nich może żądać wznowienia postępowania, w którym podważony przepis stanowił podstawę rozstrzygnięcia o jego prawach i obowiązkach.

Trybunał nie uznał za konieczne, by w razie śmierci skarżących należało odpowiednio stosować art. 174 § 1 pkt 1 oraz art. 180 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.).

Śmierć skarżącego nie eliminuje możliwości osiągnięcia celu postępowania toczącego się w sprawie skargi konstytucyjnej, którym jest usunięcie z porządku prawnego przepisu niezgodnego z Konstytucją. Odrębności charakteryzujące postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej w stosunku do postępowań sądowych są na tyle istotne, że uzasadniają bardzo ostrożne stosowanie przesłanek zawieszenia lub umorzenia postępowania. Przyjęcie innego stanowiska ograniczałoby znacząco możliwość realizowania podstawowej funkcji postępowania przed Trybunałem w zakresie badania konstytucyjności przepisów prawa. Byłoby też niemożliwe do uzgodnienia z interesem ogólnym, którego ochrona jest istotną przesłanką postępowania toczącego się w sprawie skargi konstytucyjnej.

3. Niezależnie od powyższego Trybunał zbadał, czy skarga odpowiada warunkom formalnym i czy nie jest oczywiście bezzasadna. Skarga konstytucyjna jest bowiem sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów 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). Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków oraz oczywiście bezzasadnym Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu, a na etapie rozpoznania merytorycznego – umarza postępowanie.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego 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”.

Przekazanie skargi po zakończeniu wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza bowiem ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał, analizując istnienie pozytywnych przesłanek procesowych i brak przesłanek ujemnych, może dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienia z 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU A/2020, poz. 68 i 31 stycznia 2023 r., sygn. SK 2/20, OTK ZU A/2023, poz. 25).

Ujemne przesłanki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym określa art. 59 u.o.t.p.TK. Z przepisu tego wynika, że Trybunał umarza postępowanie: 1) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 2) jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne; 3) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne; 4) jeżeli akt normatywny w zakwe-

stionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał; 5) w wypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Jeżeli okoliczności, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 1-5 u.o.t.p.TK, ujawnią się na rozprawie, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania. Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Skarga konstytucyjna inicjująca hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać wymogi określone m.in. w art. 53 u.o.t.p.TK. Należy w niej wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz sformułować uzasadnienie. Na skarżącym spoczywa poprawne wskazanie przepisów oraz ciężar udowodnienia ich niezgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Wymogów tych nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. postanowienie z 10 stycznia 2023 r., sygn. SK 18/21, OTK ZU A/2023, poz. 23). Niedochowanie wymogów formalnych skargi konstytucyjnej może stanowić przyczynę umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Powyższe okoliczności Trybunał uwzględnił, dokonując analizy skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

4. Odnosząc konstytucyjne i ustawowe wymogi do analizowanej skargi konstytucyjnej, Trybunał stwierdził, że skarżący kwestionuje sposób zastosowania prawa przez Naczelnny Sąd Administracyjny w jego sprawie, a także przedstawia postulaty legislacyjne w zakresie modelu zaskarżania orzeczeń skargą kasacyjną w postępowaniu przed sądami administracyjnymi i związane z tym system pobierania wpisów od skarg kasacyjnych. Żadna z powyższych okoliczności nie mieści się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego wynikającej z art. 79 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 5 Konstytucji.

4.1. W wypadku pierwszej okoliczności uzasadniającej umorzenie postępowania należy podkreślić, że choć w *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący poprawnie wskazał przedmiot i wzorce kontroli, to jego argumentacja odnosi się nie do oceny relacji hierarchicznej zgodności rozporządzenia z Konstytucją, ale do zastosowania przez Naczelnny Sąd Administracyjny § 3 rozporządzenia RM w danej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem w rozumieniu konstytucyjnym (zob. wyrok TK z 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21, OTK ZU A/2022, poz. 9). Nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Dlatego w trybie skargi konstytucyjnej nie mogą być przedmiotem jego kontroli akty stosowania prawa.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący prowadzi polemikę co do charakteru przedmiotu zaskarżenia, gdyż to ma wpływ na ustalenie wpisu od skargi kasacyjnej. Podkreśla, że w wypadku zaskarżenia skargą kasacyjną korzystnego dla skarżącego wyroku sądu pierwszej instancji, uchylającego zaskarżony akt administracyjny, przedmiotem zaskarżenia nie jest należność pieniężna. Z tego względu – zdaniem skarżącego – od takich skarg kasacyjnych powinny być pobierane wpisy stałe, a nie stosunkowe. Wobec powyższego skarżący uznał, że NSA powinien zastosować w sprawie § 2 ust. 3 pkt 12 rozporządzenia RM, a nie § 3 tego aktu, gdyż takie byłoby prawidłowe działanie sądu.

Powyższe prowadzi do jednoznacznego wniosku, że orzekanie w sprawie jest niedopuszczalne.

4.2. W wypadku drugiej okoliczności uzasadniającej umorzenie postępowania Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że analizując wzorce kontroli, zwłaszcza prawo do sądu, skarżący nie tyle oceniał zgodność z Konstytucją § 3 rozporządzenia RM, ile nakreślił koncepcję systemu zaskarżania orzeczeń w postępowaniu przed sądami administracyjnymi i model dotyczący zasad pobierania wpisu od skarg kasacyjnych. Wskazywał przy tym pożądane, w jego ocenie, sposoby ustalania wpisów w określonych sprawach. Skarżący podkreślał, że lepsze byłoby rozwiązanie, w którym istniałaby skarga kasacyjna jedynie na uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że tego rodzaju argumenty skarżącego miały więc charakter postulatów legislacyjnych, a nie dowodów na niekonstytucyjność kwestionowanych norm. Propozycję wprowadzenia innego niż wskazany w kwestionowanym przepisie modelu ustalania wpisu od skarg kasacyjnych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi należy traktować jako postulaty *de lege ferenda*, które mogłyby ewentualnie być skierowane do prawodawcy w celu rozważenia zasadności proponowanych zmian.

Postulaty takie nie mogą jednak być oceniane w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej. Podważanie założeń konstrukcyjnych przyjętego systemu w ramach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259, ze zm.) i rozporządzenia RM, zmierzające do zmiany obowiązującego modelu, wykraczało poza ramy skargi konstytucyjnej.

5. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżący uzasadniał niekonstytucyjność kwestionowanej normy rozporządzenia RM nie okolicznościami związanymi z naruszeniem hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa, ale z przyjętą przez sąd wykładnią i zastosowaniem jej do jego sprawy. Skarga konstytucyjna jest instytucją, która nie może być kolejnym narzędziem instancyjnej weryfikacji orzeczeń sądowych. Zatem nawet wadliwe zastosowanie przepisu pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Skarga konstytucyjna nie służy także do obalania określonych koncepcji normatywnych zawartych w poszczególnych aktach prawnych, gdy nie zostaną podniesione argumenty na ich niekonstytucyjność. Poza właściwością Trybunału Konstytucyjnego pozostaje ocena postulatów legislacyjnych, które są formułowane jako uzasadnienie niekonstytucyjności kwestionowanych w skardze norm.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.