

P O S T A N O W I E N I E

Dnia 11 maja 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia **WSA Bogdan Wolski (spr.)**
Sędziowie: **WSA Iwona Kosińska**
WSA Przemysław Żmich

Protokolant starszy sekretarz sądowy **Artur Dobrowolski**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **maja 2011 r.**
sprawy ze skargi **M W , J T i M**
T

na decyzję **Ministra Budownictwa**
z dnia **maja 2007 r. nr**
w przedmiocie **odmowy stwierdzenia nieważności decyzji**

postanawia:

wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z następującym pytaniem prawnym:

Czy art. 199 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie uczestnik postępowania, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Ewelina Dębna
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny.

Minister Budownictwa decyzją z maja 2007 r. nr 29/5/04, po rozpatrzeniu wniosku Syndyka masy upadłości P F M Ż „A ” o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z lipca 2001 r. nr , stwierdzającą nieważność orzeczenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w P z września 1952 r. nr , w części dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości o pow. ok. 4000 m², położonej w P , zapisanej w księdze wieczystej nr Ż t. wykaz , oznaczonej jako parcela nr , stanowiącej własność Bronisławy T (pkt 2 orzeczenia) – uchylił decyzję z lipca 2001 r. i odmówił stwierdzenia nieważności orzeczenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w P z września 1952 r. w części dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości o pow. ok. 4000 m², położonej w P , zapisanej w księdze wieczystej nr Ż t. wykaz , oznaczonej jako parcela nr , stanowiącej własność B T (pkt 2 orzeczenia).

Skargi na decyzję Ministra Budownictwa z dnia maja 2007 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Warszawie wnieśli: Małgorzata W oraz J T i M T . Skarżący zarzucili rażące naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 kpa poprzez przyjęcie, że weryfikowane orzeczenie o wywłaszczeniu w części odnoszącej się do parceli nr nie narusza rażąco przepisów dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych. Przedstawiając te zarzuty skarżący wnieśli o uchylenie decyzji.

W odpowiedzi na skargi Minister Budownictwa wniósł o ich oddalenie i podtrzymał stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Uczestnik postępowania Syndyk masy upadłości P F M Ż „A ” w P , ustosunkowując się do skargi M W , wniósł o oddalenie tej skargi i obciążenie skarżącej kosztami postępowania, w tym kosztami zastępstwa prawnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z lipca 2009 r. (sygn. akt) oddalił skargi M W , J T i M T na decyzję Ministra Budownictwa z maja 2007 r.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 20 października 2010 r. (sygn. akt) po rozpoznaniu skargi kasacyjnej M T od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z lipca 2009 r. (sygn. akt) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz zasądził od Ministra Infrastruktury na rzecz M T kwotę 320 (trzysta dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

II. Zagadnienie konstytucyjne.

Zgodnie z art. 199 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej: „P.p.s.a.”), strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

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 nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony, o czym stanowi art. 205 § 2 P.p.s.a.

Osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony (art. 33 § 1 P.p.s.a.).

Z art. 199 P.p.s.a. wynika w sposób jednoznaczny, iż strony, a więc organ, skarżący i uczestnicy postępowania, ponoszą koszty postępowania związanej ze swym udziałem w sprawie, o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej. Taka szczególna regulacja została zawarta, w odniesieniu do postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, w art. art. 200 i 201 P.p.s.a. Oznacza to, iż w aktualnym stanie prawnym jedynie strona skarżąca, wygrywając sprawę w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnymi, uzyska od organu zwrot kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Skarżący nie może zostać jednak obciążony obowiązkiem zwrotu kosztów poniesionych przez pozostałe strony postępowania w przypadku oddalenia skargi. Wobec tego między innymi uczestnik postępowania nie uzyska zwrotu poniesionych kosztów od organu lub skarżącego pomimo wygrania sprawy, a więc uwzględnienia stanowiska tej strony co do zasadności skargi.

W ocenie Sądu wątpliwie jest czy wynikająca z art. 199 P.p.s.a. norma przewidująca obowiązek poniesienia przez uczestnika kosztów postępowania

w przypadku uwzględnienia stanowiska tej strony co do zasadności skargi i skutkująca niemożnością zasądzenia na rzecz tej strony kosztów postępowania od strony skarżącej, jest zgodna art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 Konstytucji.

Uzasadniając przestawioną wątpliwość Sąd wskazuje, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto stanowisko, iż za sprzeczne z zasadą dostępności do sądu można uważać między innymi ustanowienie określonych zasad rozłożenia kosztów postępowania pomiędzy uczestników postępowania sądowego. W szczególności ustalone na gruncie danego postępowania sądowego ryzyko poniesienia kosztów postępowania sądowego wyłącznie we własnym zakresie może powstrzymać przed korzystaniem z prawa do sądu. Przyjęte zasady rozkładu kosztów postępowania mogą być zatem kwestionowane w aspekcie ograniczenia dostępności do sądu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 maja 2005 r., SK 44/04).

Strona postępowania sądowego, realizując swoje prawo do sądu, powinna zatem liczyć się z koniecznością poniesienia kosztów związanych z udziałem w tym postępowaniu co do zasady jedynie w sytuacji przegrania sprawy, a więc nieuwzględnienia w orzeczeniu stanowiska tej strony. Obciążenie strony obowiązkiem poniesienia kosztów postępowania w innych sytuacjach sprzeciwia się elementarnemu poczuciu sprawiedliwości w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli jedna ze stron postępowania sądowego, podejmująca czynności procesowe w celu wykazania zasadności prezentowanego stanowiska lub podważania czynności podejmowanych przez pozostałe strony, w szczególności z uwagi na ich wadliwość lub oczywistą zbędność, ma być obciążona w każdej sytuacji wydatkowanymi kosztami, to takie rozwiązanie nie tylko nie da się pogodzić ze sformułowaną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, ale także zasadą równości wobec prawa wynikającą art. 32 ust. 1 Konstytucji. Z zasady równości wobec prawa wynika bowiem obowiązek identycznego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Za cechą relewantną, uzasadniającą takie czy inne rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów postępowania sądowego, należy przyjąć wynik sprawy. Zatem zasadą powinno być obciążenie kosztami postępowania sądowego tej ze stron, która w jego toku nie zdołała utrzymać swojego stanowiska (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lipca 2006 r., SK 21/04). Akceptowalną modyfikacją tej zasady jest rozwiązanie przyjęte przykładowo w art. 520 Kodeksu postępowania cywilnego, a więc ustalenie jako reguły, iż każda ze stron postępowania ponosi koszty postępowania związane ze swoim

udziałem w sprawie i jednocześnie dopuszczenie możliwości rozstrzygnięcia o kosztach pomiędzy stronami postępowania sądowego. Zasady rozstrzygnięcia o kosztach postępowania ustalone w art. 520 Kodeksu postępowania cywilnego mogłyby znaleźć odpowiednie zastosowanie w postępowaniu przed sądem administracyjnym z uwagi na analogiczną sytuację stron tego postępowania.

Opisana zasada nie została jednak zrealizowana na gruncie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Wyjaśnienia przyjętego zróżnicowania sytuacji stron postępowania sądowego w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach postępowania sądowego nie dostarcza analiza uzasadnienia *Projekt ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (druk sejmowy nr 19, s. 76).

Przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu wymaga między innymi spełnienia przesłanki funkcjonalnej: przedmiotem pytania może być wyłącznie akt normatywny mający bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym.

Wykazując spełnienie tej przesłanki Sąd wyjaśnia, iż ocena zgodności z Konstytucją art. 199 P.p.s.a. ma bezpośredni wpływ na sposób rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach postępowania. Uczestnik podejmujący czynności procesowe w niniejszym postępowaniu jest reprezentowany przez radcę prawnego, a zatem strona ta poniosła koszty postępowania, o których mowa w art. 205 § 2 P.p.s.a. W aktualnym stanie prawnym wniosek uczestnika postępowania nie będzie mógł być uwzględniony. Wobec tego także w przypadku ewentualnego wygrania sprawy przez tę stronę, a więc oddalenia skargi, uczestnik postępowania poniesie ostatecznie koszty postępowania i nie uzyska zwrotu tych kosztów od strony, która przegrała sprawę – strony skarżącej, o co uczestnik wystąpił w odpowiedzi na skargę. Ograniczenie zakresu pytania wyłącznie do jednej ze stron postępowania sądowego jest konsekwencją niewystąpienia przez pozostałe strony z wnioskami, o których mowa w art. 210 § 1 P.p.s.a. Nie można jednak nie zauważyć, iż przedstawione wątpliwości dotyczą w istotnej części także niemożności uwzględnienia ewentualnego wniosku strony skarżącej o zasądzenie kosztów postępowania od uczestnika postępowania, czy też wniosku uczestnika postępowania o zasądzenie kosztów postępowania od organu, a także wniosku o zasądzenie kosztów postępowania na rzecz organu od uczestnika postępowania lub strony skarżącej. Pytanie prawne zostało ograniczone jedynie do normy dotyczącej uczestnika postępowania co było następstwem realizacji przesłanki funkcjonalnej pytania.

Sygn. akt

Wypełniając w pozostałym zakresie dyspozycję art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Sąd występuje o rozpoznanie sprawy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Opisane powyżej wątpliwości uzasadniały przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu odpowiedniego pytania prawnego.

W tym stanie sprawy Sąd, na postawie art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, orzekł jak w sentencji postanowienia.

Mając na uwadze, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem . maja 2011 r. (sygn. akt) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczące zgodności art. 199 P.p.s.a. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, Sąd wnosi o połączenie spraw dotyczących przedstawionych pytań w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Ewelina Dębna
starszy sekretarz sądowy

