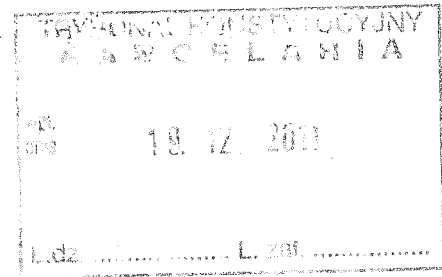




Warszawa, dnia 19 grudnia 2011 r.

Sygn. akt P 44/11

BAS-WPTK-1923/11



### Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytań prawnych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z: 11 maja 2011 r. i 12 maja 2011 r. (sygn. akt P 44/11), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości wnoszę o stwierdzenie, że 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:

- a) uczestnik postępowania – **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji;
- b) organ – **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Przedmiotem kontroli wskazanym w pytaniach prawnych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z: 11 maja 2011 r. i 12 maja 2011 r. jest 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.), w następującym brzmieniu: „Strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”.

2. Kwestionowany przepis został zamieszczony w Rozdziale 1 („Zwrot kosztów między stronami”) Działu V („Koszty postępowania”) p.p.s.a. Kosztami postępowania, w myśl art. 205 p.p.s.a., są: koszty sądowe obejmujące opłaty sądowe – wpis (art. 230 p.p.s.a.) i opłatę kancelaryjną (art. 234 p.p.s.a.) oraz zwrot wydatków (art. 211-213 p.p.s.a.), a także wydatki strony takie jak np. wynagrodzenie pełnomocnika czy koszty przejazdu.

Artykuł 199 p.p.s.a. określa podstawową regułę orzekania o kosztach postępowania sądowoadministracyjnego, zgodnie z którą koszty związane z poszczególnymi czynnościami procesowymi ponosi osoba dokonująca tych czynności. Koszty postępowania obciążają strony postępowania, którymi – w myśl art. 32 p.p.s.a. – są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi. Ze względu na unormowanie zawarte w art. 12 p.p.s.a., z którego wynika, że przepisy dotyczące stron obejmują także uczestników postępowania, o których mowa w art. 33 p.p.s.a., również ci uczestnicy ponoszą koszty postępowania w zakresie, w jakim są one związane z ich udziałem w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że wskazane podmioty ponoszą koszty postępowania zasadniczo bez prawa domagania się ich zwrotu (zob. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 436). Należy również odnotować, że – jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 7 sędziów z 4 lutego 2008 r. (sygn. akt I OPS 4/07) – zasada ponoszenia kosztów postępowania przez stronę, która

dokonata określonej czynności, obowiązuje w postępowaniu sądownoadministracyjnym zarówno w postępowaniu przed pierwszą instancją, jak i w postępowaniu kasacyjnym.

3. Odstępstwa od regulacji art. 199 p.p.s.a. określają zasady rządzące zwrotem kosztów między stronami postępowania sądownoadministracyjnego:

- a) zasada ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania – obowiązuje w postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji (art. 200-201 p.p.s.a.) i polega na tym, że w razie uwzględnienia skargi, skarżącemu przysługuje od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności zwrot kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw;
- b) zasada odpowiedzialności za wynik postępowania – obowiązuje w postępowaniu kasacyjnym (art. 203 p.p.s.a.) i zgodnie z nią strona wygrywająca postępowanie przed NSA może dochodzić zwrotu kosztów postępowania od strony przegranej;
- c) zasada stosunkowego rozdzielenia kosztów – zwana inaczej zasadą miarkowania kosztów (art. 206 p.p.s.a.), warunkiem jej zastosowania jest częściowe uwzględnienie skargi i w stosunku do tego sąd ma możliwość zasądzenia od organu na rzecz skarżącego części kosztów;
- d) zasada zawinienia – polega na tym, że niezależnie od wyniku sprawy sąd może nałożyć na stronę obowiązek zwrotu całości lub części kosztów wywołanych niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem (art. 208 p.p.s.a.).

Ponadto wyjątki od zasady wyrażonej w art. 199 p.p.s.a. ustanawiają także postanowienia przepisów dotyczących zwolnienia od kosztów:

- a) ustawowego – dotyczącego określonej kategorii podmiotów lub rodzajów spraw (art. 239-242 p.p.s.a.) lub
- b) przyznanego w ramach prawa pomocy – możliwego do uzyskania przez każdą ze stron na jej wolny od opłat wniosek (art. 243-263 p.p.s.a.), uzależnionego od jej ekonomicznej kondycji.

4. Kontrolowany przepis budzi wątpliwości konstytucyjne pytającego sądu nie *in extenso*, ale w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie uczestnik postępowania lub organ.

## II. Analiza formalnoprawna

1. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego uzależniona jest od spełnienia przesłanek określonych w art. 193 Konstytucji oraz art. 3 i art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), które warunkują wydanie przez Trybunał wyroku zawierającego odpowiedź na pytanie prawne sądu.

Trybunał kontroluje na każdym etapie sprawy, czy nie występuje jedna z negatywnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obowiązkowym umorzeniem postępowania (por. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

W myśl art. 193 Konstytucji: „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Normę tę powtarza art. 3 ustawy o TK. „Na tle wskazanych przepisów ukształtowało się bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które – w związku z koniecznością oceny spełnienia przesłanek pytania prawnego *casu ad casum* – w naturalny sposób ewoluowało, doprecyzowując w drodze interpretacji zakres pojęć użytych przez ustrojodawcę i ustawodawcę. Analiza tego orzecznictwa dowodzi, że przyjęte rozróżnienie abstrakcyjnej i konkretnej kontroli konstytucyjności prawa ma poważne konsekwencje, zarówno jeśli chodzi o inicjowanie tej kontroli, określenie jej przedmiotu, jak i skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09).

2. Zgodnie z poglądem powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie i literaturze przedmiotu, art. 193 Konstytucji formułuje trzy przesłanki, których łączna realizacja warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego:

- 1) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, odrębny i niezależny od legislatywy oraz egzekutywy;
- 2) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą;
- 3) funkcjonalną, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawisłej) przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

3. W niniejszej sprawie niewątpliwie została spełniona przesłanka podmiotowa – pytania prawne zostały wniesione przez sąd administracyjny. *Prima facie* zrealizowana została także przesłanka przedmiotowa – pytania dotyczą oceny zgodności ustawy z Konstytucją. W tym kontekście należy jednak zaznaczyć, że sąd pytający nie kwestionuje treści normatywnych zawartych w obowiązujących przepisach. Analiza uzasadnień obu pytań prawnych pozwala stwierdzić, że pytający sąd nie podnosi zarzutu niekonstytucyjności pod adresem samego obowiązku ponoszenia kosztów postępowania przez strony (art. 199 p.p.s.a.), lecz braku możliwości zasądzenia poniesionych kosztów postępowania od skarżącego, którego skarga nie została uwzględniona (została oddalona) na rzecz organu lub uczestnika postępowania, co nakazuje rozważyć przedstawiony problem z perspektywy pominięcia legislacyjnego (które może być przedmiotem badania konstytucyjności) i zaniechania ustawodawcy (które pozostaje poza kognicją Trybunału).

Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił

określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę konstytucyjności – konieczne z punktu widzenia norm ustawy zasadniczej. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju (zob. przykładowo postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02), gdyż w innym wypadku wcieliłby się w rolę prawodawcy. Z kolei pominięcie ustawodawcze, rozumiane jako wprowadzenie regulacji niepełnej, jest poddawane przez Trybunał ocenie zgodności z Konstytucją. Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o tego typu wadliwości regulacyjnej jest, co do zasady, niekwestionowana (zob. przykładowo wyrok TK z 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05 i powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo). Trybunał podtrzymuje stanowisko, jakie zajmował w wielu wcześniejszych orzeczeniach, że jego rolą „[n]ie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji. Jednakże w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa, Trybunał Konstytucyjny ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji” (postanowienie TK z 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04, 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06; 10 marca 2009 r., sygn. akt P 80/08).

W piśmiennictwie podkreśla się jednocześnie, że nie istnieją wyraźne kryteria, według których należy odróżniać zaniechania od pominięć (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404). W praktyce rozróżnienie takie powinno być dokonywane *casu ad casum*, przy uwzględnieniu trybunalskiej dyrektywy, że należy zbadać, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (zob. przykładowo postanowienie TK z 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99).

Trybunał Konstytucyjny, dopuszczając możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych, wskazuje, że w ramach kontroli konstytucyjności oceniana jest zawsze pełna treść normatywna kwestionowanego przepisu. Dopuszczalne jest zatem badanie również braków pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej (zob. przykładowo orzeczenie TK

z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04, a także M. Grzybowski, *Legislative omission in practical jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal [w:] Problems of legislative omission in constitutional jurisprudence*, Wilno 2009, red. E. Jarašiunas, s. 698).

Sąd konstytucyjny, powołując się na literaturę przedmiotu, zwrócił także uwagę, że istnieje „[w]yraźny związek między dopuszczalnością orzekania o pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (...)” (postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Analiza judykatów Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że pominięcia prawodawcze są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków dotyczących pominięcia ustawodawczego dotyczy pozbawienia pewnych praw określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyroki TK z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09 oraz z 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07). Należy również wskazać orzeczenia, które dotyczyły braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur. Braki te powodowały pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07).

Odnosząc przywołane ustalenia piśmiennictwa i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego do przedmiotu zaskarżenia w analizowanych pytaniach prawnych, należy zwrócić uwagę, że pytający sąd kwestionuje to, czego nie ujęto w treści powołanych przepisów. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie dostrzega problem na płaszczyźnie tzw. pominięcia ustawodawczego, które – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – może być przedmiotem badania konstytucyjności przed Trybunałem (por. wyrok TK z 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia). W szczególności wskazuje pominięcie legislacyjne w regulacji mechanizmu repartycji kosztów postępowania między stronami w postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji. Ustawodawca – zdaniem pytającego sądu – nie dostrzegł i nie ujął w normy prawne rozwiązań proceduralnych, pozwalających na zwrot kosztów postępowania od skarżącego na rzecz organu lub uczestnika postępowania w wypadku oddalenia skargi przez sąd. W ocenie sądu, zastrzeżenie możliwości orzeczenia o zwrocie kosztów tylko dla skarżącego w wypadku uwzględnienia skargi, z pominięciem możliwości zwrotu

kosztów na rzecz uczestnika postępowania lub organu w wypadku oddalenia skargi, świadczy o pominięciu ustawodawczym („zaniechaniu względnym”).

Pytający sąd stawia zakwestionowanej regulacji zarzut nieuwzględnienia praw określonych w pytaniach prawnych grup podmiotów, niezgodnego z gwarancjami ochrony prawa uczestnika postępowania sądownoadministracyjnego do sądu oraz prawa do równego traktowania wszystkich stron tego postępowania.

W ocenie Sejmu – pomimo pewnych zastrzeżeń i świadomości braku ostrej granicy między pominięciem a zaniechaniem prawodawczym (w tym również w orzecznictwie TK) – problem konstytucyjny przedstawiony w pytaniach prawnych należy traktować jako podlegające kognicji Trybunału „zaniechanie względne”, występujące w sytuacji, gdy istnieje wątpliwość, czy prawodawca wbrew obowiązującemu nakazowi konstytucyjnemu wprowadził regulację niepełną, niewystarczającą i z uwagi na to należy uznać, że – z tego punktu widzenia – została spełniona przesłanka przedmiotowa pytań prawnych, warunkująca ich merytoryczne rozpoznanie.

4. Przechodząc do trzeciej z przesłanek przesądzających o dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego, należy stwierdzić, że na tle rozpoznawanej sprawy powstaje wątpliwość, czy – stosownie do przytoczonego już art. 193 Konstytucji (a także powtarzającego jego treść art. 3 ustawy o TK oraz stanowiącego jego uszczegółowienie art. 32 ust. 3 ustawy o TK) – została spełniona przesłanka zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem (przesłanka funkcjonalna).

Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne (zob. np. postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06 oraz wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007, sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06 i 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07, a także wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06 wraz z powołanymi tam wcześniejszymi orzeczeniami TK). Wymóg związku między pytaniem prawnym a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem traktowany jest jako *signum specificum* tej instytucji prawnej, decydujące o kwalifikowaniu pytania prawnego jako środka kontroli konkretnej aktów normatywnych (tak: R. Hauser, *Instytucja pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-*



lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 42 oraz R. Hauser, J. Trzcíński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 36).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał również w swoim orzecznictwie, że zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy w pierwszej kolejności ma określić pytający sąd. Sąd, wykorzystując wskazane powyżej dyrektywy, powinien wykazać, że między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed nim zachodzi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym i prawnie istotnym (por. postanowienia TK z: 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 17/09), co jednak nie pozbawia sądu konstytucyjnego możliwości kontroli prawidłowości stanowiska sądu pytającego w tej kwestii (por. np. postanowienie TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt P 70/08).

Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, powinien zatem zbadać, czy jego orzeczenie będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem (por. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06 oraz wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; J. Trzcíński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 193, s. 11).

5. Pytający sąd, dowodząc istnienia przesłanki funkcjonalnej, wyjaśnia, że ocena zgodności art. 199 p.p.s.a., w zakresie ujętym w pytaniach prawnych, ma bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sprawy odnośnie do kosztów postępowania. Jego zdaniem, ewentualna wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego na rzecz niekonstytucyjności art. 199 p.p.s.a., w zakresie wskazanym w *petitum* pytań prawnych, pozwoli – w wypadku oddalenia skargi – na obciążenie obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz organu lub uczestnika postępowania, zaś potwierdzenie zgodności kwestionowanej regulacji z Konstytucją spowoduje, że pytający sąd – w wypadku oddalenia skargi – nie będzie mógł uwzględnić wniosku organu lub uczestnika postępowania (art. 210 § 1 p.p.s.a.) o zasądzenie na ich rzecz zwrotu poniesionych kosztów postępowania.

W opinii Sejmu, nie można zgodzić się z takim uzasadnieniem przesłanki funkcjonalnej w analizowanej sprawie.

Należy zauważyć, że pytający sąd – w uzasadnieniach obu pytań prawnych – odniósł się do kwestii konsekwencji rozstrzygnięcia o konstytucyjności zaskarżonej regulacji z Konstytucją jako jedynie potencjalnej, która zaktualizuje się w wypadku oddalenia przezeń skargi. Uczynił to przy tym w sytuacji, w której nieznane jest jeszcze, w żadnej ze spraw stanowiących tła obu pytań prawnych, merytoryczne rozstrzygnięcie. Wątpliwości Sejmu odnośnie do spełnienia przesłanki funkcjonalnej ogniskują się zatem wokół hipotetycznej sytuacji, gdy pytający sąd – wbrew założeniu „oddalenia skargi”, przyjmowanemu w pytaniach prawnych – skargę uwzględni. Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny merytorycznego orzeczenia na skutek przedstawionego pytania prawnego sprowadziłoby się wówczas do dokonania niedopuszczalnej w tym trybie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności. Zdaniem Sejmu, wywody sądu zawarte w uzasadnieniach pytań prawnych mogą zmierzać ku abstrakcyjnej, ogólnej kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu (przekształcają się w kontrolę abstrakcyjną).

Poprzestając na przytoczonej ogólnej argumentacji, sprowadzającej się do dopuszczenia jedynie warunkowego wpływu odpowiedzi na pytania prawne na rozstrzygnięcie spraw zawisłych przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie, pytający sąd – w ocenie Sejmu – nie wykazał przesłanki funkcjonalnej. Nie określił jednocześnie innego zakresu potencjalnego rozstrzygnięcia, w odniesieniu do którego wpływ na rozstrzygnięcie spraw zawisłych przed tym sądem miałyby kwestia obowiązywania albo – alternatywnie – wyeliminowania z porządku prawnego kwestionowanego przepisu.

Tym samym należy stwierdzić, że przesłanka funkcjonalna warunkująca merytoryczne rozstrzygnięcie pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny nie została w tym wypadku spełniona.

6. W świetle powyższych ustaleń uzasadniony jest wniosek o **umorzenie postępowania** w całości – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Gdyby jednak Trybunał Konstytucyjny nie podzielił przekonania Sejmu co do braku w niniejszej sprawie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, w dalszej części pisma – jako wniosek alternatywny uczestnika postępowania przed TK –

zostanie zaprezentowana także analiza merytoryczna zagadnienia konstytucyjnego podniesionego przez pytający sąd. Jak bowiem wynika z dotychczasowej praktyki, w sytuacjach, gdy występujący z pytaniem prawnym sąd nietrafnie przyjmuje, że eliminacja kwestionowanej normy będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy, Trybunał posługuje się (rozłącznie) dwiema strategiami orzeczniczymi: umarza postępowanie (uznając niedopuszczalność pytania) albo orzeka merytorycznie, stwierdzając konstytucyjność badanych przepisów (tak E. Łętowska, *Funkcjonalna swoistość kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem sądu i jej skutki* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 568-569).

### **III. Zasada równości wobec prawa**

#### **1. Zarzuty pytającego sądu**

Pytający sąd wskazuje, że art. 199 p.p.s.a, jest niezgodny z zasadą równości wobec prawa wywodzoną z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak podkreśla, poddany kontroli przepis budzi wątpliwości konstytucyjne z uwagi na to, że nie przewidując obciążenia obowiązkiem zwrotu kosztów strony, której skarga została oddalona, z nieuzasadnionych prawnie względów różnicuje sytuację uczestników postępowania i narusza tym samym zasadę równości wobec prawa.

Pytający sąd wskazuje jednocześnie, że – jego zdaniem – „[z]a cechę relewantną, uzasadniającą takie czy inne rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów postępowania sądowego, należy przyjąć wynik sprawy” (pytania prawne, s. 3). W konsekwencji: „[Z]asadą powinno być obciążenie kosztami postępowania sądowego tej ze stron, która w jego toku nie zdołała utrzymać swego stanowiska” (*ibidem*).

#### **2. Wzorzec konstytucyjny**

1. Pytające sądy przywołują w charakterze wzorca kontroli art. 32 ust. 1 Konstytucji, który stanowi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

2. Konstytucyjna zasada równości, jej treść i konsekwencje zostały obszernie omówione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dla potrzeb niniejszej sprawy wystarczy tylko przypomnienie najważniejszych ustaleń. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa TK: „Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (wyrok TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87, por. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01; 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zasada równości oznacza jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów. „Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości (...)”. Jednakże, jak dowodzi Trybunał: „(...) odstępstwo takie nie musi oznaczać naruszenia zasady równości, należy wówczas ocenić przyjęte przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania” (por. wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie „cechy istotnej”, gdyż przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmiennie (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 7 i 17).

Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Ocena konstytucyjności przyjętego kryterium różnicowania oznacza według Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcie: „1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy

normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

### 3. Analiza zgodności

1. Dokonując oceny zakwestionowanej regulacji z perspektywy zasady równości wobec prawa, w pierwszej kolejności należy ustalić, czy w ogóle mamy do czynienia z podmiotami tożsamymi. Pierwszym etapem „testu równości” jest bowiem rozstrzygnięcie, czy zachodzi podobieństwo adresatów norm prawnych, a zatem czy możliwe jest wskazanie faktycznej lub prawnej cechy wspólnej, uzasadniającej konieczność równego traktowania podmiotów (zob. wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97; 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 14/10). Trybunał Konstytucyjny zwraca przy tym uwagę, że w takim wypadku ocenę należy dokonać przez analizę celu i treści aktu normatywnego, w którym została zamieszczona zaskarżona norma prawna (zob. wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07).

2. Jakkolwiek rację ma pytający sąd, stwierdzając, że uzasadnienie projektu ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 19/IV kadencja) nie zawiera szczegółowego wyjaśnienia *ratio legis* art. 199 p.p.s.a., to jednocześnie zdaje się on nie dostrzegać, że zamieszczenie w projekcie sformułowania: „W postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji proponuje się utrzymać dotychczasową zasadę, że koszty te [koszty postępowania – uwaga własna] zasądza się jedynie w razie uwzględnienia skargi i tylko na rzecz skarżącego”, uprawnia do stwierdzenia, że mamy do czynienia z kontynuacją zasady obowiązującej wcześniej i w konsekwencji aktualne pozostają motywy reguł przyjętych w art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.; dalej: ustawa o NSA).

Przed wejściem w życie 1 stycznia 2004 r. regulacji wprowadzających dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, zagadnienia dotyczące kosztów

postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, który działał od początku swego istnienia (od 1 września 1980 r.) jako sąd jednoinstancyjny, tylko w niewielkim stopniu regulowała ustawa o NSA. Ustawa ta, podobnie jak wcześniej obowiązujące przepisy działu VI ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej k.p.a.), przede wszystkim zawierała odesłanie do przepisów o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, a przez obowiązującą w tej materii regulację – ustawę z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 24, poz. 110 ze zm.) – także odesłanie do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.; dalej k.p.c.), w szczególności do jego art. 113, dotyczącego zwolnienia od kosztów.

Zasady rozstrzygnięcia między stronami o kosztach postępowania zostały doprecyzowane w art. 55 ustawy o NSA. Zgodnie z tym przepisem, zwrot kosztów postępowania mógł nastąpić jedynie w orzeczeniu uwzględniającym skargę na rzecz skarżącego od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny mógł miarkować wysokość zasądzanych kosztów. W uzasadnionych wypadkach miał prawo zasądzić od organu jedynie część kosztów, jeżeli skarga została uwzględniona w części niewspółmiernej w stosunku do wartości przedmiotu sporu ustalonego w celu pobrania wpisu. Naczelny Sąd Administracyjny miał także możliwość określania kosztów zastępstwa uczestnika postępowania reprezentowanego przez pełnomocnika, uzależniając ich wysokość od charakteru sprawy i wkładu pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia. W pozostałym zakresie obowiązywały stosowane odpowiednio przepisy dotyczące kosztów postępowania w sprawach cywilnych.

Należy jednocześnie podkreślić, że przywołane unormowania art. 55 ust. 1 ustawy o NSA były analogiczne do rozwiązań przyjętych w poprzednio obowiązującym art. 208 k.p.a. Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie prawa przyjmowano – co do istoty jednolicie – że art. 208 k.p.a. regulował sprawę zwrotu kosztów postępowania wyczerpująco w tym znaczeniu, iż nie było podstaw do stosowania w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym art. 98 § 1 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a., a tym samym nie miała zastosowania zasada pełnej odpowiedzialności za wynik procesu (wyroki NSA z: 21 kwietnia 1982 r., sygn. akt SA/Po 665/81; 2 listopada 1985 r., sygn. akt I SA 793/85 oraz postanowienie

NSA z 31 stycznia 1984 r., sygn. akt SA/Ka 414/83; W. Siedlecki, *Stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 2, s. 56). Przyjmowano także, że art. 208 k.p.a. dopuszczał możliwość orzekania o zwrocie kosztów postępowania jedynie na rzecz skarżącego od organu, wykluczał zaś orzekanie o zwrocie kosztów od skarżącego na rzecz organu i innych osób, które brały udział w postępowaniu sądowym na prawach strony, oraz że orzekanie o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego było dopuszczalne tylko w razie uwzględnienia skargi przez NSA.

*Ratio* zasady wynikającej z art. 55 ust. 1 ustawy o NSA zostało w wyczerpujący sposób wyjaśnione w uchwale składu 7 sędziów NSA z 9 grudnia 1996 r. (sygn. akt FPS 4/96), w której NSA stwierdził, że: „Takie szczególne unormowanie jest następstwem założenia, iż skarżący nie może ponosić ryzyka zwracania kosztów postępowania sądowego poniesionych przez organ, ponieważ sądowa kontrola aktów i czynności organów administracji publicznej ma na celu nie tylko ochronę jednostkowych praw i interesów skarżącego, ale służy również zapewnieniu praworządnego działania administracji publicznej” oraz, że: „To szczególne unormowanie ma uzasadnienie w charakterze spraw objętych właściwością Naczelnego Sądu Administracyjnego, który sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej. Przedmiotem postępowania sądowego na skutek wniesienia skargi jest nadal sprawa z zakresu administracji publicznej, co powoduje, że między postępowaniem sądowym a poprzedzającym je działaniem lub bezczynnością organu administracji publicznej zachodzi ścisły związek. Organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi, staje się w postępowaniu sądowym stroną przeciwną w stosunku do skarżącego, ale nadal między organem a skarżącym zachodzi relacja w sprawie z zakresu administracji publicznej, która została poddana kontroli Sądu. Te względy legły u podstaw unormowania zasad orzekania o kosztach w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w taki sposób, że z jednej strony wyłączona została podstawa do obciążenia skarżącego obowiązkiem zwrotu kosztów na rzecz organu w razie oddalenia skargi, z drugiej jednak strony organ może być obciążony zwrotem kosztów postępowania na rzecz skarżącego tylko w razie uwzględnienia skargi przez Sąd”.

Szczególny charakter postępowania sądownoadministracyjnego od dawna akcentowano zarówno w orzecznictwie, jak w nauce prawa. Trybunał Konstytucyjny

w wyroku z 6 września 2001 r. (sygn. akt P 3/01) uznał, że „postępowanie przed NSA [wyrok odnosił się do ustawy o NSA, jednak jego ustalenia pozostają aktualne w odniesieniu do obecnie funkcjonującego modelu postępowania sądownoadministracyjnego – uwaga własna], mimo odpowiedniego stosowania przepisów innych ustaw, jest postępowaniem odrębnym, mającym własną, niezależną od postępowania uregulowanego w kpa i kpc specyfikę, która w istotnym stopniu rzuca na sytuację prawną stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym, także w odniesieniu do kosztów postępowania sądowego”.

Wśród przedstawicieli doktryny uwagę zwraca w szczególności pogląd wyrażony przez J. Borkowskiego, który – definiując desygnaty postępowania sądownoadministracyjnego – stwierdził, że: „Jest to postępowanie znamionujące się szeregiem cech odrębnych, jemu właściwych i dlatego nie można go zaliczyć do postępowania administracyjnego, nie jest ono również typowym przykładem procesu cywilnego. Odrębności wynikają z rodzaju rozpoznawanych spraw, zasad i skutków orzekania, powiązań między postępowaniem sądownoadministracyjnym a postępowaniem administracyjnym, w którym wydano poddaną kontroli decyzję administracyjną” (B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2000, s. 335 i n.).

Specyficzny charakter postępowania sądownoadministracyjnego wynika przede wszystkim z konstytucyjnie określonego zadania nałożonego na sądy administracyjne. W świetle art. 184 Konstytucji sądy te sprawują kontrolę administracji publicznej, zaś zgodnie z art. 166 ust. 3 Konstytucji – rozstrzygają spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej. Z kolei na gruncie art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) oraz w zgodnej opinii judykatury i doktryny, przedmiotem wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne jest kontrola działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej (zob. np. wyroki NSA z: 13 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1006/10; 18 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1082/10; J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, Warszawa 2006, s. 18-19). Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne badają, czy



organy administracji w toku postępowania administracyjnego nie naruszyły prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy i władczo rozstrzygają spór co do treści stosunku publicznoprawnego. Innymi słowy, przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego są konflikty w sferze stosunków administracyjnoprawnych *sensu largo* (M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 16), zaś pojęcie wymiaru sprawiedliwości w kontekście funkcjonowania sądów administracyjnych należy rozumieć jako działalność sądu polegającą na władczym rozstrzygnięciu sporów co do istnienia lub treści stosunku administracyjnoprawnego.

3. Przywołany jako przedmiot kontroli art. 199 p.p.s.a. samoistnie nie reguluje wszystkich kwestii rozstrzygnięcia o zwrocie kosztów sądowych między stronami, ale stanowi jeden z elementów całego systemu ich repartycji, który został rozwinięty w przepisach szczególnych, określających m.in. wyjątki od zasady ponoszenia kosztów postępowania przez każdą ze stron (zob. wcześniej pkt 1.3 pisma). Zważywszy zakres pytań prawnych, należy przede wszystkim przeanalizować znaczenie i zakres normowania art. 200 i 201 p.p.s.a.

Treść art. 200 p.p.s.a. ustanawia regułę, że zwrot kosztów postępowania może nastąpić jedynie od organu na rzecz skarżącego i tylko wówczas, gdy skarga została uwzględniona. Ponadto przewidziano dwa dodatkowe wypadki, wskazane w art. 201 p.p.s.a., które potraktowano analogicznie do sytuacji uwzględnienia skargi: a) gdy wskutek skargi organ zmienił zaskarżony akt lub czynność (albo podjął działanie) w drodze samokontroli, na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a.; b) organ zmienił zaskarżony akt lub czynność (albo podjął działanie) po skutecznie przeprowadzonej mediacji, stosownie do art. 115-118 p.p.s.a.

Istotą zarzutu skierowanego przez pytające sądy pod adresem zakwestionowanej regulacji jest to, że sąd ma możliwość zasądzenia zwrotu kosztów postępowania tylko na rzecz skarżącego, w wypadku uwzględnienia jego skargi. Taki model rozstrzygnięcia o kosztach między stronami narusza – w opinii Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie – zasadę równości stron postępowania sądowoadministracyjnego (organów i uczestników postępowania), które – poniosłszy koszty postępowania (np. przez ustanowienie pełnomocnika) – nie mogą skutecznie domagać się zasądzenia na ich rzecz zwrotu kosztów od skarżącego, w wypadku oddalenia jego skargi.

Zdaniem pytającego sądu, w niniejszej sprawie mamy do czynienia z jednolitą grupą podmiotów – stron postępowania sądowoadministracyjnego, które w zakresie możliwości uzyskania zwrotu poniesionych kosztów postępowania powinny być traktowane w jednakowy sposób. Konstruuąc grupę odniesienia niezbędną dla testu równości, pytający sąd uznał, że za „cechę 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 swego stanowiska” (pytania prawne, s. 3).

Wobec powyższego należy na wstępie rozważyć, czy dopuszczalne jest porównywanie sytuacji prawnej skarżącego, organu oraz uczestnika postępowania.

4. Postępowanie sądowoadministracyjne – mające kontradyktoryjny charakter – toczy się z udziałem stron, którymi są: skarżący oraz organ administracji, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi (art. 32 p.p.s.a.). Skarżącym, w świetle art. 50 § 1 p.p.s.a., jest: a) podmiot, który wnosi skargę ze względu na swój interes prawny, b) prokurator, c) Rzecznik Praw Obywatelskich, d) Rzecznik Praw Dziecka oraz e) organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Ponadto, posługując się techniką klauzuli otwartej, w art. 50 § 2 p.p.s.a., przez odesłanie do ustaw szczególnych, zdefiniowano krąg podmiotów legitymowanych do korzystania z uprawnienia do wniesienia skargi.

Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym została określona przez wyróżnienie atrybutu interesu prawnego (legitymacja materialna) oraz wskazanie kręgu podmiotów (prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, organizacja społeczna), którym przysługuje tzw. legitymacja formalna do wniesienia skargi ze względu na potrzebę ochrony obiektywnego porządku prawnego.

Przesłanka posiadania interesu prawnego, na którym opiera się legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, ma charakter materialnoprawny i wymaga stwierdzenia relacji między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego a zaskarżonym aktem lub inną czynnością, bądź brakiem działania administracji publicznej. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu

Administracyjnego, interes prawny podmiotu wnoszącego skargę przejawia się tym, że działa on bezpośrednio we własnym imieniu i ma roszczenie o przyznanie uprawnienia lub zwolnienie z nałożonego obowiązku (zob. wyrok NSA z 3 czerwca 1996 r., sygn. akt II SA 74/96). Stroną przeciwną wobec skarżącego w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest organ. Pojęcie organu nie zostało zdefiniowane na gruncie p.p.s.a., należy jednak przyjąć, że chodzi o podmioty wykonujące administrację publiczną czyli organy w sensie ustrojowym (organy administracji rządowej i samorządowej) oraz organy w znaczeniu funkcjonalnym (np. organy samorządu zawodowego) (zob. J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 16; B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11, s. 43). Wskazane podmioty określone są stronami *sensu stricto* lub obligatoryjnymi, ponieważ ich istnienie warunkuje prowadzenie postępowania sądownoadministracyjnego.

Poza wymienionymi stronami w ujęciu wąskim, w postępowaniu sądownoadministracyjnym mogą występować również (ich uczestnictwo nie warunkuje jednak możliwości prowadzenia postępowania sądownoadministracyjnego) uczestnicy postępowania, do których – z uwagi na dyspozycję art. 12 p.p.s.a. – stosuje się przepisy p.p.s.a. odnoszące się do stron. Wśród tej kategorii uczestników postępowania, w świetle art. 33 p.p.s.a., możemy wyróżnić tzw. uczestników obligatoryjnych (uczestników *ex lege*), czyli osoby, które brały udział w postępowaniu administracyjnym i nie wniosły skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy ich interesu prawnego. Osoby te są uczestnikami postępowania sądowego na prawach strony (art. 33 § 1 p.p.s.a.). Drugą kategorię stanowią tzw. pozostali uczestnicy (art. 33 § 2 p.p.s.a.): a) osoby, które mogą zgłosić swój udział w charakterze uczestnika, nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy ich interesu prawnego, a także b) organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4 p.p.s.a., w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Pozycja procesowa (w sensie posiadanych w postępowaniu sądownoadministracyjnym praw i obowiązków) wspomnianych obu rodzajów uczestników postępowania jest taka sama. Różnica w ich statusie sprowadza się do sposobu dopuszczenia ich do udziału w postępowaniu. Uczestnicy obligatoryjni są uczestnikami postępowania z chwilą jego wszczęcia, natomiast pozostali uczestnicy mogą wziąć w nim udział, o ile

zgłoszą odpowiedni wniosek i zostaną do postępowania dopuszczeni na mocy orzeczenia sądu. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie.

5. Wobec tak wyznaczonego katalogu stron *sensu largo* w postępowaniu sądowoadministracyjnym, należy rozważyć, czy pytający sąd w prawidłowy sposób określił wspólną cechę relewantną nakazującą jednakowe traktowanie tychże stron.

Zdaniem Sejmu, nie można zaakceptować wskazanej przez pytający sąd cechy relewantnej, gdyż jej wyznaczenie nie wynika z okoliczności powiązanych z treścią norm prawnych, wobec których podnoszony jest zarzut naruszenia zasady równości, ale jest wyrazem przekonania sądu o konieczności zrównania pozycji procesowej stron postępowania (w zakresie domagania się zwrotu kosztów postępowania od strony przegrywającej), co jest względnie bliskie postulatowi *de lege ferenda*, a więc odnosi się do sfery, która sama w sobie nie może uzasadnić obalenia domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Poza sporem pozostaje przy tym fakt, że art. 12 p.p.s.a. nakazuje stosowanie przepisów dotyczących stron postępowania również do jego uczestników, co – przykładowo – oznacza, że uczestnicy postępowania: a) mogą złożyć wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym (art. 119 pkt 2 p.p.s.a.); b) mogą złożyć wniosek o przywrócenie terminu na dokonanie czynności (art. 86 p.p.s.a.); c) mogą wnieść o sprostowanie protokołu (art. 103 p.p.s.a.); d) muszą być zawiadamiani przez sąd o wszczęciu postępowania, o terminie i miejscu rozprawy (art. 91 § 2 p.p.s.a.); e) mają prawo do prawa pomocy (art. 243 § 1 p.p.s.a.). Nie zmienia to jednak konkluzji, że strony i uczestnicy postępowania znajdują się w różnej sytuacji procesowej, ponieważ spór o legalność działania bądź zaniechania administracji publicznej toczy się między skarżącym a organem i w tym zakresie szczególne uprawnienia procesowe są zastrzeżone wyłącznie na rzecz skarżącego bądź organu. Chodzi m.in. o: a) prawo do skutecznego cofnięcia skargi (dysponowania skargą) posiada jedynie skarżący (art. 60 p.p.s.a.); b) prawo złożenia wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji lub postanowienia, które przysługuje wyłącznie organowi lub skarżącemu (art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a.); c) prawo złożenia wniosku o mediację przysługujące tylko organowi lub skarżącemu (art. 115 p.p.s.a.).

W szczególności należy wskazać, że sądowej kontroli administracji publicznej

domaga się skarżący (powołując się przy tym na swój interes prawny), zaś uczestnik postępowania jest jedynie zainteresowany jego wynikiem ze względu na ochronę reprezentowanych przez siebie (niekoniecznie swoich, jak w przypadku organizacji społecznej) interesów. W orzecznictwie akcentuje się, że uczestnik postępowania zajmuje w procesie pozycję samodzielną i niezależną od którejkolwiek ze stron postępowania, co przejawia się w prawie opowiedzenia się po określonej stronie procesu i zgłaszania wniosków co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy (por. wyrok NSA z 28 października 2010 r., sygn. akt I GSK 220/09). Co jednak istotne, przyznanie uczestnikowi postępowania w p.p.s.a. niektórych praw procesowych na równi ze stronami tego postępowania nie czyni z niego w żaden sposób strony w rozumieniu p.p.s.a.

Konkludując, uprawnione jest twierdzenie, że nie można porównywać stron postępowania administracyjnego *sensu stricto* i uczestników postępowania, gdyż mamy w tym wypadku do czynienia z dwiema klasami podmiotów realizującymi inne role procesowe i których sytuacja prawna – z perspektywy art. 32 ust. 1 Konstytucji – może i powinna być regulowana odmiennie.

6. Wobec powyższego, należy także zbadać, czy w grupie podmiotów, jaką tworzą strony postępowania *sensu stricto*, można mówić o jednolitej klasie podmiotów, co uzasadniałoby ich jednakowe traktowanie.

Jak już wspomniano, postępowanie administracyjne ma charakter kontradyktoryjny, a strony toczą w jego ramach spór o legalność działania bądź zaniechania administracji publicznej. Analiza przepisów p.p.s.a. skłania do wniosku, że zarówno skarżący, jak i organ dysponują, jako strony postępowania, analogicznymi uprawnieniami procesowymi, dzięki którym dowodzą swoich racji przed sądem administracyjnym. Skarżący i organ powinni być więc traktowani w jednakowy sposób, jednak ustawodawca zdecydował się w dwóch wypadkach na zróżnicowanie ich uprawnień. Pierwszym z tych wypadków jest – wynikające z zasady dyspozycyjności – prawo do cofnięcia skargi, które przysługuje wyłącznie skarżącemu (art. 60 p.p.s.a.) i w perspektywie niniejszej sprawy nie wymaga odrębnego omówienia. Drugim zaś – ustanowienie zasady ograniczonej odpowiedzialności za wynik sprawy na korzyść skarżącego, gdyż w razie uwzględnienia przez sąd jego skargi, może on domagać się zasądzenia zwrotu poniesionych kosztów postępowania od organu. Analogicznego prawa nie przyznano

natomiast organowi w sytuacji, gdy skarga zostanie oddalona.

Oceniając tę regulację w kontekście zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), należy przyjąć, że ustawodawca zróżnicował sytuację prawną stron (w znaczeniu ścisłym), posługując się kryterium uwzględnienia skargi.

7. Zróżnicowanie przez ustawodawcę podmiotów posiadających tę samą cechę relewantną (*in casu* skarżącego i organu) nie oznacza *a priori* naruszenia zasady równości. Zasada ta nie ma bowiem charakteru bezwzględnego i konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanowienie od niej wyjątków. Regulacje prawne zmierzające do odejścia od jednakowego traktowania podmiotów podobnych powinny spełniać test istotności i proporcjonalności, a także posiadać uzasadnienie w świetle innych norm konstytucyjnych (por. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09 i przywołane tam orzecznictwo).

Zestawienie zakwestionowanej regulacji ze zrekonstruowanym wcześniej (zob. pkt III.3.2 pisma) *ratio* ustawy, w której jest ona zamieszczona, oraz ze specyfiką przedmiotu postępowania sądownoadministracyjnego, pozwala na konstatację, że poddany kontroli przepis pozostaje w relewantnym związku z celem postępowania sądownoadministracyjnego i służy jego realizacji. Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w doktrynie, że uregulowanie preferujące interesy jednej ze stron postępowania sądownoadministracyjnego (skarżącego) jest „wyrazem uwzględnienia funkcji” pełnionej przez sądy administracyjne. Zadaniem sądów administracyjnych jest bowiem sprawowanie kontroli legalności działalności administracji publicznej, a w zakresie orzekania sądy pierwszej instancji nie są związane granicami skargi (zob. M. Niezgódka-Medek [w:] *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych*, red. S. Babiarz, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, Warszawa 2009, s. 240).

Także Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konstytucyjności art. 55 ust. 2 i ust. 3 ustawy o NSA, wypowiedział się na temat postanowień art. 55 ust. 1 ustawy o NSA (aktualnie art. 200 p.p.s.a.), uznając, że: „[Z]a uzasadnione uznać można, że względu na miejsce jednostki w państwie oraz rolę organów administracji w procesie stosowania prawa, przyjęcie zasady ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania w odniesieniu do organów państwa” (wyrok TK z 6 września 2001 r., sygn. akt P 3/01).

W opinii Sejmu, zróżnicowane traktowanie organu i skarżącego w kontekście

prawa zwrotu kosztów postępowania respektuje także zasadę proporcjonalności. Po pierwsze, ustawodawca odstąpił od – obowiązującej niegdyś na gruncie ustawy o NSA – zasady oficjalności zasądzania kosztów od organu na rzecz skarżącego w wypadku uwzględnienia przez sąd skargi. Skarżący powinien, zgodnie z art. 210 § 1 p.p.s.a., pod rygorem utraty uprawnienia do żądania zwrotu kosztów, zgłosić wniosek o przyznanie należnych mu kosztów. Po drugie, z przywołanego przepisu wynika, że skarżący nie może dochodzić zwrotu kosztów w każdym czasie, ale najpóźniej przed zamknięciem rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia. Po trzecie, skarżący nie może się ubiegać o zwrot kosztów postępowania w dowolnej wysokości, ale wyłącznie kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw, przy czym to do oceny sądu należy każdorazowe miarkowanie wysokości kosztów podlegających zwrotowi od organu na rzecz strony. Sąd jest związany w tym zakresie treścią art. 205 p.p.s.a., który wskazuje jakie koszty postępowania są *ex lege* uznawane za niezbędne. Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie z zasadą stosunkowego rozdzielenia kosztów sąd może zasądzić na rzecz skarżącego część kosztów, w konsekwencji częściowego uwzględnienia skargi (art. 206 p.p.s.a.), zaś niezależnie od wyniku sprawy sąd może nałożyć na skarżącego obowiązek zwrotu całości lub części kosztów, jakie wywołał on niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem (art. 208 p.p.s.a.).

Analizowane zróżnicowanie w prawie do zwrotu kosztów postępowania przed sądem pierwszej instancji pozostaje także w związku z wartością konstytucyjną, jaką jest ochrona praworządności inicjowana przez skarżącego. W sytuacji, w której przepisy p.p.s.a. wiązałyby możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego z ryzykiem poniesienia ekonomicznych kosztów w wypadku nieuwzględnienia skargi przez sąd, istniałoby ryzyko odstępowania w wielu przypadkach od uruchamiania kontroli działalności organów administracji publicznej przez sądy administracyjne. Dla uzupełnienia należy podkreślić, że p.p.s.a. nie zawiera przepisów, które pozwalałyby wszcząć postępowanie sądownoadministracyjne *ex officio*.

8. Sejm chce jednocześnie przypomnieć, że: „[W] praktyce niemal każda regulacja prawna różnicuje podmioty prawa, dlatego też zasada równości należy do najczęściej powoływanych zasad w orzecznictwie sądów konstytucyjnych w państwach demokratycznych. Jednocześnie wobec faktu, że kryteria dopuszczalnych zróżnicowań mają charakter ocenny, stosowanie tej zasady przez

sąd konstytucyjny wymaga zachowania szczególnej powściągliwości (...). Powściągliwość ta jest wskazana, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę obowiązującą Trybunał Konstytucyjny zasadę domniemania konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa” (wyrok TK z 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07; zob. też wyrok TK z 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06).

Na gruncie obowiązującej Konstytucji ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody regulowania życia społeczno-gospodarczego. Wybór kryteriów różnicowania (w poszczególnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego) należy zasadniczo do ustawodawcy i zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów (zob. zwłaszcza orzeczenia TK z: 7 grudnia 1993 r., sygn. akt K 7/93; 12 stycznia 1995 r., sygn. akt K 12/94; 4 października 1995 r., sygn. akt K 8/95 i 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95 oraz wyroki TK z: 24 października 2000 r., sygn. akt K 12/00; 21 marca 2005 r., sygn. akt P 5/04; 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05; 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09). Trybunał Konstytucyjny wskazywał także, że konieczne jest odróżnianie tego, co może być przedmiotem zarzutu niekonstytucyjności od tego, co może być przedmiotem ewentualnego zarzutu – wedle oceny podmiotu inicjującego kontrolę konstytucyjności prawa – nieadekwatności czy braku konsekwencji (wyrok TK z 4 października 2005 r., sygn. akt K 36/03).

9. Na marginesie, odnosząc się do zarzutu pytającego sądu, że wadą obowiązujących regulacji prawnych jest również to, że ustawodawca wyraźnie nie wskazał możliwości zasądzenia zwrotu kosztów postępowania od strony, która proces „przegrała” na rzecz strony, która go „wygrała”, wzorem regulacji zawartej w art. 520 k.p.c., należy stwierdzić co następuje. Uwzględniając poczynione wcześniej ustalenia, omawianego modelu rozliczenia kosztów między uczestnikami postępowania w trybie określonym w art. 520 § 1 k.p.c. nie można odnieść – jak chce tego pytający sąd – do sytuacji rozliczenia kosztów między stronami postępowania w trybie określonym w art. 199 p.p.s.a.

*Primo*, może budzić kontrowersje postulat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przyjęcia w zakresie rozliczania kosztów między



stronami postępowania sądowoadministracyjnego rozwiązania analogicznego do tego zamieszczonego w art. 520 § 1 k.p.c. Zasada ponoszenia przez każdego uczestnika kosztów postępowania związanych ze swym udziałem w sprawie określona w art. 520 § 1 k.p.c. obowiązuje w postępowaniu cywilnym nieprocesowym, co jest wynikiem realizacji w tym postępowaniu zasady uczestnictwa podmiotów, a nie zasady dwustronności, która obowiązuje w procesie. Postępowanie sądowoadministracyjne zaś jest kontradiktoryjne, a więc toczy się z udziałem stron-przeciwników, którymi są skarżący oraz organ administracji, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi (art. 32 p.p.s.a. ) i dlatego trudno doszukiwać się tu możliwości zastosowania rozwiązań z art. 520 k.p.c.

*Secundo*, z uwagi na akcentowaną już powyżej specyfikę postępowania sądowoadministracyjnego niezasadne jest automatyczne przenoszenie rozwiązań adekwatnych na gruncie postępowania cywilnego do postępowania sądowoadministracyjnego, które ma charakter publicznoprawny. Od systemu odesłań odstąpiono już na etapie konceptualizacji p.p.s.a. W ustawie tej zamieszczono dział V kompleksowo regulujący w art. 199-263 problematykę kosztów postępowania, obejmującą zagadnienia związane z ciężarem ponoszenia kosztów postępowania, zwrotem tych kosztów pomiędzy stronami postępowania sądowoadministracyjnego, jak również zwolnieniem od kosztów.

Należy podkreślić, że uwzględniając odrębność postępowania cywilnego i sądowoadministracyjnego, ustawodawca przewidział odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. dotyczących międzynarodowego postępowania cywilnego jedynie w art. 300 p.p.s.a., który odnosi się do nieuregulowanych w p.p.s.a. kwestii postępowania w zakresie obrotu zagranicznego.

10. Podsumowując, zdaniem Sejmu należy uznać, że przyjęcie zasady ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania sądowoadministracyjnego mieści się w granicach politycznego uznania ustawodawcy, a w rezultacie art. 199 p.p.s.a., w zakresie wskazanym w *petitum* pytań prawnych, **jest zgodny** z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

## **IV. Prawo do sądu**

### **1. Zarzuty pytającego sądu**

W pytaniu prawnym z 11 maja 2011 r., oprócz zarzutu naruszenia art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji, pytający sąd formułuje także zarzut niezgodności art. 199 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W ślad za wyrokiem TK z 23 maja 2005 r. (sygn. akt SK 44/04), pytający sąd podnosi, że ustanowienie określonych zasad rozłożenia kosztów postępowania między jego uczestników może być oceniane z perspektywy prawa do sądu. Jego zdaniem, przyjęta w art. 199 p.p.s.a. zasada ponoszenia kosztów przez wszystkie strony postępowania może prowadzić do obciążenia kosztami strony, która postępowanie wygrywa, co narusza jej prawo do sądu, odczytywane zarówno w aspekcie prawa do sprawiedliwie ukształtowanej procedury, jak i prawa dostępu do sądu, bowiem ryzyko poniesienia kosztów może stroną powstrzymać przed skorzystaniem z drogi sądowej (pytanie prawne z 11 maja 2011 r., s. 3).

### **2. Wzorzec konstytucyjny**

1. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na prawo do sądu składają się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności), 3) prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia) oraz 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę. Stosując inną typologię, w ramach art. 45 ust. 1 Konstytucji mieszczą się: prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia w zakresie praw jednostki oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki (zob. wyroki TK z: 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02; 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03; 24 października 2007 r.,

sygn. akt SK 7/06; 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07).

Zakres prawa do sądu został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie sprawy. Ustalając znaczenie tego terminu, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje „wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99).

Prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest prawem osobistym każdej jednostki (i innych podobnych podmiotów prawnych) i granice korzystania z niego mogą być wprowadzone jedynie z przyczyn i w formie określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz o ile nie prowadzą do zamknięcia drogi sądowej dochodzenia konstytucyjnych praw i wolności (wyroki TK z: 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04 oraz 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07).

2. Analizując prawo do sądu z perspektywy kosztów postępowania, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 września 2004 r. (sygn. akt P 4/04) stwierdził, że: „Koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony”. Trybunał uznał, że koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz wyodrębnieniu i oddzieleniu roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. W opinii sądu konstytucyjnego, koszty sądowe spełniają liczne funkcje, wśród których wyróżnił funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości. Funkcja społeczna oznacza wpływ, jaki koszty postępowania wywierają na życie społeczne w sensie pozytywnym (ograniczenie pieniądza, szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika itd.), jak i negatywnym (np. utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zaburzenia funkcjonowania

zasady faktycznej równości uczestników postępowania). Funkcje fiskalne polegają na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W wypadkach skrajnych, realizacja tej funkcji może przerodzić się w nadmierny fiskalizm, stanowiący zagrożenie prawa do sądu. Funkcje służebne wobec wymiaru sprawiedliwości to przede wszystkim wpływ kosztów na zachowania stron w trakcie procesu. Stanowisko to Trybunał potwierdził i rozwinął w swoim późniejszym orzecznictwie (wyroki TK z: 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 21 lipca 2008 r., sygn. akt P 49/07).

### **3. Analiza zgodności**

1. Na wstępie należy stwierdzić, że sposób regulacji kosztów postępowania, w szczególności (jak w realiach niniejszej sprawy) zasad rządzących zwrotem poniesionych kosztów między stronami postępowania, może i powinien być oceniany w perspektywie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), jako ograniczenie tego prawa (zob. wyrok TK z 7 marca 2006 r., sygn. akt SK 11/05). Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, koszty sądowe utrudniają dostęp do wymiaru sprawiedliwości tym, którzy tych kosztów nie mogą ponieść, a tym samym ograniczają prawo do sądu (zob. np. wyroki TK z: 16 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 34/03; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01). Bez wątplenia wysokość kosztów postępowania i sposób ich rozliczania między stronami wpływa na decyzję o uruchomieniu postępowania, jeżeli jest ono wszczynane na wniosek strony, i to bez względu na to, czy chodzi o postępowanie administracyjne, podatkowe lub sądowoadministracyjne, a po jego wszczęciu – na sposób i zakres korzystania ze środków dochodzenia lub obrony praw (np. zgłaszanie wniosków dowodowych).

2. Jakkolwiek pytający sąd nie precyzuje, który z elementów prawa do sądu został naruszony, to z analizy uzasadnienia pytania prawnego wynika, że – zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie – ustawodawca niesprawiedliwie ukształtował zasadę ponoszenia kosztów przez wszystkie strony postępowania, gdyż takie rozwiązanie może prowadzić do obciążenia kosztami strony, która postępowanie wygrywa, co jednocześnie narusza prawo dostępności do sądu. Z takim stanowiskiem pytającego sądu nie można się zgodzić i w związku z tym należy stwierdzić co następuje.

Specyfika wymiaru sprawiedliwości realizowanego przez sądy administracyjne rzutuje na rozumienie pojęcia sprawy, z jakim mamy do czynienia na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Bezsporne jest, że pojęcie sprawy w świetle Konstytucji ma charakter samodzielny i autonomiczny. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje nie tylko sprawy karne, ale również spory ze stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola prawodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03). Z kolei w piśmiennictwie podkreśla się, że: „Konstytucja, posługując się tym pojęciem [„sprawy” – uwaga własna], ma na względzie każdą sytuację, w której ze względu na swoiste, jednostkowe i niepowtarzalne połączenie ze sobą czyjejs sfery prawnej i faktycznej, dochodzi do kontrowersji, sporu między stronami stosunku prawnego” (J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 317).

W świetle powyższego należy przychylić się także do poglądu występującego w orzecznictwie NSA, że: „[P]rzestrzeganie ustanowionych przez obowiązujące prawo gwarancji wynikającego z postanowień konstytucyjnych i konwencyjnych prawa do sądu w sprawach poddanych kognicji sądów administracyjnych odnosi się nie tylko do uprawnień samego skarżącego, ale i innych podmiotów pozostających z nim w sporze prawnym, w tym uczestników postępowania na prawach strony (...)” (wyrok NSA z 13 października 2009 r., sygn. akt II FSK 756/08; zob. także postanowienie NSA z 28 listopada 2005 r., sygn. akt II FZ 730/05), uznając, że strona podmiotowa prawa do sądu obejmuje także uczestników postępowania sądownoadministracyjnego, którzy zainteresowani są wynikiem procedury ze względu na swój interes prawny.

Prawo do sądu musi być przy tym rozumiane nie tylko formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, ale i materialnie, jako możliwość uzyskania prawnie skutecznej ochrony na drodze sądowej. Prawnie skuteczną ochronę gwarantuje zaś takie ukształtowanie warunków realizacji tego prawa, które nie prowadzi do ograniczenia możliwości merytorycznego zbadania przez sąd zarzutów sformułowanych przez skarżącego. Prawo do sądu nie może zatem mieć znamion procedury pozornej i nieefektywnej (wyroki TK z: 31 stycznia 2005 r., sygn. akt

SK 27/03; 5 lipca 2005 r., sygn. akt SK 26/04; 9 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 55/04).

Podsumowując powyższe uwagi, można stwierdzić, że sprawiedliwa procedura w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji powinna uwzględniać uprawnienia procesowe danego podmiotu stosowne do charakteru i przedmiotu postępowania sądowego oraz pozycję procesową tego podmiotu, wyznaczoną celem postępowania, która – w ramach tej samej instytucji prawnej – może być różnicowana przez ustawodawcę.

3. W świetle zarzutów sformułowanych przez pytający sąd należy przede wszystkim odnieść się do kwestii ewentualnego naruszenia prawa dostępu do sądu.

Pytający sąd, uzasadniając swoją wątpliwość konstytucyjną, wskazał stanowisko zajęte przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 maja 2005 r. (sygn. akt SK 44/04), w którym stwierdzono, że za sprzeczne z zasadą dostępności do sądu można uważać ustanowienie określonych zasad rozłożenia kosztów postępowania między uczestników postępowania sądowego, wskazując, że w szczególności ustalone na gruncie danego postępowania sądowego ryzyko poniesienia kosztów postępowania sądowego we własnym zakresie może powstrzymać przed korzystaniem z prawa do sądu.

W opinii Sejmu, taka argumentacja nie jest zasadna w wypadku postępowania sądownoadministracyjnego, gdyż – jak wskazuje się w doktrynie prawa – prawo do sądu „oznacza możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia. (...) Temu uprawnieniu odpowiada naturalnie obowiązek sądu rozpatrzenia sprawy” (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 45, s. 1-2).

Ponadto, w ślad za nadal aktualną tezą sformułowaną w orzecznictwie na gruncie ustawy o NSA, że: „[S]koro sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, to ich pozycja w postępowaniu prowadzonym z racji sądowej kontroli działania administracji publicznej musi być taka sama jak każdego innego sądu, chyba że przepis szczególny ustanawia w tym względzie jakieś odrębności” (uchwała składu 7 sędziów NSA z 27 maja 1996 r., sygn. akt OPS 1/96), należy

stwierdzić, że prawo dostępu do sądu na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego realizuje się przede wszystkim przez możliwość żądania rozstrzygnięcia konfliktu, jaki powstał na tle działania administracji publicznej, wobec adresata tego działania. W tym znaczeniu prawo do sądu przysługuje skarżącemu, który kwestionuje, powołując się przy tym na swój interes prawny, działanie bądź zaniechanie administracji publicznej. Naruszenie to ma charakter „bezpośredni” i to właśnie ono determinuje dalszy tok postępowania, w tym między innymi wyznacza granice sprawy. Zważywszy na poczynione wcześniej ustalenia dotyczące odrębności pozycji procesowej skarżącego i uczestnika postępowania, uprawnione jest zatem stwierdzenie, że wobec uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego nie można mówić o naruszeniu drogi do sądu. Podmiotem uruchamiającym procedurę sądową jest skarżący (a nie uczestnik postępowania), a specyfika sprawy administracyjnej – której złożona struktura w żaden sposób nie zakłada, że każdy uczestnik postępowania będzie dysponował interesem prawnym o jednakowym stopniu intensywności i takim samym, pierwotnym charakterze – nie wyklucza w tym wypadku wprowadzenia przez ustawodawcę określonych różnicowań uprawnień podmiotów postępowania. W szczególności odnosi się to do tych aspektów dostępności drogi do sądu, które są związane z problematyką rozkładu kosztów postępowania sądowego.

4. Pytający sąd podnosi także pod adresem zaskarżonej regulacji zarzut naruszenia sprawiedliwości proceduralnej. Zasada sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej swoje źródło ma przede wszystkim w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wiąże ją również z wartościami wywodzonymi z zasady demokratycznego państwa prawnego, oceniając zaskarżone przepisy przez pryzmat art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji (zob. postanowienie TK z 12 września 2007 r., sygn. akt SK 99/06, oraz wyrok TK z 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07 i powołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że istota sprawiedliwości proceduralnej zawiera się w zapewnieniu stronom możliwości korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowania rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Tak rozumiana rzetelność proceduralna zawiera w sobie między innymi następujące elementy: prawo strony do wysłuchania, prawo do informowania, prawo do przewidywalności rozstrzygnięcia, sprawne rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym

terminie, umożliwienie wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez sąd (zob. np. wyroki TK z: 31 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 27/03 oraz 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05; zob. K. Osajda, *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 435 i powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Konstytucyjna zasada sprawiedliwości postępowania przewiduje dostosowanie kryteriów oceny rzetelności badanej procedury do jej funkcji i charakteru prawnego (zob. wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05, 3 lipca 2007 r., sygn. akt SK 1/06 oraz 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07): „Sprawiedliwość proceduralna nie może być oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od kategorii spraw, które są przedmiotem rozpoznania sądowego, konfiguracji podmiotowych, znaczenia poszczególnych kategorii praw dla ochrony interesów jednostki itd. Ustawodawca zachowuje w tym zakresie dość znaczne pole swobody, które umożliwia kształtowanie procedur sądowych z uwzględnieniem tych zróżnicowanych czynników i zarazem w sposób stanowiący próbę wyważenia interesów pozostających w pewnym konflikcie” (por. też wyrok TK z 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04).

Oceniając przyjęty mechanizm zwrotu kosztów między stronami postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji z punktu widzenia jej zgodności z zasadą sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej, należy więc wziąć pod uwagę charakter i cel postępowania sądownoadministracyjnego. Przypominając także ustalenia dotyczące charakteru postępowania sądownoadministracyjnego (zob. pkt III.3.2 pisma), jako procedury, w ramach której realizowany jest specyficznie ujmowany wymiar sprawiedliwości, należy stwierdzić, że przyjęcie przez ustawodawcę zasady ograniczonej odpowiedzialności za koszty postępowania sądownoadministracyjnego w pierwszej instancji, stanowi *differentia specifica* tego postępowania. W świetle argumentacji wskazanej przez pytający sąd należy uznać, że powołuje się on na prawo do sprawiedliwej procedury sądowej, które – w jego opinii – realizowane jest przede wszystkim przez zagwarantowanie równouprawnienia stron postępowania; *in casu* przez możliwość uzyskania zwrotu kosztów postępowania od strony „przegrywającej” sprawę na rzecz strony, której stanowisko zostało uwzględnione w rozstrzygnięciu sądowym, co koreluje



z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (o zgodności z którą rozstrzygnięto w pkt III.3.10 pisma).

5. Odwołując się do dokonanej na gruncie art. 33 p.p.s.a. kategoryzacji uczestników postępowania sądowoadministracyjnego na uczestników *ex lege* oraz pozostałych uczestników, należy stwierdzić, że decyzja o aktywnym udziale w postępowaniu sądowoadministracyjnym i skorzystaniu z uprawnień strony (w świetle art. 12 p.p.s.a.) należy do uczestnika postępowania (w wypadku uczestników, o których mowa w art. 33 § 2 p.p.s.a. – decyzja poprzedzona jest dopuszczeniem do udziału przez sąd). Nieskorzystanie przez uczestnika z udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym w żaden sposób nie wpływa na przebieg tego postępowania. Jak już wcześniej zasygnalizowano, podmiotami które warunkują prowadzenie postępowania przed sądem administracyjnym, są: skarżący i organ. To bowiem skarżący, a nie uczestnik postępowania, jest podmiotem praw lub obowiązków ukształtowanych przez zakwestionowane w skardze działanie bądź zaniechanie organu administracji.

Zgodnie z art. 33 § 1 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. Podmioty potencjalnie legitymowane do wniesienia skargi, które jednak tego uprawnienia z jakichś powodów nie zrealizowały, a występowały we wcześniej prowadzonym postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym czy egzekucyjnym, mają zatem status uczestników postępowania sądowoadministracyjnego z mocy samego prawa (zob. J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym*, część II, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8, s. 348).

Dopuszczenie do udziału w sprawie z mocy prawa powoduje, że jedyną przesłanką, jaką bada sąd przed obligatoryjnym wezwaniem do udziału w sprawie, jest sprawdzenie, czy osoba ta brała udział w postępowaniu administracyjnym. Użycie w art. 33 § 1 p.p.s.a. określenia: „jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego” jest tylko kryterium odróżniającym taką osobę od innych uczestników postępowania administracyjnego, np. świadków lub biegłych. Badanie interesu prawnego jest nieuprawnione także z tego względu, że samo pojęcie strony, czy to na gruncie art. 28 k.p.a., czy art. 133 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) oparte jest

na kategorii interesu prawnego (por. W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 9, s. 37). Chociaż pojęcie „strona” jest kategorią prawa materialnego, to w postępowaniu sądowoadministracyjnym, inaczej niż w postępowaniu administracyjnym, interes prawny może być oparty nie tylko na przepisach prawa materialnego, ale także na przepisach prawa procesowego (wyrok NSA z 10 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 221/07).

Odnosząc się do dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym tzw. pozostałych uczestników (art. 33 § 2 p.p.s.a.), należy zaznaczyć, że jakkolwiek sąd ma obowiązek badania ich interesu prawnego, to jednocześnie w orzecznictwie NSA dotyczącym wykładni pojęcia interesu prawnego można zaobserwować tendencję, w myśl której nie należy wprowadzać nadmiernych ograniczeń, ale dążyć do zapewnienia ochrony prawnej możliwie najszerszemu kręgowi osób zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej (realizując w ten sposób dyrektywę wykładni prokonstytucyjnej, na rzecz prawa do sądu). Zdaniem NSA: „[W]ykładnia art. 33 § 2 p.p.s.a., zapewniająca szeroki dostęp do procesowej pozycji uczestnika postępowania, a tym samym możliwości korzystania, na podstawie art. 12 p.p.s.a., zasadniczo ze służących stronie uprawnień procesowych, urzeczywistnia konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz prawa do sądu” (postanowienie NSA z 28 listopada 2005 r., sygn. akt I FZ 730/05; zob. jednak również odmiennie np.: postanowienia NSA z: 9 maja 2008 r., sygn. akt II OZ 416/08; 4 lutego 2011 r., sygn. akt OZ 18/11).

Podsumowując ten wątek rozważań, wydaje się, że uzyskanie statusu uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego nie jest obwarowane nadmiernie (nieproporcjonalnie) restrykcyjnymi przesłankami prawnymi i co za tym idzie trudno uznać, że podmioty, które są zainteresowane wynikiem postępowania, muszą sprostać skomplikowanej procedurze dopuszczenia ich do postępowania, w wyniku której mogą dopiero korzystać z w zasadzie analogicznych uprawnień procesowych, jakie posiadają strony postępowania.

6. W opinii pytającego sądu, wadą przyjętego przez ustawodawcę mechanizmu rozliczania między stronami postępowania kosztów postępowania sądowego przed sądem administracyjnym pierwszej instancji jest to, że „uczestnik postępowania nie uzyska zwrotu poniesionych kosztów od organu lub skarżącego

pomimo wygrania sprawy, a więc uwzględnienia stanowiska tej strony co do zasadności skargi” (pytanie prawne z 11 maja 2011 r., s. 2). Z takim stanowiskiem trudno się zgodzić, ponieważ – zdaniem Sejmu – argumentacja wskazana przez pytający sąd nie jest adekwatna do rozpoznawanej sprawy. W wypadku uczestnika postępowania trudno mówić – jak chce tego pytający sąd – o „wygraniu” przez niego procesu administracyjnego, bowiem (w sensie prawnym) proces mogą wygrać lub przegrać jedynie strony postępowania w ujęciu wąskim, a więc skarżący i organ. Uczestnik postępowania, o czym już wspomniano w pkt III niniejszego pisma, jakkolwiek także realizuje swój interes prawny w sensie materialnym (nie tylko procesowym), jedynie bierze udział w postępowaniu, które – w celu ochrony swoich praw i korzystając z prawa do sądu – uruchomił skarżący. W tym sensie „wygrana” uczestnika postępowania powinna być traktowana raczej jako kategoria języka potocznego, a w każdym razie nie należy jej utożsamiać z korzyścią skarżącego mającą swe źródło w rozstrzygnięciu sprawy orzeczeniem sądu administracyjnego.

7. W świetle zarzutów przytoczonych przez pytający sąd, należy w szczególności wskazać, że wszystkie strony mają zasadniczy obowiązek ponoszenia kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego związanych z ich uczestnictwem w sprawie.

Ustanowiony na rzecz skarżącego przywilej uzyskania zwrotu kosztów postępowania od organu jest – jak wskazano wcześniej (zob. pkt III.3.7 pisma) – konsekwencją szczególnego przedmiotu wymiaru sprawiedliwości realizowanego przez sądy administracyjne. Uczestnik postępowania sądowoadministracyjnego – jak każda ze stron *sensu largo* – może korzystać z przewidzianych w p.p.s.a. mechanizmów umożliwiających zwolnienie z kosztów postępowania.

W art. 239-242 p.p.s.a. ustawodawca przewidział zwolnienie z kosztów *ex lege*, które obejmuje określone kategorie podmiotów lub rodzajów spraw. Z kosztów sądowych zwolniona jest strona skarżąca działanie, bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach:

- a) z zakresu pomocy i opieki społecznej;
- b) dotyczących statusu bezrobotnego, zasiłków oraz innych należności i uprawnień przysługujących osobie bezrobotnej;
- c) dotyczących chorób zawodowych, świadczeń leczniczych oraz świadczeń rehabilitacyjnych;

- d) ze stosunków pracy i stosunków służbowych;
- e) z zakresu ubezpieczeń społecznych;
- f) z zakresu powszechnego obowiązku obrony.

Stronami zwolnionymi z kosztów sądowych – niezależnie od przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego – są:

- a) prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka;
- b) kurator strony wyznaczony przez sąd orzekający lub przez sąd opiekuńczy dla danej sprawy;
- c) strona, której przyznane zostało prawo do pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym (prawo pomocy), w zakresie określonym w prawomocnym postanowieniu o przyznaniu tego prawa.

Strony mogą więc także ubiegać się o zwolnienie z kosztów w ramach prawa pomocy, które jest możliwe do uzyskania na wniosek niepodlegający opłacie (art. 243-263 p.p.s.a.); prawo do pomocy uzależnione jest od ekonomicznej kondycji strony.

Prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym i obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

Sąd Najwyższy wskazał, że w sprawach, w których strona ubiega się o uzyskanie zwolnienia od kosztów, organy procesowe muszą zachować szczególną staranność przy rozpatrywaniu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych. Sądy muszą też odpowiednio, podejmując decyzje negatywne, przekonująco uzasadnić, dlaczego odmawiają zwolnienia, po to by decyzja negatywna nie zamykała jednostce gwarantowanego konwencyjnie i konstytucyjnie prawa do sądu (zob. postanowienie SN z 11 stycznia 1995 r., sygn. akt III ARN 75/94 z glosami A. Zielińskiego, „Palestra” 1995, nr 9-10, s. 204 i E. Ruśkowskiego, „Głosa” 1995, nr 7, s. 14).

Co istotne z punktu widzenia prawa do sądu, czynności referendarza sądowego, polegające na:

- a) wydawaniu zarządzeń o pozostawieniu wniosków o pomoc prawną bez rozpoznania;
- b) wydawaniu na posiedzeniu niejawnym postanowień co do przyznania lub odmowy przyznania prawa pomocy;
- c) wydawaniu na posiedzeniu niejawnym postanowień o przyznaniu wynagrodzenia adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy podatkowemu lub

rzecznikowi patentowemu za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy oraz o zwrocie niezbędnych udokumentowanych wydatków

– podlegają zaskarżeniu, bowiem od przywołanych postanowień i zarządzeń można wnieść sprzeciw (art. 259 § 1 p.p.s.a.). W razie wniesienia sprzeciwu, który nie został odrzucony, zarządzenie lub postanowienie, przeciwko któremu został on wniesiony, traci moc, a sprawa będąca przedmiotem sprzeciwu podlega rozpoznaniu przez sąd na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie przysługuje zażalenie. Należy podkreślić, że zarówno od sprzeciwu, jak i zażalenia nie pobiera się opłat sądowych (art. 261 p.p.s.a.).

Ponadto strona może – w wypadku przekształcenia się kosztów postępowania w należności z tytułu nieuiszczonych kosztów sądowych oraz grzywien orzeczonych w postępowaniu przed sądem administracyjnym, z wyjątkiem niektórych grzywien wskazanych w art. 229 p.p.s.a. – ubiegać się o ich umorzenie lub odroczenie zapłaty albo rozłożenie na raty. Przesłanką warunkującą możliwość skorzystania z tego uprawnienia jest sytuacja majątkowa strony, w której ściągnięcie nieuiszczonych należności sądowych byłoby połączone z niewspółmiernymi trudnościami lub groziłoby dłużnikowi zbyt ciężkimi skutkami. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty oraz cofania odroczenia lub rozłożenia na raty nieuiszczonych należności sądowych orzeczonych w postępowaniu przed sądem administracyjnym (Dz. U. Nr 221, poz. 2194) umorzenie należności sądowych może nastąpić z urzędu lub na wniosek dłużnika i może objąć zarówno całość, jak i część zadłużenia. Dłużnik może także wystąpić o odroczenie płatności lub rozłożenie ich na raty, z tym, że okres odroczenia lub płatności rat nie może przekraczać 3 lat.

8. Dodatkowym argumentem przemawiającym za pozostawieniem kwestionowanej regulacji w jej obowiązującym kształcie, jest okoliczność, że przyznanie możliwości dochodzenia zwrotu kosztów postępowania od skarżącego na rzecz uczestnika postępowania – jak chce tego pytający sąd – mogłoby w pewnych wypadkach zachwiać realizacją prawa do sądu samego skarżącego. Istniejące ryzyko poniesienia realnej dolegliwości i majątkowego ciężaru procesowego wpływałoby na podjęcie przez potencjalnego skarżącego decyzji o zaniechaniu występowania na ścieżkę sądową, co w konsekwencji byłoby niekorzystne dla

ochrony obiektywnego porządku prawnego. Sytuacja byłaby szczególnie problematyczna, gdybyśmy mieli do czynienia ze znaczną liczbą uczestników postępowania (co jest możliwe np. w sprawach z zakresu prawa budowlanego), którzy w trybie art. 33 § 2 p.p.s.a. mogą zgłaszać swój akces do postępowania aż do czasu jego zamknięcia. Uruchamiający kontrolę sądową administracji publicznej skarżący (który czyni to nie tylko w interesie własnym, ale i ochrony obiektywnego porządku prawnego) musiałby wówczas brać pod uwagę ryzyko zwrotu kosztów postępowania na rzecz nieokreślonej jeszcze na początku postępowania liczby jego uczestników.

9. Podsumowując, należy stwierdzić, iż pogląd pytającego sądu, że brak przepisu umożliwiającego w razie oddalenia skargi zasądzenie od skarżącego na rzecz uczestnika kosztów postępowania „sprzeciwia się elementarnemu poczuciu sprawiedliwości w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji”, nie zasługuje na uwzględnienie. Na tle powyższych uwag uprawniona jest teza, że przyznanie uczestnikom postępowania sądowoadministracyjnego praw i obowiązków stron postępowania – z wyjątkami wynikającymi z pozycji procesowej stron *sensu stricto* – gwarantuje im realizację zasady sprawiedliwości proceduralnej, mającej swoje źródło w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W konsekwencji uprawnione jest także stwierdzenie, że art. 199 p.p.s.a., w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

## **V. Umożenie postępowania w pozostałym zakresie**

1. Trybunał Konstytucyjny jest związany zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej, zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, wniosek albo pytanie prawne powinny zawierać „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”. Powyższe oznacza, że sąd formułujący pytanie prawne powinien w jego uzasadnieniu odzwierciedlić „proces myślowy jaki doprowadził go do tezy (czy wątpliwości) o niezgodności stosowanej normy z regulacją nadrzędną” (M. Wiącek,

*Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 312). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w pytaniu prawnym związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą kontrydiktoryjności. Zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej (zob. np. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17).

Brak realizacji przez wnioskodawcę (*in casu* sąd przedstawiający pytania prawne) powyższego obowiązku skutkuje koniecznością umorzenia postępowania (art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Jeżeli brakuje uzasadnienia co do naruszenia określonego wzorca kontroli, pomimo że został on wymieniony w *petitum*, Trybunał powinien w stosownym zakresie umorzyć postępowanie. Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy oznaczałoby bowiem przerzucenie ciężaru dowodu na sąd konstytucyjny, co z kolei pozostawałoby w sprzeczności z – nawet szeroko rozumianą – zasadą skargowości, na której oparte jest postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. art. 66

ustawy o TK).

2. Zdaniem Sejmu, istnieje wątpliwość co do dopuszczalności rozstrzygnięcia pytań prawnych w zakresie kontroli zakwestionowanej regulacji z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ze względu na brak wymaganego uzasadnienia. W uzasadnieniach pytań prawnych, pytający sąd tylko w części dopełnił wymogu wynikającego z art. 32 ust. 1 ustawy o TK. Formułując zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji ograniczył się bowiem do stwierdzenia, że: „[T]akie rozwiązanie [przewidziane w art. 199 p.p.s.a. – uwaga własna] nie tylko nie da się pogodzić ze sformułowaną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, ale także z zasadą równości wobec prawa wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji” (pytanie prawne z 11 maja 2011 r., s. 3; pytanie prawne z 12 maja 2011 r., s. 3).


Jak wskazuje się w doktrynie prawa, w odniesieniu do określenia wzorca kontroli uruchomionej przed Trybunałem Konstytucyjnym: „Samo powołanie przepisu konstytucji (procesowo konieczne) nie precyzuje tego wzorca, gdy natomiast każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o zgodności lub niezgodności kontrolowanego aktu normatywnego musi opierać się na tyle wyraźnym określeniu owego wzorca, aby mógł on stanowić przydatny miernik (kryterium) oceny” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 180). Odwołując się do wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, należy przypomnieć, że na pytanie prawne składa się cała wyrażająca je treść, zarówno jego uzasadnienie, jak i *petitum*, w którym następuje usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie najważniejszych podstaw kontroli (por. np. wyroki TK z: 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 31 stycznia 2005 r., sygn. akt P 9/04). W rozpatrywanej sprawie pytający sąd nie precyzuje jednakże ani w *petitum*, ani w uzasadnieniach pytań prawnych w jakim zakresie art. 2 Konstytucji stanowi wzorzec kontroli.

W opinii Sejmu, generalne przywołanie w uzasadnieniach pytań prawnych zasady demokratycznego państwa prawnego jako podstawy kontroli konstytucyjności nie może zostać uznane za uzasadnienie spełniające wymagania wynikające z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Sąd inicjujący postępowanie przed Trybunałem powinien szczegółowo wskazać, czym wyraża się naruszenie danego wzorca kontroli. Tymczasem sformułowany zarzut ma nadmiernie lakoniczny charakter.



3. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż postępowanie w zakresie badania zgodności art. 199 p.p.s.a. z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) **powinno zostać umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz ,