



Warszawa, dnia 18 października 2011 r.

PG VIII TK 74/11

(P 44/11)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY K A N C E L A R I A	
wpl. dnia	19. 10. 2011
L.dz. ....	L. zał. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z połączonymi pytaniami prawnymi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, czy:

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

- na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

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

### UZASADNIENIE

1) Postanowieniem z                      maja 2011 r. (sygn.                      ), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 199 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: P.p.s.a.) w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie uczestnik postępowania, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne powstało na tle następującego stanu prawnego i faktycznego.

Syndyk masy upadłości P                      F                      M                      Ż  
„A                      ” w P                      wystąpił do Ministra Budownictwa z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, zakończonej decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 31 lipca 2001 r., stwierdzającej nieważność orzeczenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej z dnia

22 września 1952 r., w części dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości o pow. 4000 m<sup>2</sup>.

Minister Budownictwa, uwzględniając wniosek Syndyka, decyzją z dnia 18 maja 2007 r. uchylił decyzję z 31 lipca 2001 r. Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast i odmówił stwierdzenia nieważności orzeczenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej z dnia 22 września 1952 r.

Skargi na decyzję Ministra Budownictwa z dnia 18 maja 2007 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wnieśli: M W , J T i M T . Syndyk masy upadłościowej P F M Ż „A ” w P , ustosunkowując się do skargi M W , wniósł o jej oddalenie i obciążenie skarżącej kosztami postępowania, w tym kosztami zastępstwa prawnego.

Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z lipca 2009 r., oddalił wniesione skargi.

Naczelnny Sąd Administracyjny wyrokiem z października 2010 r., po rozpoznaniu skargi kasacyjnej M T od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania zasądzając jednocześnie od Ministra Infrastruktury na rzecz M T koszty postępowania kasacyjnego.

Pytanie prawne Sądu związane jest z rozstrzygnięciem przedstawionej sprawy, w części dotyczącej wniosku uczestnika postępowania (Syndyka masy upadłości P F M Ż „A ” w P ) o zwrot kosztów postępowania.

Kwestionowany przez Sąd art. 199 P.p.s.a. stanowi:

„Strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem, chyba, że przepis szczególny stanowi inaczej”.

Wyjątki od tej zasady – argumentuje Sąd – odnoszą się jedynie do strony skarżącej, o której mowa w art. 200 i art. 201 P.p.s.a.

W myśl tych przepisów – podnosi Sąd – jedynie strona skarżąca, wygrywając sprawę w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym uzyska od organu zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Zwrotu kosztów postępowania w związku ze swym udziałem w sprawie nie uzyska natomiast od organu lub skarżącego uczestnik postępowania, pomimo wygrania sprawy, a więc uwzględnienia stanowiska tej strony co do zasadności skargi.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, „wątpliwe jest czy wynikająca z art. 199 P.p.s.a. norma przewidująca obowiązek poniesienia przez uczestnika kosztów postępowania w przypadku uwzględnienia stanowiska tej strony co do zasadności skargi i skutkująca niemożnością zasądzenia na rzecz tej strony kosztów postępowania od strony skarżącej, jest zgodna z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 Konstytucji” (str. 3 uzasadnienia pytania prawnego).

W konsekwencji Sąd zakwestionował art. 199 P.p.s.a. w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie uczestnik postępowania.

W ocenie Sądu, obciążenie strony obowiązkiem poniesienia kosztów postępowania, w sytuacji gdy jej stanowisko zostało uwzględnione w orzeczeniu sądowym, sprzeciwia się elementarnemu poczuciu sprawiedliwości w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sąd podnosi także zarzut naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), argumentując, że jedna ze stron postępowania sądowego, podejmująca czynności procesowe w celu wykazania

zasadności prezentowanego stanowiska lub podważania czynności podejmowanych przez pozostałe strony, w szczególności z uwagi na ich wadliwość lub oczywistą zbędność, nie może być obciążana w każdej sytuacji wydatkowanymi kosztami.

Zdaniem Sądu, za cechę relewantną uzasadniającą takie czy inne rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów postępowania sądowego, przyjąć należy wynik sprawy. Zatem zasadą powinno być obciążenie kosztami postępowania sądowego tej ze stron, która w jego toku nie zdołała utrzymać swojego stanowiska.

Dodatkowo Sąd podniósł, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym mogłyby znaleźć odpowiednie zastosowanie zasady rozstrzygnięcia o kosztach ustalone w art. 520 k.p.c., z uwagi na analogiczną sytuację stron tego postępowania.

2) Postanowieniem z                      maja 2011 r. (sygn.                      ) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 199 P.p.s.a. w zakresie w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie organ, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Pytanie to powstało na tle następującego stanu prawnego i faktycznego.

Minister Skarbu Państwa, decyzją z                      listopada 2010 r., po rozpatrzeniu odwołania M                      G                      od decyzji Wojewody Śląskiego z                      czerwca 2010 r., potwierdzającej prawo M                      G                      i J Sz                      do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Skargę na tę decyzję wniosła M                      G                      , wnosząc o jej uchylenie. Minister Skarbu Państwa, reprezentowany w postępowaniu sądowym

przez radcę prawnego, wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania według norm przypisanych.

Z kolei, J Sz jako uczestniczka postępowania wskazała, że odwołanie M G nie zawiera żadnych argumentów merytorycznych, nie przewiduje nowych faktów ani okoliczności nieznanych w poprzednich fazach postępowania.

Pytanie prawne Sądu związane jest z rozstrzygnięciem przedstawionej sprawy, w części dotyczącej wniosku Ministra Skarbu Państwa o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania, w przypadku oddalenia skargi M G.

Uzasadniając zarzut naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) przez art. 199 P.p.s.a., w zakresie braku przepisu o ponoszeniu kosztów postępowania przez organ w przypadku oddalenia skargi, Sąd Administracyjny w Warszawie przedstawił – co do zasady – podobne argumenty jak w uzasadnieniu do postanowienia z dnia 11 maja 2011 r., w którym uzasadnił niekonstytucyjność art. 199 P.p.s.a., w zakresie ponoszenia kosztów postępowania przez uczestnika w przypadku oddalenia skargi.

Zgodnie z 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”. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego uzależniona jest zatem od spełnienia przesłanek: 1) podmiotowej, która wymaga, aby podmiotem inicjującym w trybie pytania prawnego konstytucyjną kontrolę był wyłącznie sąd; 2) przedmiotowej, która ogranicza kontrolę jedynie do oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub

ustawą; 3) i wreszcie funkcjonalnej, która nakazuje, aby od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Skuteczne zainicjowanie kontroli konstytucyjnej w trybie pytania prawnego wymaga zatem spełnienia przesłanek określonych w art. 193 Konstytucji i powtórzonych w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.: dalej: ustawa o TK). Powołane przepisy, łącznie z art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o TK, precyzują warunki merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

Pytania prawne spełniają przesłankę podmiotową, gdyż podmiotem inicjującym jest sąd – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Spełniona jest także przesłanka przedmiotowa, albowiem poddany został kontroli art. 199 P.p.s.a. (w różnym zakresie) co do zgodności ze wskazanymi w pytaniach wzorcami konstytucyjnymi.

Szerszego wyjaśnienia wymaga natomiast spełnienie przesłanki funkcjonalnej.

Pytania prawne WSA nie dotyczą przepisów, na podstawie których wydane zostanie rozstrzygnięcie główne, a jedynie rozstrzygnięcie o zwrocie kosztów sądowych, które z rozstrzygnięciem merytorycznym jest ściśle powiązane.

Dlatego też Sąd, formułując pytanie prawne poczynił założenie, że gdy w obu rozpatrywanych sprawach skargi zostaną oddalone, to powstanie wątpliwość co do konstytucyjności przepisów, które nie przewidują zwrotu kosztów postępowania przez skarżącego jego uczestnikowi ani organowi.

Problematyka zasad ponoszenia kosztów postępowania sądowego uregulowana została w dziale V rozdziału pierwszego P.p.s.a., zatytułowanym – „Zwrot kosztów postępowania między stronami”.

W art. 199 tej ustawy sformułowano generalną zasadę, zgodnie z którą strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie. Jednocześnie w przepisie tym uczyniono zastrzeżenie – „chyba że przepis

szczególny stanowi inaczej”. Rozwiązania szczególne odnoszą się do dwóch grup przepisów, tj. regulujących zwolnienie od kosztów (art. 239 – 263 P.p.s.a.) oraz zwrot kosztów postępowania (art. 200 – 204 P.p.s.a.). Przepisy te odczytywać należy jako wyjątki od zasady ponoszenia przez stronę kosztów postępowania związanych z jej udziałem w sprawie zarówno w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, jak i kasacyjnym.

Z uwagi na zakres pytania prawnego, kluczowe znaczenie ma odesłanie do przepisów o zwrocie kosztów postępowania między stronami, wynikające z art. 199 P.p.s.a., które uregulowane zostało w art. 200 – 204 P.p.s.a. Przy czym art. 200 i art. 201 P.p.s.a. odnosi się do zwrotu kosztów w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, a art. 203 i art. 204 do zwrotu kosztów w postępowaniu kasacyjnym.

Podstawowymi przepisami określającymi zasadę zwrotu kosztów postępowania między stronami przed sądem pierwszej instancji są art. 200 i art. 201 P.p.s.a. Artykuł 200 P.p.s.a. stanowi: „W razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw”.

Z przepisu tego wynika, że możliwość zasądzenia zwrotu kosztów postępowania przewidziano tylko od organu na rzecz skarżącego i tylko wówczas, gdy sąd pierwszoinstancyjny uwzględnił skargę. Oznacza to przyjęcie zasady ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania w odniesieniu do skarżącego, gdyż wyłączona jest możliwość zasądzenia od niego kosztów na rzecz organu.

Tę samą regułę stosuje się w przypadku umorzenia postępowania sądownoadministracyjnego w związku z uwzględnieniem przez organ skargi w całości (art. 54 § 3 P.p.s.a.) bądź z przeprowadzeniem skutecznej mediacji (art. 118 § 2 P.p.s.a.), o czym stanowi art. 201 P.p.s.a.



Z kolei, podstawowymi przepisami określającymi zasadę zwrotu kosztów między stronami w postępowaniu kasacyjnym są art. 203 i 204 P.p.s.a.

Przepisy te stanowią:

„Art. 203. Stronie, która wniosła skargę kasacyjną, należy się zwrot poniesionych przez nią niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego:

- 1) od organu – jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę;
- 2) od skarżącego – jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę.”

„Art. 204. W razie oddalenia skargi kasacyjnej strona, która wniosła skargę kasacyjną, obowiązana jest zwrócić niezbędne koszty postępowania kasacyjnego poniesione przez:

- 1) organ – jeżeli zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę;
- 2) skarżącego – jeżeli zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę.”

Z przepisów tych wynika, że pozycja skarżącego i organu w kwestii zwrotu kosztów postępowania jest jednakowa, albowiem przyjęto odpowiedzialność finansową za wynik postępowania każdej ze stron, tzn. skarżącego i organu. Innymi słowy, koszty postępowania kasacyjnego podlegają tzw. zwrotowi w obydwie strony. Przy czym w obu tych przepisach przez „wynik postępowania” należy rozumieć odniesienie się w postępowaniu kasacyjnym do konkretnego rozstrzygnięcia zawartego w wyroku pierwszej instancji (np. jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok pierwszej instancji oddalający skargę lub uwzględniający skargę, jeżeli oddalono skargę kasacyjną od wyroku pierwszej instancji oddalającego skargę lub uwzględniającego skargę).

Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje natomiast wyjątku, od zasady wyrażonej w jej art. 199, w odniesieniu do uczestnika postępowania.

Tym samym, uczestnikowi biorącemu udział w postępowaniu sądowym na prawach strony, nie przysługuje zwrot kosztów postępowania. Bez względu zatem na jego wynik, uczestnik nie ma prawa żądania zwrotu kosztów związanych ze swym udziałem w sprawie zarówno od strony skarżącej, jak i strony przeciwnej – od organu.

Zauważyć przy tym należy, iż ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 75, poz. 368 ze zm., dalej: ustawa o NSA), obowiązująca w czasie, gdy administracyjne postępowanie sądowe było jednoinstancyjne, także wyłączała stosowanie (obowiązującej w postępowaniu cywilnym) reguły, według której strona przegrywająca jest zobowiązana zwrócić koszty przeciwnikowi. Sąd mógł orzec o zwrocie kosztów postępowania tylko od organu na rzecz skarżącego, w razie uwzględnienia skargi. Nie było zatem dopuszczalne zasądzenie kosztów na rzecz organu od skarżącego w razie jej oddalenia (por. art. 55 ust. 1 ustawy o NSA).

Przy czym, rozwiązanie przyjęte w art. 55 ust. 1 ustawy o NSA było unormowaniem analogicznym jak w uchylonym art. 208 K.p.a.

Zasadność obowiązującego wówczas rozwiązania argumentowano tym, że „[t]akie 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. (...) 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” (uzasadnienie uchwały NSA w składzie 7 sędziów z dnia 2 grudnia 1996 r., FPS 4/96, ONSA 1997/2/45).

Na szczególny charakter postępowania przed NSA, zwrócił także uwagę Trybunał Konstytucyjny, przy okazji badania konstytucyjności art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy o NSA, stwierdzając, że „postępowanie przed NSA, mimo odpowiedniego stosowania przepisów innych ustaw, jest postępowaniem odrębnym, mającym własną, niezależną od postępowania uregulowanego w kpa i kpc specyfikę, która w istotnym stopniu rzutuje na sytuację prawną stron w postępowaniu sądowoadministracyjnym, także w odniesieniu do kosztów postępowania sądowego. Na szczególny charakter postępowania sądowoadministracyjnego zwraca się uwagę zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie (zob. S. Dalka, Głosa do wyroku NSA z 4 czerwca 1982 r., I SA 212/82, OSPiKA 1983, s. 133). Samoistny charakter takiego postępowania powoduje, że nie można zaliczyć go ani do postępowania administracyjnego, ani też do postępowania procesowego cywilnego (B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa

1992, s. 258 i nast.)” (wyrok z dnia 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK 2001/6/163).

Przedstawione zagadnienie zwrotu kosztów w ujęciu historycznym wskazuje, że rozwiązanie przyjęte w art. 200 i art. 201 P.p.s.a., jest kontynuacją wcześniejszych regulacji. Aktualność zatem zachowują motywy jego uchwalenia.

W postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, podobnie jak dawniej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, wyłączone zostało stosowanie zasady odpowiedzialności za wynik postępowania, z tego powodu, że chociaż organ w postępowaniu sądowym jest stroną przeciwną wobec skarżącego, to jednak kontrola ta pojawia się na tle władczego działania (bądź zaniechania) organu administracji publicznej. Inaczej ujmując, kontroli sądowej poddawane są sprawy, które mają swój początek w postępowaniu administracyjnym, gdzie stosunek między organem reprezentującym państwo a jednostką charakteryzuje się brakiem równorzędności.

Natomiast zasada odpowiedzialności za wynik jest stosowana w postępowaniu kasacyjnym.

Przechodząc do zarzutów podniesionych w pytaniach prawnych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wstępnie podnieść należy, że chociaż art. 199 P.p.s.a. jest przedmiotem zaskarżenia w obu pytaniach, to jednak kierowane wobec niego wątpliwości konstytucyjne odnoszą się do dwóch różnych aspektów tego artykułu.

Pytanie prawne, przedstawione w postanowieniu WSA z dnia 11 maja 2011 r., dotyczy braku przepisów regulujących zwrot kosztów postępowania w odniesieniu do uczestnika postępowania w przypadku oddalenia skargi, zaś pytanie prawne przedstawione w postanowieniu z dnia 12 maja 2011 r., dotyczy braku przepisu, o zwrocie kosztów postępowania przez skarżącego na rzecz organu, w przypadku takiego merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Dlatego

też, mimo połączenia obu pytań prawnych do łącznego rozpoznania, oddzielnego omówienia wymaga sytuacja prawna uczestnika postępowania.

Według art. 33 P.p.s.a.:

„§ 1. 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.

§ 2. Udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie.”

Przy czym obie te kategorie uczestników traktuje się jak strony (*vide* – art. 12 P.p.s.a.).

Zgodnie ze stanem faktycznym sprawy, na kanwie której sformułowano pytanie zawarte w postanowieniu Sądu z dnia 11 maja 2011 r., zastosowanie w niej znalazł § 1 art. 33 P.p.s.a., albowiem Syndyk masy upadłości Poznańskiej Fabryki Maszyn Żniwnych „Agromet” w Poznaniu, który wystąpił z wnioskiem o zwrot kosztów w przypadku oddalenia skargi, brał wcześniej udział w postępowaniu administracyjnym.

Udział uczestnika, o którym mowa w art. 33 § 1 P.p.s.a., określa się jako udział obligatoryjny (w przeciwieństwie do udziału fakultatywnego uczestnika o którym mowa w § 2 tego artykułu), gdyż udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym przysługuje mu z mocy prawa, z chwilą wszczęcia tego postępowania. Ochrona praw uczestnika należy do obowiązków sądu, który zobligowany jest do ustalenia kręgu uczestników postępowania, którzy brali udział w postępowaniu administracyjnym, i doręczania im stosownych pism procesowych.

Uczestnik na prawach strony zajmuje w procesie pozycję samodzielną i niezależną od którejkolwiek ze stron postępowania. Ma więc prawo opowiedzenia się po określonej stronie procesu i zgłaszania wniosków co do rozstrzygnięcia sprawy (*vide* – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2010 r., sygn. I GSK 220/09, LEX nr 744735).

Podkreślenia jednak wymaga, że uczestnikiem postępowania na prawach strony może być osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym a nie wniosła skargi.

Skarżący i uczestnik postępowania znajdują się więc w różnej sytuacji procesowej. To skarżący domaga się kontroli decyzji wydanej przez organ administracji publicznej a uczestnik postępowania zainteresowany jest jego wynikiem w aspekcie ochrony reprezentowanych przez siebie interesów.

Przechodząc bezpośrednio do zarzutów podniesionych w pytaniu prawnym przypomnieć należy iż Sąd upatruje naruszenia przez art. 199 P.p.s.a. zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w obu zakresach, tzn. w zakresie ponoszenia kosztów postępowania przez organ, jak i uczestnika postępowania, w przypadku oddalenia skargi. Przy czym w odniesieniu do uczestnika postępowania WSA dodatkowo wskazuje, jako wzorzec kontroli, prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Mając na uwadze, że po normy konstytucyjne o generalnym (ustrojowym) charakterze należy sięgać jedynie wówczas gdy nie można wskazać wzorca kontroli o szczegółowym charakterze, odnieść należy się przede wszystkim do art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

„Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (cechą relewantną) mają być traktowani równo, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i faworyzowania takich osób. (...) [N]ajpierw należy ustalić, czy istnieje

wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji, stanowiące przesłankę zastosowania zasady równości. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje podobne zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennosc potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy odmiennosc tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą: 1) uwzględniać zasadę relewancji, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrola norm oraz służyć realizacji tego celu i treści; wprowadzane różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione; 2) uwzględniać zasadę proporcjonalności, czyli waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (...).

Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak i cechy różniące” (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK-A 2010/1/1 i powołane w nim orzeczenia).

W uzasadnieniach obu pytań prawnych WSA 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 swojego stanowiska” (str. 3 uzasadnień pytań prawnych).

Takiego sposobu wskazania cechy relewantnej nie można zaakceptować.

Wskazanie tej cechy powinno wynikać z norm prawnych, wobec których podnoszony jest zarzut naruszenia zasady równości. Cecha ta nie może być natomiast formą postulatu *de lege ferenda* – jak czyni to WSA – na podstawie której ustawodawca – w ocenie Sądu – powinien określić sytuację prawną określonych podmiotów.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna jak i prawna, a ustalenia jej dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (*vide* – wyrok z dnia 21 września 1999 r., sygn. K 6/98, OTK-A 1999/6/28).

Jak wcześniej podniesiono, w art. 199 P.p.s.a. wyrażona została zasada, że koszty postępowania obciążają strony, a zatem skarżącego, organ a także z uwagi na treść art. 12 P.p.s.a. – uczestników postępowania (art. 33 P.p.s.a.) – w zakresie, w jakim koszty te związane są z ich udziałem w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

W art. 200 P.p.s.a. ustawodawca uczynił wyjątek od zasady wyrażonej w art. 199 P.p.s.a., nakazując wydanie w postępowaniu sądownoadministracyjnym pierwszoinstancyjnym orzeczenia o zwrocie skarżącemu przez organ kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw, w przypadku uwzględnienia skargi. Natomiast wyjątku od zasady wyrażonej w art. 199 P.p.s.a. ustawodawca nie uczynił w odniesieniu do uczestnika postępowania.

Oceniając zatem tę regulację w aspekcie zasady równości, stwierdzić należy, iż ustawodawca zróznicował sytuację prawną stron w oparciu o kryterium uwzględnienia skargi. Jedynie bowiem w tym przypadku organ zobowiązany jest do zwrotu skarżącemu kosztów postępowania. W odniesieniu zaś do uczestnika postępowania nie dokonał zróznicowania, przyjmując – tym



samym, że ponoszą oni koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie.

Jeśli zatem na gruncie art. 199 P.p.s.a. wszystkie strony postępowania potraktowane zostały jednakowo, to o zróżnicowaniu można mówić jedynie w odniesieniu do sytuacji prawnej skarżącego i organu, określonej w art. 200 P.p.s.a.

W przypadku uwzględnienia skargi, organ zobowiązany jest do zwrotu skarżącemu kosztów postępowania. W przypadku zaś oddalenia skargi obowiązek taki po stronie skarżącego nie występuje. Różnicując sytuację prawną organu i skarżącego pod względem zwrotu kosztów postępowania, ustawodawca zastosował wobec skarżącego zasadę ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania.

Odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych, spowodowane wprowadzeniem tej zasady, należy uznać za uzasadnione.

Po pierwsze, regulacja ta pozostaje w bezpośrednim (relewantnym) związku z celem i zasadniczą treścią przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i służy realizacji tego celu.

Istota wymiaru sprawiedliwości sprawowana przez sądy administracyjne określona została w art. 184 Konstytucji, z którego wynika, że – w zakresie określonym w ustawie – sądy te sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Jak już wcześniej podniesiono, wniesiona do sądu skarga na decyzję organu administracji publicznej ma nie tylko na celu ochronę jednostkowych praw i interesów skarżącego, ale służy zapewnieniu praworządnego działania administracji publicznej, co wynika z właściwości sądów administracyjnych.

Uprzywilejowana pozycja skarżącego, pod względem braku obowiązku zwrócenia organowi kosztów postępowania w przypadku oddalenia skargi, usprawiedliwiona jest także tym, o czym wcześniej wspomniano, że kontrola sądowa dotyczy władczego działania (bądź zaniechania) organu administracji publicznej. Dotyczy zatem spraw, w których pomiędzy stroną postępowania

administracyjnego a organem nie ma równorzędności. Nie można zatem mówić o prostym przeniesieniu zasady rządzącej w postępowaniu cywilnym, wyrażonej w art. 98 k.p.c., według której obowiązuje odpowiedzialność za wynik procesu.

Po drugie, oceniane zróżnicowanie respektuje zasadę proporcjonalności. W art. 200 P.p.s.a. ograniczono zwrot kosztów na rzecz skarżącego, którego skargę uwzględniono, do kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Niezbędność oraz celowość kosztów postępowania, o których mowa w art. 205 P.p.s.a., każdorazowo podlega ocenie sądu. Ponadto dochowanie zasady proporcjonalności wyraża się w tym, że zasada ograniczonej odpowiedzialności skarżącego za wynik postępowania obowiązuje – co wcześniej wykazano – jedynie w postępowaniu przed sądem pierwszoinstancyjnym. Natomiast w postępowaniu kasacyjnym przyjmuje się zasadę odpowiedzialności za wynik postępowania, tzw. zwrot w obydwie strony.

Po trzecie, ponoszenie przez skarżącego ryzyka zwracania organowi poniesionych przez niego kosztów w przypadku oddalenia skargi nie pozostawałoby bez wpływu na korzystanie z konstytucyjnego – szeroko rozumianego – prawa do zaskarżania orzeczeń, o którym mowa w art. 78 Konstytucji. Można zatem powiedzieć, że omawiane zróżnicowanie pozostaje w związku z tą wartością konstytucyjną.

W konsekwencji uznać należy, iż art. 199 P.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi obligatoryjnie ponosi organ, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uznanie kwestionowanej regulacji za zgodną z normą o charakterze szczegółowym pozwala przyjąć ją także za zgodną z zasadą generalną, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, jaką jest zasada demokratycznego państwa prawnego.

O naruszeniu wymienionych zasad nie można mówić także w odniesieniu do art. 199 P.p.s.a., w zakresie w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie uczestnik postępowania.

Ustawodawca bowiem nie dokonał różnicowania uczestników postępowania, przyjmując wobec nich ogólną zasadę wyrażoną w art. 199 P.p.s.a. Zastosowanie wobec uczestników postępowania kryterium oddalenia skargi – co sugeruje WSA – nie można przyjąć za adekwatne. Mimo że przed sądem administracyjnym uczestnik postępowania zostaje zrównany ze skarżącym w możliwości podejmowania czynności procesowych, to jednak ich uprawnienia wynikają i muszą wynikać z roli procesowej, w której się znajdują. Uczestnikiem postępowania jest osoba, która nie wniosła skargi, co w sposób istotny różni go od skarżącego. Dlatego oddalenie bądź uwzględnienie skargi należy traktować jako cechę irrelevantną, w oparciu o którą, w pierwszym przypadku uczestnikowi przysługiwałby zwrot kosztów postępowania od strony skarżącej, w drugim zaś – zwrot kosztów postępowania na rzecz skarżącego od uczestnika.

Sąd pytający zarzucił ponadto art. 199 P.p.s.a., w zakresie odnoszącym się do ponoszenia kosztów przez uczestnika postępowania, naruszenie prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

„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”.

[N]a gruncie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, na prawo do sądu składają się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce: niezależnym, bezstronnym i niezawisłym; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy” (zob. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

Wprawdzie WSA nie precyzuje, w którym z wymienionych elementów upatruje naruszenia prawa do sądu, ale z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że chodzi tu o drugi z wymienionych elementów tego prawa, tj. prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury.

W ocenie Sądu, ustawodawca niesprawiedliwie ukształtował procedurę zwrotu kosztów postępowania, z uwagi na to, że jest ona niezależna od wyniku sprawy, a ryzyko poniesienia kosztów postępowania sądowego wyłącznie we własnym zakresie, może powstrzymać – w tym przypadku uczestnika, o którym mowa w art. 33 § 1 P.p.s.a. – przed korzystaniem z prawa do sądu.

Ustosunkowując się do tego zarzutu, wstępnie podnieść należy, iż to skarżący – obok organu – jest obligatoryjnym podmiotem procedury sądownoadministracyjnej. Korzystając z przysługującego mu prawa do sądu, powoduje uruchomienie właściwej dla rozpatrzenia sprawy procedury. Wprawdzie udział uczestnika postępowania, o którym mowa w art. 33 § 1 P.p.s.a. także ma charakter obligatoryjny, ale jedynie w tym znaczeniu, że przysługuje mu z mocy prawa uprawnienie do wzięcia udziału. Nieskorzystanie przez uczestnika z tego uprawnienia pozostaje bez wpływu na toczące się postępowanie. Uczestnik postępowania nie jest bowiem podmiotem uprawnień czy obowiązków ukształtowanych w decyzji administracyjnej. Jedynie skarżący jest np. uprawniony do złożenia oświadczenia o cofnięciu skargi (*vide* – art. 60 P.p.s.a.).

Uczestnik postępowania przed sądem administracyjnym, choć bierze w nim udział na prawach strony, to jednak pełni odrębną rolę procesową, której nie można utożsamiać z rolą skarżącego.

Ustanowienie przepisu, który by pozwalał na zasądzenie od skarżącego na rzecz uczestnika postępowania kosztów w przypadku oddalenia skargi, należałoby raczej postrzegać w kategoriach niesprawiedliwej procedury w odniesieniu do praw skarżącego, występującego o poddanie sądowej kontroli decyzji administracyjnej aniżeli do praw uczestnika postępowania.

W sprawie toczącej się przed Sądem pytającym, na kanwie której skierowane zostało pytanie prawne, zawarte w postanowieniu z dnia 11 maja 2011 r., ewentualne obciążenie skarżącego zwrotem kosztów postępowania nie byłoby nadmierne, z uwagi na to, że w postępowaniu tym bierze udział jeden uczestnik postępowania na prawach strony (Syndyk). Stosowanie kwestionowanej regulacji w innych sprawach, z uwagi na możliwość licznego udziału uczestników, może spowodować utworzenie nadmiernej bariery ekonomicznej, powodującej istotne ograniczenie prawa do sądu.

Przy czym, o ile w przypadku uczestników, o których mowa w art. 33 § 1 P.p.s.a. (biorących udział w postępowaniu administracyjnym) skarżący może przewidzieć uczestników skorzystających ze swego prawa w postępowaniu sądowym, o tyle w przypadku uczestników, o których mowa w art. 33 § 2 P.p.s.a., wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu zainteresowane podmioty mogą złożyć w dowolnym czasie, a więc do zakończenia postępowania sądownoadministracyjnego.

W tym drugim więc przypadku, skarżący nie mógłby w żadnej mierze przewidzieć, w chwili występowania do sądu, jakie koszty postępowania poniesie, gdy skarga zostanie przez sąd oddalona.

Niezależnie od tego, należy wyeksponować argument podstawowy, iż to przede wszystkim skarżący, który uruchamia procedurę przed sądem powinien mieć zagwarantowane prawa z tym związane. Natomiast uczestnik postępowania korzysta z przysługującego mu także prawa do sądu, lecz niejako „przy okazji” postępowania, które zainicjował inny podmiot. Nieuprawniony więc – wydaje się – pogląd WSA, że brak przepisu pozwalającego zasądzić od skarżącego na rzecz uczestnika kosztów postępowania „sprzeciwia się elementarnemu poczuciu sprawiedliwości w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji” (str. 3 pytania prawnego).

Reasumując uznać należy, iż art. 199 P.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi

obligatoryjnie uczestnik postępowania, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się dodatkowo do sugestii WSA, aby w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym znalazł odpowiednie zastosowanie art. 520 k.p.c., należy zauważyć, że ocena ta pozostaje poza kompetencją Trybunału Konstytucyjnego. Do ustawodawcy bowiem należy, czy nadanie sądowemu postępowaniu administracyjnemu charakteru odrębnego, niezależnego od uregulowań w k.p.a. i k.p.c., w tym w odniesieniu do kosztów postępowania sądowego, jest rozwiązaniem racjonalnym.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego