

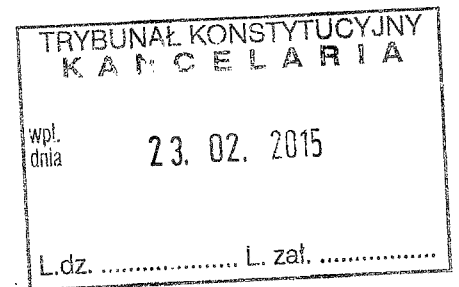


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 23 lutego 2015 r.

Sygn. akt SK 5/14

BAS-WPTK-498/14



Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 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 skargi konstytucyjnej spółki P sp. z o.o. z 10 stycznia 2012 r. (sygn. akt SK 5/14), 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, wnoszę o stwierdzenie, że art. 203 i art. 204 w związku z art. 197 § 2 oraz art. 209 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), w zakresie w jakim nie przewidują zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym stronie, której zażalenie zostało w całości uwzględnione, **są zgodne** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny i przedmiot kontroli

1. Skarga konstytucyjna (dalej: skarga) spółki P sp. z o.o. (dalej: skarżąca) została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Wyrokiem z grudnia 2010 r. (sygn. akt) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W (dalej: WSA w W) uchylił wydaną pod adresem skarżącej decyzję Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w przedmiocie określenia zobowiązania w opłacie lotniczej. Akceptując merytoryczne rozstrzygnięcie sądu, skarżąca jednocześnie wniosła zażalenie na zawarte w przywołanym wyroku rozstrzygnięcie o kosztach postępowania sądowego. Działając w warunkach samokontroli, zgodnie z art. 195 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.), WSA w W uwzględnił zażalenie skarżącej postanowieniem z marca 2011 r., w którym jednak nie orzekł o kosztach postępowania zażaleniowego. Skarżąca, eksplikując, że w związku z przymusem adwokacko-radcowskim, jaki łączy się ze złożeniem zażalenia na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego (*argumentum ex art. 197 § 2 p.p.s.a.*), poniosła dodatkowe koszty działania pełnomocnika, wniosła o uzupełnienie postanowienia w zakresie kosztów postępowania zażaleniowego. Wniosek ten został oddalony postanowieniem WSA w W z czerwca 2011 r.

Postanowieniem z września 2011 r. (sygn. akt) Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił zażalenie na postanowienie WSA w W , dzielając pogląd sądu pierwszej instancji, że przepisy p.p.s.a. nie dają podstaw do zasądzenia zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego. Ostateczne orzeczenie, z którym skarżąca wiąże naruszenie konstytucyjnych praw, zostało jej doręczone 10 października 2011 r.

2. W dniu 10 stycznia 2012 r. skarżąca złożyła skargę konstytucyjną o zbadanie konstytucyjności art. 203 i art. 204 w związku z art. 197 § 2 oraz art. 209 p.p.s.a. W wykonaniu zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego, pismem z 15 lutego 2012 r. skarżąca wskazała swoją strukturę właścicielską, podtrzymując

pogląd o posiadaniu legitymacji skargowej oraz doprecyzowała – w jej opinii – w jaki sposób zakwestionowana regulacja naruszyła jej konstytucyjne wolności i prawa, wyrażone w art. 2 Konstytucji. Postanowieniem z 29 marca 2012 r. (sygn. akt Ts 13/12) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, uzasadniając swoje rozstrzygnięcie brakiem legitymacji spółki P sp. z o.o. do skutecznego zainicjowania kontroli konstytucyjnej za pomocą skargi konstytucyjnej oraz niedopuszczalnością merytorycznej oceny zakwestionowanej regulacji z perspektywy wzorców wynikających z art. 2 Konstytucji.

W tym miejscu Sejm uznaje za stosowne podkreślić, że w zażaleniu na powyższe postanowienie, skarżąca zakwestionowała wyłącznie argument o braku jej legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej, nie odniosła się natomiast do sformułowanego w zaskarżonym postanowieniu TK poglądu o niedopuszczalności traktowania powołanych przez nią zasad: zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli, wynikających z art. 2 Konstytucji, jako autonomicznych wzorców kontroli w postępowaniu skargowym. Na fakt ten zwrócił uwagę także Trybunał w pkt. 7 uzasadnienia postanowienia z 18 grudnia 2013 r., uwzględniającego zażalenie na odmowę nadania skardze dalszego biegu.

W opinii Sejmu, skoro skarżąca w zażaleniu na postanowienie o odmowie nadania biegu skardze konstytucyjnej nie wyraziła woli zakwestionowania argumentacji trybunalskiej przemawiającej za brakiem możliwości rozpoznania zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, to należy uznać, że postanowienie Trybunału z 29 marca 2012 r., w części dotyczącej odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej ze względu na niedopuszczalność badania zaskarżonych przepisów z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jako niezakwestionowane przez skarżącą zażaleniem, pozostaje w mocy. W konsekwencji oznacza to, że jedynym wzorcem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie pozostaje art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Zaskarżone przez P sp. z o.o. przepisy obowiązują w następującym brzmieniu:

a) art. 203 p.p.s.a.: „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”;

b) art. 204 p.p.s.a.: „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”;

c) art. 197 § 2 p.p.s.a.: „Do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej”;

d) art. 209 p.p.s.a.: „Wniosek strony o zwrot kosztów sąd rozstrzyga w każdym orzeczeniu uwzględniającym skargę oraz w orzeczeniu, o którym mowa w art. 201, art. 203 i art. 204”.

Skarżąca postuluje kontrolę przywołanych przepisów w zakresie, w jakim nie przewidują obowiązku zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym.

Sejm pragnie podkreślić, że szczegółowa analiza przedmiotu kontroli zostanie przeprowadzona w części stanowiska poświęconej kwestiom formalnoprawnym (pkt II.3).

II. Analiza formalnoprawna

1. Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej zarzutów skonstruowanych w skardze konstytucyjnej, Sejm uznaje za konieczne odniesienie się do kilku kwestii formalnych, determinujących dopuszczalność orzekania w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej

dopuszczalności (zob. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08 i powołane tam orzecznictwo).

W tym kontekście Sejm pragnie podkreślić, iż dostrzega odstępianie w niniejszej sprawie przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego od dotychczasowego poglądu, odmawiającego zdolności skargowej spółkom prawa handlowego, w których jedynymi współnikami są państwowe i komunalne osoby prawne i w konsekwencji przyjęcie skargi do merytorycznego rozpoznania.

Jest to zabieg kontrowersyjny w świetle względnie stabilnej, jak by się wydawało, linii orzeczniczej Trybunału, diagnozującej brak możliwości ochrony za pomocą skargi konstytucyjnej mienia publicznego (zob. reprezentatywne w tym względzie postanowienia TK z: 23 lutego 2005 r., sygn. akt Ts 35/04; 21 kwietnia 2006 r., sygn. akt Ts 58/06; 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05; 9 października 2007 r., sygn. akt Ts 71/07), co bowiem należy podkreślić, w niniejszej sprawie idzie o zwrot kosztów postępowania spółce (której jedynymi współnikami są: przedsiębiorstwo państwowe P i jednostki samorządu terytorialnego), czyli o wyrównanie w majątku spółki środków przeznaczonych na prowadzenie postępowania zażaleniowego. Warto nadmienić, że perspektywę ochrony swoich praw majątkowych w związku ze złożoną skargą dostrzega także sama skarżąca (skarga, s. 7), która – uznawszy, że do przeprowadzenia kontroli konstytucyjności w jej sprawie wystarczy konfrontacja zaskarżonej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji – nie zdecydowała się jednak na wskazanie jako wzorca kontroli art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jednocześnie Sejm wyraża przekonanie, że jakkolwiek składu rozpoznającego sprawę merytorycznie nie wiąże stanowisko zajęte w zarządzeniu lub postanowieniu Trybunału wydanym w ramach rozpoznania wstępnego (zob. np. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06; 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07; 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09; wyrok TK z 26 listopada 2012 r., sygn. akt SK 33/10) i że w judykatach trybunalskich utrwalił się pogląd o możliwości badania na każdym etapie badania przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej (postanowienie TK z 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09), to jednak z uwagi na rangę wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie, zagadnienie zdolności skargowej skarżącej wydaje się być przesądzone.

2. W związku ze sposobem ujęcia przez skarżącą przedmiotu kontroli, Sejm, chciałby przedstawić swoje wątpliwości w zakresie dopuszczalności wydania wyroku w niniejszej sprawie.

Trzeba bowiem zauważyć, że skarżąca nie kwestionuje treści normatywnych zawartych w obowiązujących przepisach. Treść *petitum* skargi oraz analiza jej uzasadnienia pozwala stwierdzić, że inicjatorka niniejszego postępowania nie podnosi zarzutu niekonstytucyjności pod adresem: a) zasady odpowiedniego stosowania do postępowania zażaleniowego przepisów o skardze (art. 197 § 2 p.p.s.a.), b) zasad zwrotu kosztów postępowania między stronami w postępowaniu kasacyjnym (art. 203 i art. 204 p.p.s.a.) czy c) zasady orzekania o kosztach w wyroku kończącym postępowanie w sprawie (art. 209 p.p.s.a.), lecz braku możliwości zasądzenia poniesionych kosztów postępowania na rzecz strony, której zażalenie zostało w całości uwzględnione. Nakazuje to rozważyć przedstawiony w skardze problem z perspektywy pominięcia legislacyjnego, które może być przedmiotem badania konstytucyjności oraz zaniechania ustawodawcy, które pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny rozróżnia zaniechania ustawodawcze oraz pominięcia ustawodawcze. Zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę zgodności z Konstytucją – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny 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 Grzybowskiego*, 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).

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 (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie...*, s. 401-403)” (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 nieprzyznania 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).

Chcąc ustalić, czy na gruncie niniejszej sprawy mamy do czynienia z zaniechaniem względnym, czy też bezwzględnym, należy przypomnieć, że Trybunał wywiódł, iż linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związana z odpowiedzialnością na

pytanie, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. W tym celu należy dokonać analizy treści normatywnej zaskarżonych przepisów, a następnie skonfrontować ją z zarzutami skarżącej. Jednocześnie, co dostrzega Trybunał, „konieczne jest zachowanie ostrożności w dokonywaniu tego rodzaju ocen, bowiem zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa, a tym samym postawienie zarzutu o uzurpowanie sobie przez Trybunał uprawnień prawotwórczych” (postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09; zob. także wyroki TK z: 12 lipca 2010 r., sygn. akt P 4/10; 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09 oraz postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08; 13 października 2010 r., sygn. akt P 19/09; 5 marca 2013 r., sygn. akt K 4/12).

3. Przechodząc do analizy zaskarżonych przepisów z perspektywy wady konstytucyjnej, która miałyby polegać, zdaniem skarżącej, na luce w przepisach regulujących zasady zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego między stronami, należy podnieść, co następuje.

Kwestionowane przepisy zostały zamieszczone 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.

Nieobjęty zaskarżeniem art 199 p.p.s.a. określa podstawową regułę orzekania o kosztach postępowania sądowo-administracyjnego, 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 sądowo-administracyjnym. 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 dokonała określonej czynności, obowiązuje w postępowaniu sądowo-administracyjnym zarówno w postępowaniu przed pierwszą instancją, jak i w postępowaniu kasacyjnym.

Odstępstwa od regulacji art. 199 p.p.s.a. określają zasady rządzące zwrotem kosztów między stronami postępowania sądowo-administracyjnego:

- 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 (zakwestionowane art. 203 i art. 204 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.

Zaskarżony został ponadto art. 209 p.p.s.a., wysławiający zasadę koncentracji kosztów postępowania, oznaczającą, że sąd rozstrzyga o zwrocie kosztów postępowania, kończąc sprawę w danej instancji. W świetle stabilnego orzecznictwa sądów administracyjnych, brak podstaw do orzekania o zwrocie kosztów postępowania między stronami w innych orzeczeniach kończących postępowanie w danej instancji niż wymienione w art. 209 p.p.s.a. (zob. postanowienia NSA z: 30 stycznia 2004 r., sygn. akt FZ 504/04; 14 września 2004 r., sygn. akt FZ 266/04; 15 lutego 2007 r., sygn. akt II FZ 12/07; 26 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OZ 660/11; 8 września 2011 r., sygn. akt I OW 99/11).

Sejm pragnie w tym miejscu podkreślić, że skarżąca, konstruując przedmiot zaskarżenia, wyraźnie powiązała art. 203 i art. 204 z art. 197 § 2 p.p.s.a. Taki zabieg pozwala na odczytanie argumentacji skarżącej ten sposób, że skoro w postępowaniu zażaleniowym należy stosować odpowiednio przepisy dotyczące skargi kasacyjnej, to w postanowieniach art. 203 i art. 204 p.p.s.a. (regulujących zasady repartycji kosztów między stronami postępowania przed NSA) ustawodawca konsekwentnie powinien był dać wyraz zasadzie, że stronie, której zażalenie na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego zostało uwzględnione, przysługuje zwrot kosztów postępowania zażaleniowego. W rezultacie, również w treści art. 209 p.p.s.a. powinno być wymienione postanowienie o uwzględnieniu zażalenia, jako jedno z orzeczeń, w których sąd orzeka o kosztach postępowania.

W opinii Sejmu nie można uznać takiego rozumowania za zasadne. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że skarżąca, zdaniem Sejmu, opacznie rozumie znaczenie odesłania zawartego w art. 197 § 2 p.p.s.a., przyjmując, że do całokształtu postępowania inicjowanego zażaleniem, a więc także do rozstrzygnięcia o kosztach, należy stosować przepisy o skardze. Tymczasem, co jest wyraźnie podkreślane w wypowiedziach sądów administracyjnych, ale co nade wszystko wynika *expressis verbis* z przepisów p.p.s.a., zgodnie z art. 197 § 2 p.p.s.a., do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej, a więc przepisy rozdziału 1 działu IV p.p.s.a. Brak natomiast odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie kosztów postępowania między stronami (dział V, rozdział 1), które dawałoby podstawę do odpowiedniego

stosowania – w wypadku oddalenia zażalenia – przepisu pozwalającego obciążyć skarżącego kosztami postępowania zażaleniowego, natomiast w wypadku uwzględnienia zażalenia – organ, z którym wnoszący zażalenie wszedł w spór (zob. postanowienie NSA z 31 stycznia 2004 r., sygn. akt FZ 504/04; P. Gołaszewski, J. Jagielski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 708).

Trzeba bowiem zauważyć, że wnosząc zażalenie na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego, strona dotychczasowego postępowania sądowo-administracyjnego, dąży do kontroli działań tego sądu. Celem postępowania zażaleniowego, które określane jest mianem wpadkowego, nie jest kontynuacja rozpoznania sprawy przez NSA, ale rozstrzygnięcie jednego z zagadnień technicznych, wskazanych przez ustawodawcę w art. 194 § 1 p.p.s.a. Zgodnie z art. 194 § 1 pkt 9 p.p.s.a., w postępowaniu przed sądami administracyjnymi zażalenie przysługuje na postanowienia, których przedmiotem jest zwrot kosztów postępowania, jeżeli strona nie wnosi skargi kasacyjnej. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z taką sytuacją.

Z tego względu trudno mówić o „stronach” postępowania zażaleniowego: wnoszącym zażalenie oraz sędzię pierwszej instancji i żądać od sądu, co zdaje się postulować skarżąca, zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego w wypadku uwzględnienia zażalenia.

Nie można także tracić z oczu faktu, że zasadą w postępowaniu sądowo-administracyjnym jest ponoszenie kosztów przez stronę, związanych z jej udziałem w postępowaniu, bez prawa domagania się ich zwrotu, z wyjątkami uregulowanymi w p.p.s.a. Oceniając więc zasadność zarzutu skarżącej, należy podkreślić, że kwestionuje ona przyjęty przez ustawodawcę model regulacyjny w zakresie repartycji kosztów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W opinii Sejmu, inicjatorka postępowania przed Trybunałem dąży w ten sposób do uznania przez sąd konstytucyjny, że ustawodawca, nie ujął w normy prawne możliwości zasądzenia kosztów postępowania zażaleniowego na rzecz strony, której zażalenie zostało w całości uwzględnione.

Z tego względu, zdaniem Sejmu, zasadnie należy przyjąć, że istota skargi sprowadza się do postulatu wprowadzenia całkowicie nowej regulacji prawnej o określonej treści. Wątpliwość konstytucyjna przedstawiona przez skarżącą nie może być uznana za „pominięcie legislacyjne”, lecz stanowi typowe „zaniechanie

ustawodawcze”, które nie mieści się w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Jak bowiem zwrócił uwagę Trybunał w wyroku z 19 listopada 2001 r. (sygn. akt K 3/00), „zarzuty nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę”. Zdaniem Sejmu, niniejsza konstatacja jest aktualna także względem zarzutów sformułowanych przez skarżącą.

Zważywszy różnice między skargą kasacyjną a zażaleniem, nie sposób uznać, że sytuacja skarżącego w postępowaniu inicjowanym skargą kasacyjną oraz sytuacja wnoszącego zażalenie są na tyle symetryczne, że ustawodawca powinien być uwzględnić sytuację procesową uwzględnienia zażalenia i ująć w normy prawne możliwość zasądzenia przez NSA kosztów postępowania zażaleniowego na rzecz podmiotu, który je wniósł i zostało ono w całości uwzględnione.

Warto przy tym wspomnieć, że brak możliwości zasądzenia kosztów postępowania zażaleniowego przez NSA nie jest odosobnionym przypadkiem „nieuregulowania” kwestii zwrotu kosztów w postępowaniu przed tym sądem. Z postanowień p.p.s.a. nie wynika także możliwość zwrotu kosztów postępowania przed NSA z wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, poniesionych przez organ biorący udział w tym postępowaniu (zob. postanowienia NSA z: 23 lutego 2006 r., sygn. akt II OW 58/05; 26 września 2007 r., sygn. akt I OW 62/07; 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OW 94/08).

Jednocześnie wypada wskazać, że w opinii Sejmu, skarżąca nie przedstawiła uzasadnienia zarzutu pominięcia w zakwestionowanych przez nią przepisach. Co prawda w skardze skarżąca wyjaśnia, że niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów polega na tym, że: „bezzasadnie pozbawiają stronę w postępowaniu przed sądami administracyjnymi roszczenia o zwrot kosztów postępowania zażaleniowego” (skarga, s. 6-7; należy skądinąd zauważyć, że kwestionowane przepisy niczego nie pozbawiają, ale nie przewidują), pomimo wyraźnego odesłania w art. 197 § 2 p.p.s.a w zakresie tego postępowania do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących skargi kasacyjnej, to jednak samo stwierdzenie, że istnieje podobieństwo między postępowaniem kasacyjnym i zażaleniowym, nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Ciężar przedstawienia stosownego uzasadnienia spoczywa bowiem na skarżącym. W ocenie Sejmu skarżąca nie wykazała, że zaskarżone przepisy odznaczają się zbieżnością treściową z określonym w *petitum* zakresem pominięcia.

W tym miejscu trzeba przypomnieć, że w świetle poglądu Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonego w postanowieniu z 9 lipca 2002 r. (sygn. akt K 1/02): „Podmioty uprawnione do inicjowania kontroli aktów normatywnych mogą [...] kwestionować pominięcie w danym akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień, jednak muszą wtedy precyzyjnie określić zagadnienie które nie zostało unormowane oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy konstytucyjne, z których – zdaniem tego podmiotu – wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień. Ten, kto kwestionuje pominięcie określonych regulacji, powinien przy tym wskazać związek między zaskarżonym aktem normatywnym a konstytucyjnym obowiązkiem ustanowienia danych regulacji”, natomiast podnoszenie w zarzucie niekonstytucyjności braku regulacyjnego należy powiązać „z określonym przepisem (przepisami) aktu normatywnego” (zob. postanowienie TK z 19 maja 2005 r., sygn. akt Ts 153/04). W niniejszej sprawie skarżąca nie wskazała adekwatnej jednostki redakcyjnej, której uzupełnienie czyniłoby, w jej opinii, zadość standardom konstytucyjnym.

4. W opinii Sejmu, dodatkowym argumentem przemawiającym za uznaniem, iż w niniejszej sprawie mamy do czynienia z zaniechaniem prawodawczym, jest wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt P 44/11. W przywołanej sprawie, pytające sądy kwestionowały konstytucyjność art. 199 p.p.s.a., zarzucając, że przepis ten, w zakresie, w jakim przewiduje, iż koszty postępowania w przypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie organ lub uczestnik postępowania, narusza art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Inicjatorzy tego postępowania podali w wątpliwość zgodność z ustawą zasadniczą przepisu, który wysławia zasadę rozkładu kosztów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W konkluzji postanowienia z 26 lutego 2014 r. Trybunał stwierdził, że: „Sądy pytające kwestionują przyjęty przez ustawodawcę model prawny dotyczący rozkładu kosztów postępowania, zawarty w dalszych przepisach działu V, rozdziału 1 p.p.s.a., wyrażając pogląd, że rozwiązania te powinny być odmienne, tzn. powinny w inny sposób normować rozłożenie kosztów postępowania sądowno-administracyjnego między strony i uczestników postępowania. Zarzuty te dotyczą w istocie braku regulacji, które zdaniem sądów pytających, byłyby bardziej odpowiednie. Sądy pytające zarzucają zatem zaniechanie ustawodawcze. Kontrola takiego zaniechania nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego

(por. postanowienia TK z: 16 lutego 2009 r., sygn. P 104/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 17; 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125)".

Zdaniem Sejmu, w niniejszej sprawie skarżąca również nie kwestionuje brzmienia konkretnych przepisów, lecz proponuje sformułowanie przez Trybunał takiego ich rozumienia, zgodnie z którym uwzględnienie zażalenia na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o kosztach aktualizowałoby możliwość zasądzenia przez NSA zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego. Zdaniem Sejmu, taka aktywność trybunalska stanowiłaby niedopuszczalne przejęcie funkcji ustawodawcy pozytywnego. Działania Trybunału nie mogą prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego przez rozwiązania wskazane przez podmiot wszczynający kontrolę zgodności z Konstytucją, ponieważ stanowiłoby to wykroczenie poza konstytucyjną rolę Trybunału jako „negatywnego ustawodawcy” i stanowiłoby naruszenie zasady podziału władz.

5. W związku z poczynionymi ustaleniami Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Na wypadek nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości i przystąpienia przez sąd konstytucyjny do merytorycznej oceny zakwestionowanej regulacji, Sejm alternatywnie przedstawia również analizę istoty zarzutu sformułowanego przez skarżącą.

7. W związku z perspektywą odniesienia się do meritum skargi konstytucyjnej, w części poświęconej analizie formalnoprawnej Sejm pragnie ponadto dodać, iż w jego opinii, Trybunał powinien rozważyć konieczność modyfikacji zakresu zaskarżenia. Zważywszy wymogi skargi konstytucyjnej, która inicjuje kontrolę trybunalską realizowaną w nawiązaniu do płaszczyzny stosowania prawa w konkretnym przypadku, należałoby uwzględnić wyłącznie sytuację procesową skarżącej.

Tymczasem zarzut naruszenia Konstytucji przez kwestionowaną regulację został sformułowany w *petitum* skargi generalnie w odniesieniu do postępowania zażaleniowego, bez względu na jego wynik.

W związku z powyższym, co zdaje się skądinąd korespondować z intencjami skarżącej, która – doprecyzowując zakres zaskarżenia – wskazuje, że przedmiotem skargi są przepisy, na podstawie których NSA orzekł ostatecznie o przysługującym prawie do sądu, jednakże z naruszeniem tego prawa „w zakresie, jakim odmówił skarżącemu zwrotu kosztów tego postępowania [zażaleniowego – uwaga własna] pomimo uwzględnienia w całości wniesionego zażalenia” (skarga, s. 2), Sejm skłania się ku ujęciu zaskarżenia w następujący sposób: „w zakresie, w jakim nie przewidują zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym stronie, której zażalenie zostało w całości uwzględnione”.

III. Prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji)

1. Zarzuty skarżącej

W opinii skarżącej, w wyniku wydania ostatecznego orzeczenia na podstawie kwestionowanej regulacji, doszło do naruszenia jej konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu, wysłownego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarżąca wywodzi, że: „zakwestionowane w *petitum* niniejszej skargi regulacje, które całkowicie [podkreślenie skarżącej] wyłączają obowiązek zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego przed sądami administracyjnymi, naruszają konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu, z uwagi na to, iż w sposób rzeczywisty i istotny ograniczają możliwość dochodzenia ochrony praw na drodze sądowej. Konstrukcję przedmiotowych regulacji uznać należy za niedopuszczalną ingerencję w istotę prawa do sądu, gdyż obarczenie strony odwołującej się (wnoszącej zażalenie) od postanowienia sądu I instancji (wojewódzkiego sądu administracyjnego) obowiązkiem poniesienia wszystkich kosztów postępowania, które mają służyć ochronie jej praw, bez względu na wynik tego postępowania, może w praktyce prowadzić do zaniechania korzystania z tego środka prawnego, nawet wtedy gdy orzeczenie sądu godzi w oczywisty sposób w obowiązujący porządek prawny” (skarga, s. 8-9).

2. Wzorzec kontroli

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 sprawy. 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 przedmiotowy 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 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: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04; 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05 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 pieniactwa, 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; 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07; 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07).

W orzecznictwie Trybunału przyjęto również, że ustawodawca, regulując koszty postępowania sądowego, „musi starannie wyważyć rozmaite dobra jednostkowe i ogólnospołeczne. Urzeczywistnienie przez państwo konstytucyjnego prawa do sądu wymaga znacznych środków finansowych. Ustawa nie może ustanawiać nadmiernych ograniczeń dostępu, a jednocześnie musi uwzględnić usprawiedliwione interesy ogólnospołeczne [...], stworzyć odpowiedni system pokrywania kosztów sprawnego funkcjonowania sądów i wprowadzić niezbędne mechanizmy zabezpieczające przed nadużywaniem prawa do sądu poprzez podejmowanie prób dochodzenia na drodze sądowej roszczeń oczywiście

bezzasadnych” (powołane wyroki o sygn. akt SK 21/05, P 37/07 i wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08).

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 z perspektywy 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 wątpienia 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 sądowno-administracyjne, a po jego wszczęciu – na sposób i zakres korzystania ze środków dochodzenia lub obrony praw (np. zgłaszanie wniosków dowodowych).

2. Przechodząc do oceny zgodności zaskarżonych przepisów z wzorcem kontroli, należy podkreślić, że skarżąca nie kwestionuje obowiązku ponoszenia kosztów postępowania przez jego strony (art. 199 p.p.s.a.), ani ich wysokości, lecz brak możliwości zwrotu tych kosztów w wypadku uwzględnienia zażalenia na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego. Co istotne, swoje wątpliwości skarżąca zasadza na tezie, że: „wskutek wyraźnego odesłania w art. 197 § 2 p.p.s.a. w zakresie postępowania zażaleniowego do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących skargi kasacyjnej (rozdział 1 dział IV p.p.s.a.) zażalenie na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego – zgodnie z art. 175 § 1 p.p.s.a. – powinno być sporządzone przez radcę prawnego lub adwokata (tzw. przymus radcowsko-adwokacki). Bezwzględnie zmusza to stronę, która w drodze tego środka odwoławczego chce dochodzić ochrony swoich praw naruszonych – wskutek wadliwego rozstrzygnięcia sądu I instancji, do skorzystania w tym zakresie z usług profesjonalnego pełnomocnika, a tym samym poniesienia

kosztów zastępstwa procesowego, stanowiących przecież nieodłączny element kosztów postępowania sądowego” (skarga, s. 7-8).

Z takim poglądem nie można się jednak zgodzić, bowiem z postanowień p.p.s.a. wyraźnie wynika, że zażalenie jako zwyczajny środek zaskarżenia, skierowany względem postanowień wojewódzkiego sądu administracyjnego (*in casu* – postanowienia w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania, o którym mowa w art. 194 § 1 pkt 9 p.p.s.a.) nie musi być sporządzone przez adwokata lub radcę prawnego. Przesłanką przyjęcia takiego rozwiązania normatywnego jest, podkreślana w orzecznictwie NSA, specyfika środka odwoławczego, jakim jest zażalenie oraz postępowania, które ono inicjuje. Naczelny Sąd Administracyjny konsekwentnie potwierdza, że: „[w odniesieniu do zażalenia – uwaga własna] wykluczona jest możliwość odpowiedniego stosowania art. 174 i 176 p.p.s.a. Przemawia za tym systemowe odczytanie art. 197 § 2 i art. 194 § 4 p.p.s.a. Ten ostatni przepis określa wyczerpująco wymogi formalne stawiane przez przepisy prawa środkowi odwoławczemu określonymu w p.p.s.a. jako zażalenie. Tym samym nie ma potrzeby do sięgania po dyspozycję norm znajdujących się w art. 174 i art. 176 p.p.s.a. Wadliwe uzasadnienie zażalenia nie może zatem prowadzić do tak rygorystycznych konsekwencji, jakie miałyby miejsce w postępowaniu zainicjowanym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej. Rygoryzm formalny, mający swoją podstawę w art. 174 i art. 176 p.p.s.a., nie ma w postępowaniu zażaleniowym miejsca, gdyż ww. przepisów nie stosuje się. Tym samym, jeżeli z treści zażalenia możliwe jest wywiedzenie, jakimi intencjami i racjami kierował się wnoszący zażalenie, to nie ma przeszkód do nadania sprawie dalszego biegu i rozpoznania merytorycznego sprawy przez Naczelny Sąd Administracyjny” (postanowienia NSA z 4 czerwca 2013 r., sygn. akt: II FZ 202/13; FZ 203/13 oraz II FZ 291/13; zob. także postanowienia NSA z: 17 grudnia 2009 r., sygn. akt II FZ 553/09 i 15 września 2010 r., sygn. akt II FZ 441/10).

Jednocześnie jednak warto podkreślić, że NSA wywiódł, iż pomimo braku konieczności korzystania z profesjonalnego pełnomocnika na etapie inicjowania postępowania zażaleniowego, żalący powinien wskazać przedmiot zażalenia oraz przywołać racjonalne przesłanki przemawiające za zasadnością formułowanych zarzutów, dostrzegając jednocześnie w wymogu ponoszenia kosztów sądowych imperatyw do zastanowienia się nad celowością składania nieracjonalnych

i bezprzedmiotowych skarg (postanowienie NSA z 24 lipca 2012 r., sygn. akt I FZ 520/12).

Powracając do skargi inicjującej niniejsze postępowanie, trzeba odnotować, że skarżąca zdaje się nie dostrzegać, iż tzw. przymus radcowsko-adwokacki dotyczy wyłącznie sporządzenia zażalenia na postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej (art. 194 § 4 p.p.s.a.). Nie jest więc tak, że regulacja p.p.s.a. „przymusza” podmiot chcący żalić się na postanowienie o kosztach do generowania dodatkowych kosztów, związanych z usługami profesjonalnego pełnomocnika procesowego. W realiach niniejszej sprawy, P sp. z o.o., działając bez przymusu prawnego w tym zakresie, dobrowolnie wyznaczył pełnomocnika do wniesienia zażalenia na postanowienie o kosztach sądu I instancji i poniósł związane z tym koszty zastępstwa procesowego.

Pełnomocnik skarżącej, na podstawie § 6 pkt 4 w zw. z § 14 ust. 2 pkt 1 lit a rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 490), ustalił wysokość kosztów pełnomocnictwa na zł, wskazując, iż przedmiotem zaskarżenia (zażalenia na postanowienie o kosztach) jest zł („brakująca” kwota kosztów postępowania, jakie powinny zostać zasądzone na rzecz skarżącej od Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego).

Oprócz poniesionych dobrowolnie kosztów zastępstwa procesowego, wnosząc zażalenie, skarżąca musiała uiścić należność za wpis, która w świetle § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.) wyniosła 100 zł.

W tym miejscu trzeba przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 listopada 2008 r. (sygn. akt SK 33/07) stwierdził, iż: „[...] dostęp do sądu przez jednostkę poszukującą ochrony sądowej powinien być względnie łatwy i prosty. Dotyczy to zarówno dostępności do pierwszej, jak i do wyższych instancji sądowych. Ograniczenia tej dostępności mogą być wprowadzane wyłącznie z przyczyn i w formach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Bariery o charakterze ekonomicznym mogą być uznawane za elementy ograniczające możliwość realizacji prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale ograniczenia tego nie można utożsamiać z samym istnieniem obowiązku ponoszenia określonych opłat

i kosztów sądowych. O ograniczeniu dostępności do sądu przez bariery ekonomiczne można mówić dopiero w wypadku nadmiernie wysokiego ryzyka ekonomicznego, wywołanego nieprawidłowymi zasadami, wedle których kształtuje się obowiązek ponoszenia kosztów postępowania, zwłaszcza nadmiernie wygórowanym poziomem kosztów”. Pogląd ten został podtrzymany także w późniejszych wypowiedziach trybunalskich (np. wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 12/13).

W świetle tych ustaleń, dla oceny konstytucyjności rozpatrywanych regulacji istotne znaczenie ma fakt, że p.p.s.a. zawiera postanowienia dotyczące zwolnienia od kosztów:

- a) ustawowego – stosowanego względem określonej kategorii podmiotów lub rodzajów spraw (art. 239-242 p.p.s.a.) lub
- b) przyznawanego w ramach tzw. 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.

Zgodnie z postanowieniem art. 243 § 1 w zw. z art. 244 § 1 p.p.s.a., skarżąca miała prawo do zwrócenia się do sądu o zwolnienie w całości lub części od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, czego jednak – w świetle dokumentów dołączonych do skargi konstytucyjnej – nie uczyniła. Co istotne z perspektywy niniejszej sprawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustanowienia pełnomocnika z urzędu może domagać się nawet strona, która nie została zwolniona przez sąd od kosztów sądowych (por. wyrok TK z 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07), jeśli tylko wykaże realizację przesłanki niemożności poniesienia kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. W wypadku postępowania przed sądem administracyjnym, w świetle art. 246 § 2 pkt 2 p.p.s.a. wystarczyłoby, żeby będąca osobą prawną skarżąca wykazała, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie pełnych kosztów postępowania (np. ze względu na ciężące zobowiązania spółki), aby sąd rozważył możliwość ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Z takiej możliwości skarżąca nie skorzystała.

W świetle poczynionych ustaleń, zważywszy dobrowolność korzystania z profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu zażaleniowym oraz prawo wystąpienia w tym postępowaniu o zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie adwokata albo radcy prawnego (pominąwszy fakt, że *in casu* mogło ono skarżącej

nie przysługiwać; jej kapitał zakładowy – w świetle informacji zawartych w aktach sprawy, na dzień 3 stycznia 2014 r. – wynosił 175 406 000 zł), w opinii Sejmu trudno zasadnie twierdzić, że zakwestionowana regulacja zamyka dostęp do sądu, czy też utrudnia dochodzenie praw na drodze sądowej.

Na marginesie Sejm pragnie zaznaczyć, że na podstawie dołączonych przez skarżącą postanowień Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W oraz NSA można bezspornie stwierdzić, iż skarżąca zrealizowała przysługujące jej prawo do sądu w takiej postaci, w jakiej jest ono ukształtowane w polskim ustawodawstwie, a konkretnie – w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Skarżąca, po pierwsze, wniosła o zmianę wyroku w zakresie kosztów sądowych, a po drugie, uzyskawszy postanowienie o negatywnej dla niej konkluzji, wniosła środek odwoławczy (zażalenie), rozpoznany następnie przez sąd merytorycznie i oddalony.

3. Sejm uważa za stosowne odnieść się do jeszcze jednej wypowiedzi zamieszczonej w skardze, której wydźwięk miał mieć – jak należy sądzić – charakter perswazyjny. Mianowicie, wbrew stanowisku skarżącej, przyjęcie do merytorycznego rozpoznania skargi (*in casu* nawet w postanowieniu pełnego składu sądu konstytucyjnego, uwzględniającym zażalenie na postanowienie o odmowie nadania skardze biegu) nie przesądza o zdiagnozowaniu naruszenia jej konstytucyjnego prawa do sądu (por. skarga, s. 2), ponieważ o złamaniu Konstytucji rozstrzyga dopiero merytoryczny wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

4. Poczynione ustalenia skłaniają Sejm do wnioskowania o uznanie zakwestionowanych przepisów, w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma, za **zgodne** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski