

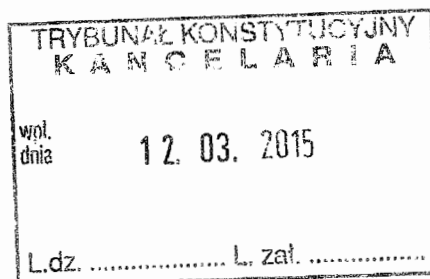


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 12 marca 2015 r.

PG VIII TK 16/14

SK 5/14



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną „P.” spółki z ograniczoną odpowiedzialnością o stwierdzenie niezgodności przepisów 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 (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewidują obowiązku zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym, z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 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.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 197 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) w zakresie, w jakim do rozpoznania zażalenia złożonego w trybie art. 194 § 1 pkt 9 tej ustawy nie stosuje się odpowiednio jej art. 203 pkt 1 w związku z art. 209, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność orzekania.

UZASADNIENIE

Skarżąca „P.” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów 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 (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: „p.p.s.a.”) w zakresie, w jakim nie przewidują obowiązku zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym, z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W (dalej: WSA w W), wyrokiem z dnia grudnia 2010 r., sygn. , uwzględnił skargę Skarżącej na decyzję Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania w opłacie lotniczej i uchylił ją w całości wraz z poprzedzającą tę decyzję decyzją organu pierwszej instancji. W rozstrzygnięciu tym WSA w W orzekł o kosztach postępowania sądowego, zasądzając je na rzecz Skarżącej. Skarżąca, zarzucając określenie tych kosztów w zbyt niskiej wysokości, wniosła zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego na rozstrzygnięcie WSA w W o kosztach postępowania. Zażalenie zostało – co do zasady – uwzględnione postanowieniem WSA w W z dnia marca 2011 r. Sąd ten zasądził koszty postępowania sądowego w prawidłowej wysokości, jednak – mimo złożenia przez Skarżącą stosownego wniosku – nie rozstrzygnął o kosztach zastępstwa procesowego wywołanych wniesieniem zażalenia. Skarżąca wniosła zatem o uzupełnienie

postanowienia z dnia marca 2011 r., jednak WSA w W ,
postanowieniem z dnia marca 2011 r., oddalił ten wniosek wskazując, że art.
203 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej:
p.p.s.a.) nie stanowi podstawy orzekania o zwrocie kosztów postępowania
zażaleniowego. Na powyższe postanowienie Skarżąca wniosła zażalenie do
Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podniesiono w nim m.in. fakt, iż – wobec
odpowiedniego stosowania do zażaleń przepisów o skardze kasacyjnej (art. 197 §
2 w związku z art. 175 p.p.s.a.) – w postępowaniu nim wywołanym obowiązuje
przymus adwokacki (zażalenie winno być sporządzone przez adwokata lub radcę
prawnego), co wiąże się z poniesieniem przez Skarżącą kosztów niezbędnych do
celowego dochodzenia praw. Jednocześnie zaś koszty te nie mogą być – na
gruncie obowiązujących przepisów – zwrócone stronie, której zażalenie zostało
uwzględnione.

Naczelny Sąd Administracyjny, postanowieniem z dnia września
2011 r., sygn. , oddalił zażalenie wskazując, że w świetle art. 197 §
2 p.p.s.a. do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się
odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej, tj. przepisy rozdziału 1 działu IV,
brak jest natomiast odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie
kosztów postępowania pomiędzy stronami, zaś przepis art. 209 p.p.s.a. w sposób
wyczerpujący wymienia orzeczenia, w których zamieszcza się rozstrzygnięcie
o zwrocie kosztów postępowania.

Zdaniem Skarżącej, zakwestionowane regulacje, bezzasadnie pozbawiając
stronę – w postępowaniu przed sądami administracyjnymi – roszczenia o zwrot
kosztów postępowania zażaleniowego, naruszają konstytucyjne prawo do sądu
(art. 45 ust. 1 Konstytucji) przez ustanowienie takich wymogów formalnych dla
uruchomienia postępowania zażaleniowego, które czynią to działanie co najmniej
znacznie utrudnionym. W takiej bowiem sytuacji ryzyko ekonomiczne wszczęcia
postępowania zażaleniowego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym

obciąża – w całości i bez względu na jego wynik – stronę kwestionującą postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wskutek zaś wyraźnego, zawartego w art. 197 § 2 p.p.s.a., odesłania do stosowania przepisów dotyczących skargi kasacyjnej, przymus radcowsko-adwokacki obowiązuje również w zakresie postępowania zażaleniowego, co zmusza stronę, dochodzącą swych naruszonych praw, do skorzystania z usług profesjonalnego pełnomocnika i tym samym – do poniesienia kosztów zastępstwa procesowego, stanowiących element kosztów postępowania sądowego. Jednocześnie – z góry zakładając, iż strona wnosząca zażalenie poniesie wszystkie koszty postępowania, które mają służyć ochronie jej praw, bez względu na wynik postępowania – może w praktyce prowadzić do zaniechania korzystania z tego środka prawnego.

Zaskarżona regulacja jest również – zdaniem Skarżącej – niezgodna z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego, którego elementem jest takie ukształtowanie systemu sądowej ochrony praw podmiotowych, w szczególności w zakresie, w jakim dotyczy to procedur sądowych, aby zapewniało ono pełną i efektywną ochronę prawną.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 197. § 2. Do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej.”;

„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.”;*

„Art. 209. 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.”.

Przed podjęciem analizy zaskarżonych unormowań należy przypomnieć, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym obowiązuje wysłowiona w art. 199 p.p.s.a. zasada, iż strony (skarżący oraz organ, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi, a także uczestnicy postępowania) ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Zasada ta obowiązuje zarówno w postępowaniu przed pierwszą instancją, jak i w postępowaniu kasacyjnym. W art. 205 p.p.s.a. wskazuje się, że koszty postępowania sądownoadministracyjnego obejmują koszty sądowe (opłaty sądowe na które składają się wpis oraz opłata kancelaryjna, jak również zwrot wydatków), a także wydatki strony (uczestnika postępowania), do których należą m.in.: wynagrodzenie pełnomocnika, koszty przejazdów strony (uczestnika postępowania) i pełnomocnika, równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie. Wyjątki od zasady, że strona ponosi koszty postępowania związane ze swoim udziałem w sprawie, muszą wynikać z przepisów szczególnych. Ze względu na to, że stanowią one odstępstwa od

generalnej reguły rządzącej kosztami postępowania, nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej (*vide* – Małgorzata Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 199 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] Bogusław Dauter, Bogusław Gruszczyński, Andrzej Kabat, Małgorzata Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX nr 148477, por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2008 r., sygn. I OPS 4/07, ONSAiWSA nr 2/2008, poz. 23 i postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. II GSK 887/12, LEX nr 1240628). Zasada wyrażona w art. 199 p.p.s.a. jest – na co zwrócił uwagę w powołanej uchwale z dnia 4 lutego 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny – odpowiednikiem zasady orzekania o kosztach w cywilnym postępowaniu nieprocesowym, zgodnie z którą „każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie” (art. 520 § 1 k.p.c.). Unormowanie zawarte w art. 520 § 1 k.p.c., choć doznaje istotnych, przede wszystkim wskazanych w §§ 2 – 3 artykułu 520 k.p.c., wyjątków, jest refleksem generalnego założenia, że w postępowaniu nieprocesowym nie ma „pojedyńku” dwóch przeciwstawnych stron, dlatego nie można mówić o przegrywającym, który powinien zwrócić koszty wygrywającemu. Z treści całego art. 520 k.p.c. wynika bowiem, że ustawodawca zakłada, iż w zasadzie uczestnicy postępowania są w tym samym stopniu zainteresowani jego wynikiem, a orzeczenie sądu udziela ochrony prawnej każdemu z nich. Dlatego też ten, kto poniósł koszty sądowe lub koszty zastępstwa procesowego, nie uzyska zwrotu wydanych kwot od innego uczestnika, lecz także nie jest obowiązany do zwracania kosztów poniesionych przez innego uczestnika (*vide* – Przemysław Telenga, *Komentarz aktualizowany do art. 520 Kodeksu postępowania cywilnego*, [w:] Andrzej Jakubecki [red.], Joanna Bodio, Tomasz Demendecki, Olimpia Marcewicz, Przemysław Telenga, Mariusz P. Wójcik, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego*, LEX/el., 2014 nr 166669).

Wyjątki od zasady ustanowionej w art. 199 p.p.s.a. wynikają z:

- art. 239 p.p.s.a., określającego przedmiotowo-podmiotowy zakres zwolnienia od kosztów sądowych;
- art. 220 § 4, art. 227 § 2, art. 243 § 1 i art. 261 p.p.s.a., przewidujących odstępstwa od – wynikającej z art. 220 p.p.s.a. – zasady, że sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie zostanie uiszczona należna opłata;
- art. 222 p.p.s.a., stosownie do którego nie żąda się opłat od pisma, jeżeli już z niego wynika, że podlega ono odrzuceniu;
- art. 234 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym nie pobiera się opłaty kancelaryjnej za odpis orzeczenia z uzasadnieniem doręczanego z urzędu;
- art. 239 p.p.s.a., przewidującego wypadki udzielania ulg w uiszczaniu orzeczonych kosztów sądowych oraz grzywien;
- art. 200 – 201 i 203 – 204 p.p.s.a., dotyczących zwrotu kosztów postępowania między stronami we wskazanych w tych przepisach przypadkach; do tych przepisów odwołuje się wprost art. 209 p.p.s.a.

Przepis art. 209 p.p.s.a. stanowi wyraz wprowadzenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym, znanej postępowaniu cywilnemu, zasady koncentracji kosztów postępowania, która oznacza, że sąd rozstrzyga o zwrocie kosztów postępowania kończąc sprawę w danej instancji (*vide* – Małgorzata Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 209 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] Bogusław Dauter, Bogusław Gruszczyński, Andrzej Kabat, Małgorzata Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*). Przepis ten przesądza jednocześnie, iż orzekanie o zwrocie kosztów postępowania między stronami możliwe jest tylko w orzeczeniach w przepisie tym wymienionych (w orzeczeniu uwzględniającym skargę oraz w orzeczeniach, o których mowa w art. 201, 203 i 204 p.p.s.a.).

Zwrot kosztów postępowania sądowoadministracyjnego pomiędzy

stronami możliwy jest zatem:

- 1) na rzecz skarżącego – od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego postępowania – w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji (art. 200 p.p.s.a.); w przypadku nieuwzględnienia skargi organowi nie przysługuje natomiast prawo żądania zwrotu kosztów postępowania sądowego od skarżącego, zatem w tym przypadku brak symetrii pomiędzy uprawnieniami stron postępowania sądowoadministracyjnego;
- 2) na rzecz skarżącego – od organu w razie umorzenia przez sąd administracyjny postępowania ze względu na uwzględnienie przez organ skargi w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy (art. 201 § 1 p.p.s.a.);
- 3) stronie, która wniosła skargę kasacyjną – od organu, jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej uchylono wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę, bądź – od skarżącego, jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej uchylono wyrok pierwszej instancji uwzględniający skargę (art. 203 p.p.s.a.);
- 4) stronie, która nie wniosła skargi kasacyjnej – od organu, jeżeli oddalono skargę kasacyjną wniesioną od wyroku sądu pierwszej instancji uwzględniającego skargę, bądź – od skarżącego, jeżeli oddalono skargę kasacyjną wniesioną od wyroku sądu pierwszej instancji oddalającego skargę (art. 204 p.p.s.a.).

W sytuacjach, o których mowa w art. 200 i art. 201 p.p.s.a., ustawodawca, odstępując od zasady wyrażonej w art. 199 p.p.s.a., przyjął zasadę ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania, której zastosowanie jest uzasadnione ze względu na miejsce jednostki w państwie oraz rolę organów administracji w procesie stosowania prawa (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 163). W przypadkach

określonych w art. 203 i 204 p.p.s.a. przyjęto zaś zasadę odpowiedzialności za wynik postępowania (zasadę rezultatu), która przejawia się w nałożeniu na stronę przegrywającą sprawę, bez względu na to, czy jest nią skarżący czy też organ, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi, obowiązku zwrotu kosztów postępowania strony przeciwnej. W doktrynie wskazuje się, że wprowadzenie zasady odpowiedzialności za wynik postępowania stanowić ma barierę przed pochopnym uruchamianiem postępowania ze skargi kasacyjnej, a nadto jest konsekwencją obciążenia kosztami sądowymi organów, co przede wszystkim sprowadza się do obowiązku uiszczenia przez nie wpisu od skargi kasacyjnej i konieczności korzystania przy jej sporządzaniu z usług profesjonalnego pełnomocnika (*vide* – Małgorzata Niezgódka-Medek, *teza 2 do art. 203*, [w:] Bogusław Dauter, Bogusław Gruszczyński, Andrzej Kabat, Małgorzata Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 604).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dopuszczano możliwość zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 203 i art. 204 p.p.s.a, jeżeli przedmiotem skargi kasacyjnej było postanowienie (a nie wyrok) sądu pierwszej instancji. W postanowieniu z dnia 12 kwietnia 2005 r., sygn. GSK 1342/04, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że przepisy art. 203 i 204 p.p.s.a. mają również zastosowanie w przypadku, gdy przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie sądu pierwszej instancji. Uzasadniając swe stanowisko dostrzegł wprawdzie, że wniosek ten nie znajduje oparcia w literalnym brzmieniu art. 203 i 204 p.p.s.a. (mowa jest w nich jedynie o „wyrokach”), jednak takie odczytanie zamysłu ustawodawcy prowadziłoby do nieuzasadnionego zróżnicowania uprawnień strony, której skargę kasacyjną uwzględniono, w domaganiu się zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w zależności od tego, czy przedmiotem skargi kasacyjnej był wyrok

sądu I instancji, czy też postanowienie kończące postępowanie w sprawie. Trzeba natomiast mieć na uwadze – podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny – że p.p.s.a. gwarantuje stronie, której skargę kasacyjną uwzględniono, zwrot poniesionych przez nią niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego (tak jak i w postępowaniu przed sądem I instancji, gdy uwzględniono skargę). Wprowadzając zaś, jako wyjątek od reguły, możliwość rozstrzygnięcia sprawy postanowieniem, ustawodawca – w art. 166 p.p.s.a. – zdecydował, że do postanowień stosuje się odpowiednio przepisy o wyrokach (*vide* – Wokanda nr 5/2005, poz. 36). Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2004 r., sygn. FSK 790/04, podnosząc dodatkowo, że „stanowisko przeciwne pozostawałoby (...) w sprzeczności z ustawodawczą racjonalnością i konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Nie da się bowiem wyprowadzić żadnych racjonalnych powodów, ażeby pozbawiać stron prawa do zwrotu kosztów postępowania li tylko i wyłącznie z powodu formy, w jakiej postępowanie zostało zakończone” (LEX nr 174574). Przedstawiony pogląd rozwinięto w doktrynie, wskazując, że nie tylko z art. 166 p.p.s.a., ale także z art. 160 p.p.s.a., który stanowi, że „jeżeli ustawa niniejsza nie przewiduje wydania wyroku, sąd wydaje postanowienia”, oraz z art. 173 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym „od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego” można, i należy, wysnuć tezę, iż zasady zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, zawarte w art. 203 i 204 p.p.s.a., odnoszą się również do sytuacji, w której przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie kończące postępowanie w sprawie, wydane przez wojewódzki sąd administracyjny (*vide* – Anna Trela, Mariusz Sowa, *Koszty i opłaty w postępowaniach administracyjnych i postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 145 – 146).

Od zaprezentowanej, acz nigdy nie wiodącej, linii orzeczniczej, Naczelny Sąd Administracyjny definitywnie odstąpił w powołanej już uchwale z dnia 4

lutego 2008 r., sygn. I OPS 4/07. Po pierwsze, wskazał w niej, że odesłanie zawarte w art. 166 p.p.s.a. odnosi się do przepisów p.p.s.a. o wyrokach, a więc w szczególności do przepisów zawartych w rozdziale 10 działu III, zaś przepisy art. 203 i 204 p.p.s.a. to przepisy o kosztach postępowania, a ściślej rzecz ujmując – o zwrocie kosztów postępowania między stronami, zatem konsekwentnie należy przyjąć, że odesłanie zawarte w art. 166 p.p.s.a. ich nie dotyczy. Naczelny Sąd Administracyjny nawiązał tu do powszechnie akceptowanej reguły wykładni, w myśl której, przy ustalaniu znaczenia normy prawnej należy wziąć pod uwagę systematykę wewnętrzną aktu prawnego, w którym dana norma jest zawarta. Można od niej odstąpić jedynie w tych wypadkach, gdy wnioski uzyskane na gruncie innych reguł interpretacyjnych zgodnie prowadzą do takiego ustalenia znaczenia interpretowanej normy, przy którym jej położenie w wewnętrznej systematyce aktu prawnego należy uznać za wadliwe. Taka sytuacja – jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny – nie występuje w omawianej kwestii, bowiem to na stronach ciąży obowiązek ponoszenia kosztów postępowania związanych z ich udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 199 p.p.s.a.). Według tej zasady każdą stronę obciążają poniesione przez nią koszty postępowania, związane z jej udziałem w postępowaniu, bez prawa domagania się zwrotu tych kosztów od innej strony. Odnosi się ona zarówno do postępowania przed sądem pierwszej instancji, jak i do postępowania przed sądem drugiej instancji. Wyjątki od tej zasady, stanowiące podstawę do orzekania o zwrocie kosztów między stronami, zostały ściśle unormowane w art. 200, 201, 203 i 204 p.p.s.a. przez związanie orzekania o zwrocie kosztów postępowania między stronami z tym, jakim orzeczeniem kończy się postępowanie sądowe. Z kolei art. 209 p.p.s.a. jednoznacznie stanowi, w jakich wypadkach sąd rozstrzyga o zwrocie kosztów postępowania między stronami. Wobec tego zarówno przepisy regulujące zwolnienie od kosztów, jak i przepisy o zwrocie kosztów postępowania (art. 200 – 204), należy traktować jako wyjątki od zasady ponoszenia przez stronę kosztów postępowania związanych z jej

udziałem w sprawie. Wyjątek, o którym mowa w art. 203 i 204 p.p.s.a., polega na zwrocie kosztów postępowania w zależności od wyniku sprawy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, co jest związane z finansową odpowiedzialnością za wynik postępowania (zasada rezultatu). Niemniej jednak – co zaakcentował Naczelny Sąd Administracyjny – w obu tych przepisach „wynik postępowania” konsekwentnie został określony przez odniesienie do konkretnego rozstrzygnięcia zawartego w wyroku sądu pierwszej instancji (jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę; jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę; jeżeli oddalono skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji oddalającego skargę; jeżeli oddalono skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji uwzględniającego skargę), co świadczy o tym, że ustawodawcy chodziło w postępowaniu kasacyjnym o takie rozumienie „wyniku postępowania”, które zależy od treści zaskarżonego wyroku sądu pierwszej instancji. Innymi słowy, prawo do zwrotu kosztów służy tylko wówczas, gdy orzeczenie sądu kasacyjnego wypowiada się w kwestii dotyczącej zasadności samej skargi. Takiej oceny oczywiście nie zawierają postanowienia oddalające lub uwzględniające skargę kasacyjną na postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie (np. o odrzuceniu skargi czy umorzeniu postępowania) i dlatego unormowania zawarte w art. 203 i 204 p.p.s.a. nie odnoszą się do nich. Drugim z zasadniczych, powołanych w uchwale z dnia 4 lutego 2008 r. argumentów jest twierdzenie, że przyjęcie nieograniczonego stosowania zasady odpowiedzialności za wynik postępowania, tj. że strona przegrywająca zawsze obowiązana jest do zwrotu kosztów postępowania stronie przeciwnej, prowadziłoby w konsekwencji do konieczności uznania, że również organ administracji publicznej ma prawo żądać zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego od strony, która wniosła skargę kasacyjną zarówno na postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie – w przypadku jej oddalenia przez Naczelny Sąd

Administracyjny, jak i na wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę (np., gdy skarżący kwestionuje jedynie uzasadnienie korzystnego dla siebie wyroku), jeżeli Naczelny Sąd Administracyjny skargę kasacyjną oddali. Rozszerzenie – w drodze wykładni systemowej – zakresu stosowania art. 203 i art. 204 p.p.s.a. na postanowienia sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie w istocie spowodowałyby więc pogorszenie sytuacji procesowej skarżącego.

Poglądy Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażone w omówionej wyżej uchwale z dnia 4 lutego 2008 r., w szczególności w zakresie, w jakim w ich sformułowaniu nawiązano do literalnej i systemowej wykładni przepisów art. 203 i art. 204 p.p.s.a., znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, dotyczącym rozumienia art. 209 p.p.s.a. i zakresu, w jakim przewiduje on odstępstwa od zasady wyrażonej w art. 199 p.p.s.a. Za utrwalone w judykaturze należy więc uznać nie tylko stanowisko, że brak jest możliwości orzeczenia zwrotu kosztów postępowania poniesionych w związku z odrzuceniem skargi kasacyjnej (*vide* – postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 7 września 2005 r., sygn. I FSK 672/05, LEX nr 847368, z dnia 18 października 2006 r., sygn. I FSK 8/06, POP nr 4/2007, poz. 55, z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. I FSK 1441/10, LEX nr 740521 oraz postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 września 2006, sygn. IV SA/Gl 442/06, ONSAiWSA nr 4/2007, poz. 78), ale także w związku z:

- wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego (*vide* – postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. II OW 58/05, ONSAiWSA nr 4/2006, poz. 101, z dnia 26 września 2007 r., sygn. I OW 62/07, LEX nr 381699, z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. II OW 94/08, LEX nr 57377, z dnia 8 września 2011, sygn. I OW 99/11, LEX nr 1149495, z dnia 1 lutego 2013 r., sygn. II GW 18/12,

- LEX nr 1323625, z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. I OW 132/12, LEX nr 128747, z dnia 12 marca 2013 r., sygn. II OW 138/12, LEX nr 1302931);
- sporządzeniem odpowiedzi na skargę kasacyjną, w przypadku umorzenia postępowania kasacyjnego na skutek cofnięcia skargi kasacyjnej (*vide* – postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 20 września 2011 r., sygn. I FSK 1142/10, LEX nr 1068094, z dnia 27 sierpnia 2014 r., sygn. II FSK 367/14, LEX nr 1500163);
 - wnioskiem o stwierdzenie prawomocności wyroku (*vide* – postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2014 r., sygn. II FZ 1166/14, LEX nr 1503690);
 - skargą o wznowienie postępowania (*vide* – postanowienie z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. II FSK 2905/13, LEX nr 1519021; odmiennie – wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 23 maja 2007 r., sygn. II FSK 1803/06 z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. II FSK 530/08, LEX nr 478739);
 - wnioskiem skarżącego o zwrot kosztów postępowania kasacyjnego w przypadku uchylenia – w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej – wyroku sądu pierwszej instancji uwzględniającego skargę (*vide* – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. I OSK 387/10, LEX nr 1079773);
 - rozpoznaniem zażalenia w zakresie kosztów postępowania zażaleniowego (*vide* – postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 31 stycznia 2004 r., sygn. FZ 504/04, LEX nr 799470, z dnia 9 września 2005 r., sygn. I FZ 4/05, LEX nr 800735, postanowienie z dnia 12 maja 2011 r., sygn. II GZ 443/10, LEX nr 795454, postanowienie z dnia 26 lipca 2011 r., sygn. II OZ 641/11, LEX nr 1083864, postanowienie z dnia 26 sierpnia 2011 r., sygn. II OZ 660/11, LEX nr 896410, postanowienie z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. II GZ 395/12, LEX nr 1245516).

Jak wskazano wyżej, stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych w przedmiocie interpretacji art. 199, art. 209 i art. 200 – 201 oraz art. 203 – 204 p.p.s.a oparte jest przede wszystkim na argumentach sięgających do wykładni językowej.

Na tle przedstawionej analizy wskazanych w *petitum* skargi konstytucyjnej unormowań p.p.s.a, jak również ich wykładni przyjętej w judykaturze, należy przypomnieć ugruntowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd, że przy badaniu konstytucyjności zaskarżonego przepisu należy brać pod uwagę nie tylko jego literalną treść, ale także interpretację przyjętą w procesie stosowania prawa, w szczególności w praktyce orzeczniczej (*vide* – wyrok z dnia 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81). Jeżeli zaś określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju. Trybunał Konstytucyjny uznaje tym samym, że normatywną treść przepisu nadawać może także praktyka jego stosowania, nawet jeśli ukształtowany w procesie stosowania prawa określony sposób rozumienia przepisu odbiega od literalnego brzmienia, jakie nadał mu prawodawca (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82).

Niezależnie więc od oceny trafności przyjętej i ugruntowanej w judykaturze wykładni zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów, należy uznać, że przedmiotem zaskarżenia są regulacje, które wyłączają możliwość zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego. W świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego brak jest bowiem podstaw

prawnych do orzekania o zwrocie kosztów postępowania zażaleniowego między stronami, gdyż zgodnie z art. 197 § 2 p.p.s.a. do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej, tj. przepisy rozdziału 1 działu IV, brak jest natomiast odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie kosztów postępowania między stronami (dział V rozdział 1), które dawałoby podstawę do ich odpowiedniego stosowania w postępowaniu toczącym się na skutek zażalenia (*vide* – postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2005 r., sygn. I FZ 4/05, LEX nr 800735).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. W konsekwencji przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wywołanej skargą konstytucyjną mogą być jedynie przepisy, na podstawie których wydane zostało ostateczne orzeczenie lub decyzja naruszające konstytucyjne prawa i wolności (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1 i z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55). Skarga konstytucyjna jest więc instrumentem kontroli konkretnej, który nie może zmierzać do inicjowania postępowania o charakterze abstrakcyjnym.

Zaskarżonym regulacjom Skarżąca zarzuciła naruszenie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady demokratycznego państwa prawnego, którego elementem powinno być takie ukształtowanie systemu sądowej ochrony praw podmiotowych, w szczególności, w zakresie, w jakim dotyczy to procedur *stricte*

sądowych, aby zapewniało pełną i efektywną ochroną prawną (art. 2 Konstytucji).

Jako ostateczne orzeczenie odnoszące się do praw Skarżącej wskazano postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2011 r., sygn. , oddalające zażalenie Skarżącej na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia czerwca 2011 r., sygn. , oddalające wniosek skarżącej o uzupełnienie orzeczenia tegoż sądu co do kosztów postępowania zażaleniowego. Powołując się na naruszenie swoich konstytucyjnych praw i wolności w wyniku wydania tego orzeczenia, Skarżąca zakwestionowała przed Trybunałem konstytucyjność art. 203 i 204 p.p.s.a. w związku z art. 197 § 2 p.p.s.a. oraz art. 209 p.p.s.a.

Zarówno określenie przedmiotu kontroli, jak i powołane wzorce kontroli wymagają dodatkowej analizy, bowiem punktem wyjścia badania zasadności zarzutów przedstawionych w skardze musi być precyzyjne ustalenie jej zakresu.

Co do pierwszego ze wskazanych zagadnień należy na wstępie zauważyć, że zaskarżenie przepisów „art. 203 i art. 204 p.p.s.a. w związku z art. 197 § 2 p.p.s.a. oraz art. 209 p.p.s.a.”, związane jest z nieakceptacją przyjętej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ich wykładni, prowadzącej do wyłączenia możliwości orzekania o zwrocie kosztów postępowania zażaleniowego, poprzez przyjęcie, że odesłanie, zawarte w art. 197 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym „do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej” dotyczy wyłącznie przepisów Działu IV rozdziału 1 p.p.s.a. i nie obejmuje przepisów o zwrocie kosztów postępowania, w tym w szczególności art. 203 i art. 204 p.p.s.a. Sposób sformułowania *petitum* skargi konstytucyjnej sugeruje, iż u jego podstaw leży głównie założenie odmiennej, niż przyjęta w judykaturze, interpretacji tych przepisów, przede wszystkim zakładającej, że odpowiednie stosowanie przepisów o skardze kasacyjnej, o czym stanowi art. 197 § 2 p.p.s.a., obejmuje także odpowiednie

stosowanie art. 203 i art. 204 p.p.s.a., a w konsekwencji – zasady rezultatu w odniesieniu do kosztów postępowania zażaleniowego.

W tym kontekście musi więc budzić poważne wątpliwości poprawność przyjętej w skardze konstytucyjnej koncepcji rekonstrukcji zaskarżonej normy. Zarzut niekonstytucyjności Skarżąca skierowała wobec treści art. 203 i art. 204 p.p.s.a., a art. 197 § 2 i 209 p.p.s.a. wskazał jako przepisy związkowe. Tymczasem to brak związku pomiędzy odesłaniem zawartym w art. 197 § 2 p.p.s.a. a przepisami art. 203 i art. 204 p.p.s.a. jest źródłem niemożności zastosowania art. 209 p.p.s.a., zobowiązującego sąd do rozstrzygnięcia wniosku strony postępowania sądowoadministracyjnego o zwrot kosztów.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji. Oznacza to, że badanie w trybie skargi konstytucyjnej zgodności z Konstytucją określonego przepisu dopuszczalne jest jedynie w sytuacji, w której z jednej strony zaskarżony przepis stanowił podstawę rozstrzygnięcia, z wydaniem którego skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu praw konstytucyjnych, z drugiej zaś jego treść normatywna stanowi źródło owego naruszenia, determinując w tym zakresie wydane na jego podstawie rozstrzygnięcie – że do naruszenia prawa lub wolności nie doszłoby, gdyby przepis będący podstawą rozstrzygnięcia miał inną treść (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. SK 13/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 93). Jednocześnie, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie każdy przepis, który został przywołany przez sąd w uzasadnieniu jest podstawą rozstrzygnięcia w rozumieniu Konstytucji (*vide* – wyrok z dnia 12 stycznia 2010 r., SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1). Przedmiotem kontroli zainicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej nie może

być przepis aktu normatywnego, który został przywołany w rozstrzygnięciu posiłkowo czy incydentalnie, gdyż nadawałoby to skardze konstytucyjnej charakter powszechny (*actio popularis*; *vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2007 r., SK 38/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 59). Co więcej, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że pojęcie „podstawa prawna” w świetle przepisów konstytucyjnych regulujących instytucję skargi konstytucyjnej ma autonomiczne znaczenie i nie może być utożsamiane wyłącznie z przepisem, który stanowił normatywną (kompetencyjną, proceduralną) podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia. Taki sposób rozumienia pojęcia „podstawa prawna” skutkowałby osłabieniem roli skargi konstytucyjnej, która stanowi środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, polegający na eliminacji z porządku prawnego niekonstytucyjnych aktów normatywnych. Zaskarżony akt normatywny może być zatem uznany – w znaczeniu konstytucyjnym – za podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, gdyby to rozstrzygnięcie, przy założeniu tego samego przedmiotu i zakresu sprawy, było lub mogłoby być inne w przypadku nieobowiązania normy prawnej o treści kwestionowanej przez skarżącego. W kontekście dokonywanej oceny nie odgrywa natomiast decydującej roli to, czy organ prowadzący zakończoną sprawę powołał kwestionowany przez skarżącego przepis *explicite*, czy też przepis ten był tylko merytoryczną przesłanką zastosowania prawa w danej sprawie (*vide* – wyrok z dnia 25 września 2012 r., sygn. SK 28/10, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 96 i z dnia 20 maja 2014 r., sygn. SK 13/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 54).

W sprawie, w której wywiedziono przedmiotową skargę konstytucyjną, podstawą rozstrzygnięcia był bez wątpienia przepis art. 197 § 2 p.p.s.a.

Naczelnny Sąd Administracyjny, w postanowieniu z dnia września 2011 r., oddalając zażalenie Skarżącej, wskazał, że „[w] świetle art. 197 § 2 p.p.s.a. do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej, tj. przepisy rozdziału 1 działu IV.

Brak natomiast odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie kosztów postępowania pomiędzy stronami, które dawałoby podstawę do ich odpowiedniego stosowania w postępowaniu toczącym się na skutek zażalenia”. Wskazuje to zatem, że Naczelny Sąd Administracyjny, badając, czy istnieje materialna podstawa przyznająca stronie, która wniosła zażalenie na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego na oddalenia wniosku o uzupełnienie postanowienia o orzeczenie kosztów postępowania zażaleniowego, zastosował – jako podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia – przepis art. 197 § 2 p.p.s.a., z jednoczesnym wskazaniem niemożności odpowiedniego zastosowania art. 203 pkt 1 p.p.s.a.

Stan faktyczny sprawy wskazuje natomiast, że przepisy art. 203 pkt 2 i art. 204 p.p.s.a. nie mogły w ogóle znaleźć zastosowania w sprawie, w której wywiedziono skargę konstytucyjną (nawet, gdyby Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że zasady zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego stosuje się odpowiednio do postępowania zażaleniowego), bowiem dotyczą one zwrotu kosztów postępowania organowi od skarżącego (w przypadku uwzględnienia skargi kasacyjnej, w wyniku którego uchylono wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę), oraz zwrotu kosztów postępowania w razie oddalenia skargi kasacyjnej). W zakresie przepisów art. 203 pkt 2 i art. 204 p.p.s.a. postępowanie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wyrokowania.

W tym miejscu należy ponadto przypomnieć, że przedmiot kontroli konstytucyjności został przez Skarżącą określony zakresowo. Zakwestionowane przepisy p.p.s.a. zaskarżono bowiem „w zakresie, w jakim nie przewidują obowiązku zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym”. Istotą problemu konstytucyjnego przedstawionego w skardze konstytucyjnej jest więc teza o pominięciu ustawodawczym. Słuszność założenia, iż w skardze kwestionuje się pominięcie a nie zaniechanie legislacyjne zostanie poddana analizie w dalszej części niniejszego stanowiska, zaś obecnie rozważenia

wymaga jedynie poprawność (w kontekście stanu faktycznego sprawy, na tle której wywiedziono skargę konstytucyjną i konkretnego, a nie abstrakcyjnego charakteru wywołanej nią kontroli konstytucyjności) określenia zakresu zaskarżenia, czyli w realiach przedmiotowej sprawy – zakresu, w jakim (zdaniem Skarżącej) zakwestionowane przepisy p.p.s.a. nie przewidują wymaganej przez Konstytucję regulacji.

Określony w *petitum* skargi konstytucyjnej zakres zaskarżenia, przez użycie ogólnej formuły „zwrot kosztów w postępowaniu zażaleniowym” odnosi się bowiem do wszystkich przypadków, w których na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego służy zażalenie. Przypadki te określono w art. 194 § 1 p.p.s.a. (przekazanie sprawy innemu sądowi administracyjnemu; wstrzymanie lub odmowa wstrzymania wykonania decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, o których mowa w art. 61; zawieszenie postępowania i odmowa podjęcia zawieszzonego postępowania; odmowa sporządzenia uzasadnienia wyroku; sprostowanie lub wykładnia orzeczenia albo ich odmowa; oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego; odrzucenie skargi kasacyjnej; odrzucenie zażalenia; zwrot kosztów postępowania, jeżeli strona nie wnosi skargi kasacyjnej; ukaranie grzywną) oraz przewidziano w szeregu szczególnych przepisów p.p.s.a. (postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie – art. 33 § 2; postanowienie o przywróceniu terminu albo odmowie jego przywrócenia – art. 86 § 3; postanowienie o odrzuceniu niedopuszczalnego lub spóźnionego wniosku o przywrócenie terminu – art. 88; postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego wydane w ramach tzw. autokontroli – art. 195 § 2; postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie kosztów sądowych, o ile strona nie składa środka odwoławczego co do istoty sprawy – art. 227 § 1; postanowienie wydane w wyniku wniesienia sprzeciwu od postanowień i zarządzeń referendarza sądowego w zakresie postępowania o przyznanie prawa pomocy – art. 260; postanowienie o cofnięciu przyznania prawa pomocy – art. 263; postanowienie o

wstrzymaniu bądź o odmowie wstrzymania wykonania orzeczenia, o którego wzruszenie wystąpiono w trybie skargi o wznowienie postępowania – art. 284; postanowienie co do odtworzenia akt – art. 297; postanowienie co do podjęcia dalszego postępowania po odtworzeniu akt – art. 298).

Z przedstawionego zestawienia wynika, iż postępowanie zażaleniowe może dotyczyć rozmaitych kwestii, często o charakterze incydentalnym, niezwiązanym bezpośrednio z głównym przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego. Tymczasem w sprawie Skarżącej zażalenie na orzeczenie o zwrocie kosztów postępowania, zawarte w wyroku WSA w W z dnia grudnia 2010 r., wniesiono na podstawie art. 194 § 1 pkt 9 p.p.s.a. (*vide* – zażalenie Skarżącej z dnia marca 2011 r.). Na tej samej podstawie wniesiono zażalenie na postanowienie WSA w W z dnia czerwca 2011 r. oddalające wniosek o uzupełnienie postanowienia tegoż Sądu z dnia marca 2011 r. (wydanego w trybie art. 195 § 2 p.p.s.a.) o orzeczenie co do kosztów postępowania zażaleniowego. Nie ulega więc wątpliwości, że rzeczywistym przedmiotem skargi konstytucyjnej jest przepis art. 197 § 2 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniego stosowania zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania. Inaczej ujmując, Skarżąca kwestionuje art. 197 § 2 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje, że do rozpoznania zażalenia złożonego w trybie art. 194 § 1 pkt 9 p.p.s.a. stosuje się odpowiednio art. 203 pkt 1 p.p.s.a.

Dodatkowym argumentem na rzecz konieczności zawężenia przedmiotu kontroli – poprzez zastrzeżenie, iż dotyczy ona wyłącznie sytuacji wskazanej w art. 194 § 1 pkt 9 p.p.s.a. – jest brak homogeniczności wszystkich postępowań zażaleniowych przewidzianych w p.p.s.a. Jest to również dostrzegalne na płaszczyźnie rozważań co do ewentualnego rozciągnięcia zasady odpowiedzialności za wynik postępowania w rozkładzie kosztów postępowania zażaleniowego. Zakres kosztów, o których zwrot strona może się ubiegać w razie

uwzględnienia jej stanowiska (skargi, skargi kasacyjnej, ewentualnie – oddalenia skargi kasacyjnej), wyznacza bowiem pojęcie „niezbędnych kosztów postępowania” (art. 205 p.p.s.a.). Tymczasem nie może być mowy o dochodzeniu praw np. w sprawie z wniosku organu o rozstrzygnięcie zagadnienia procesowego co do właściwości (*vide* – Małgorzata Niezgódka-Medek, teza 6 do art. 200 [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 597 – 598, podobnie np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. II OW 58/05, OSNAiWSA nr 4/2006, poz. 101). W takiej sytuacji, gdy zażalenie dotyczy kwestii incydentalnej i *stricte* proceduralnej, przyjęcie zasady odpowiedzialności za wynik procesu nie miałoby żadnych podstaw aksjologicznych.

Utrzymanie zaproponowanej przez Skarżącą formuły zakresowej, obejmującej postępowanie zażaleniowe w ogólności, prowadziłyby w istocie do kontroli konstytucyjności zasady – wyrażonej przez niezaskarżony przepis art. 199 p.p.s.a. – że strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie.

Odnośnie do powołanych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli należy zwrócić uwagę, iż według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 2 Konstytucji i zawarta w nim zasada demokratycznego państwa prawa nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną (*vide* – postanowienie z dnia 5 listopada 2008 r., sygn. SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153 i postanowienie TK z 16 lutego 2001 r., sygn. Ts 180/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 141). Nie jest bowiem samodzielnym źródłem praw podmiotowych lecz jedynie zasadą przedmiotową, wyznaczającą granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych (*vide* – Wojciech Sokolewicz, uwagi do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Leszek Garlicki [red.],

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, t. 5, s. 28). Przepis art. 2 Konstytucji może być samoistną podstawą skargi konstytucyjnej jednak tylko w razie wyprowadzenia z niego prawa podmiotowego, którego nie zawarto w innym przepisie Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Nie jest wykluczone również powołanie art. 2 ustawy zasadniczej, jako wzorca kontroli w wypadku skargi konstytucyjnej, pomocniczo – jeśli skarżący wskaże wywiedzione z tego przepisu Konstytucji prawa i wolności lub gdy odwoła się do zasad wynikających z demokratycznego państwa prawnego dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia konstytucyjnych wolności i praw człowieka (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2012 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 105). W takiej jednak sytuacji wzorzec kontroli z art. 2 Konstytucji powinien zostać powołany jako wzorzec związkowy w ramach innych zarzutów, powołujących przepisy ustawy zasadniczej statuujące konstytucyjne prawa lub wolności.

W skardze konstytucyjnej wniesionej w niniejszej sprawie art. 2 Konstytucji powołano jako samodzielny wzorzec kontroli, na co wskazuje *petitum* skargi konstytucyjnej. Jej uzasadnienie może wszak sugerować, że właściwą intencją Skarżącej było w rzeczywistości wzmocnienie wymowy zarzutu naruszenia przez zaskarżone przepisy konstytucyjnego prawa do sądu. Tym niemniej lakoniczność argumentacji w tym zakresie, ograniczającej się w zasadzie do stwierdzenia, że kwestionowane regulacje godzą w ten element zasady demokratycznego państwa prawnego, który wymaga, „takie[go] ukształtowan[ia] systemu sądowej ochrony praw podmiotowych, a w szczególności, w zakresie, w jakim dotyczy to procedur *strictae* sądowych, aby zapewniało pełną i efektywną ochronę prawną” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 9), pozwala przyjąć, że Skarżąca nie wyprowadziła z art. 2 Konstytucji innych treści niż te, które wynikają z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, ani też nie skonkretyzowała innego prawa konstytucyjnego (wolności), którego

naruszenie mogłoby uzasadnić dopuszczenie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli. Z tych względów postępowanie w zakresie wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Kończąc analizę formalnoprawną skargi konstytucyjnej, należy jeszcze zwrócić uwagę, że identyfikując, będący jej istotą, problem konstytucyjny jako brak w systemie prawa normy umożliwiającej Skarżącej zwrot poniesionych przez nią niezbędnych kosztów postępowania zażaleniowego w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego, mamy do czynienia z twierdzeniem o niekonstytucyjnym pominięciu prawodawczym.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozróżniono zaniechanie i pominięcie prawodawcze. Przez zaniechanie prawodawcze należy rozumieć pozostawienie określonej problematyki całkowicie poza uregulowaniem prawnym, z czym wiąże się konieczność umorzenia postępowania, ponieważ Trybunał Konstytucyjny nie posiada kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, choćby obowiązek wydania takiego aktu wynikał z norm konstytucyjnych (*vide* – wyrok z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110). Pominięcie prawodawcze jest natomiast sytuacją, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. W razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze możliwe jest zakwestionowanie jej zakresu. Trybunał Konstytucyjny może więc ocenić konstytucyjność ustawy również pod tym względem, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, bez których, w związku z naturą objętej aktem regulacji, może budzić wątpliwości konstytucyjne. Innymi słowy, zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować.

Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać do normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, o tyle – skoro decyzja taka zostanie już podjęta – regulacja danej materii musi zostać dokonana z poszanowaniem wymagań konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny wymaga przy tym, aby podmiot inicjujący postępowanie wykazał, że w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w kwestionowanym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40 i powołane tam orzecznictwo).

Oceniając pod tym kątem przedmiotową skargę konstytucyjną, trzeba przypomnieć, iż zagadnienie zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym poddano kontroli Trybunału Konstytucyjnego, również w kontekście przedstawionego zarzutu braku stosownej regulacji w tym zakresie. W postanowieniu z dnia 26 lutego 2014 r., w sprawie o sygn. P 44/11, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie po rozpoznaniu połączonych pytań prawnych, czy:

- art. 199 p.p.s.a. zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie uczestnik postępowania, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz
- 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 (OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 26).

Jakkolwiek umorzenie postępowania w tej sprawie nastąpiło przede wszystkim ze względu na niewykazanie przez pytające sądy istnienia przesłanki funkcjonalnej, to – *obiter dicta* – Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż w

pytaniach prawnych zakwestionowano „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 sądownoadministracyjnego 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” (*ibidem*). W powołanej sprawie sądy pytające zakwestionowały przyjętą w art. 200 i art. 201 p.p.s.a zasadę ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania, postulując *de facto* zastąpienie jej zasadą odpowiedzialności za wynik postępowania.

Mimo jednak niewątpliwych podobieństw przedstawionego w przedmiotowej skardze konstytucyjnej problemu konstytucyjnego i jego źródła do zagadnienia poddanego kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 44/11, w niniejszej sprawie nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania na tej podstawie, że Skarżąca kwestionuje zaniechanie prawodawcze.

Jak wynika z uzasadnienia skargi konstytucyjnej, zaskarżony – jako niezgodny z powołanymi wzorcami kontroli – brak regulacji, która przewidywałaby możliwość zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym w zakresie zwrotu kosztów postępowania, postrzegany jest jako niezbędny i dopełniający element unormowania obowiązujących zasad zwrotu kosztów postępowania sądownoadministracyjnego. Wskazuje na to przede wszystkim przedstawiona przez Skarżącą teza o istnieniu „nieuprawnionego różnicowania w postępowaniu, na *ad meritum* oraz zażaleniowego”, przy jednoczesnym braku „obiektywnego uzasadnienia dla konstytucyjnego celu takiego różnicowania” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 7). Tezę tę wzmacnia, w przekonaniu Skarżącej, konstatacja, iż, na tle odesłania zawartego w art. 175 § 1 p.p.s.a., w postępowaniu

zażaleniowym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym obowiązuje – podobnie jak w postępowaniu kasacyjnym – przymus radcowsko-adwokacki generujący – ze swej istoty – koszty zastępstwa procesowego, których zwrot możliwy jest jednak wyłącznie w postępowaniu kasacyjnym.

W efekcie mamy więc do czynienia z zarzutem zaistnienia sytuacji, gdy ustawodawca omieszkiał uchwalenie pewnej normy, która stanowiła integralną część mechanizmu, jaki skądinąd był objęty normowaniem (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2010 r., sygn. P 40/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 40). Podsumowując, należy przyjąć, że przedmiot zaskarżenia w niniejszej skardze konstytucyjnej należy interpretować w kategoriach pominięcia ustawodawczego, które może być przedmiotem kontroli konstytucyjności.

Skarżąca zakwestionowała zaskarżone przepisy zarzucając im naruszenie prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Prawo do sądu to jedno z podmiotowych praw podstawowych jednostki i jedna z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie prawa. Prawo do sądu, wedle utrwalonego orzecznictwa Trybunału obejmuje: 1) prawo dostępu do sądu; 2) prawo do właściwej procedury przed sądem; 3) prawo do wiążącego rozstrzygnięcia sprawy oraz 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę. Konstytucyjne prawo do sądu ma aspekt pozytywny – zawiera dyrektywy, zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania. Negatywny aspekt prawa do sądu wyraża się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (*vide* – wyrok z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Konstytucyjne prawo do sądu nie jest absolutne, lecz podobnie jak inne prawa konstytucyjne podlega ograniczeniom, a te podlegają ocenie z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wyznacza granice swobody regulacyjnej państwa. Ustawodawca, ograniczając sądową ochronę konstytucyjnych praw i wolności, uwzględniać musi fundamentalne znaczenie prawa do sądu i jego centralne usytuowanie w systemie gwarancji formalnych demokratycznego państwa prawa. Z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady legalizmu wynika dyrektywa zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Dyrektywa ta została wyraźnie wysłowiona przez ustawodawcę konstytucyjnego w art. 77 ust. 2 Konstytucji, który ustanawia kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu. Oznacza to, że konieczność ochrony w demokratycznym państwie prawa nawet wysoko cenionych wartości, takich jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób, nie może uzasadniać zamknięcia drogi sądowej do ochrony konstytucyjnych praw i wolności, może natomiast co najwyżej uzasadniać pewne (a więc znajdujące usprawiedliwienie w konstytucyjnie aprobowanym marginesie swobody regulacyjnej legislatora) ograniczenia ochrony sądowej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., *ibidem*).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto pogląd, że – choć nie istnieje konstytucyjne prawo do nieodpłatnego wymiaru sprawiedliwości – to jednak regulacje dotyczące kosztów procesu, w tym zasad ich ponoszenia, mogą stanowić ograniczenie prawa do sądu, a w konsekwencji powinny odpowiadać wymogom proporcjonalności (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 30 marca 2004 r., sygn. SK 14/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23 i z dnia 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154). Unormowania dotyczące kosztów postępowania (w tym ich wysokości, zasad ich ponoszenia przez strony oraz odstępstw od tych zasad) są bowiem ściśle związane z realizacją konstytucyjnych reguł porządku prawnego, które gwarantują skuteczną ochronę

praw jednostek przez dostęp do sądu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 60).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków stron procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. Koszty sądowe spełniają liczne 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 itp.), 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 przejawiają się przede wszystkim wpływem kosztów na zachowania stron w trakcie procesu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zagadnienie kosztów procesu i ich wpływu na ograniczenie prawa do sądu, występowało w różnych aspektach. Najważniejsze z nich to:

- koszty sądowe, a więc wpis lub opłaty sądowe ponoszone przez strony inicjujące postępowanie, wnoszące pisma procesowe podlegające opłacie lub dokonujące innych czynności, których skuteczność jest uzależniona od uiszczenia stosownej opłaty;
- zagadnienie zwolnienia od kosztów sądowych lub kosztów postępowania; oraz
- kwestia obciążenia stron kosztami postępowania, w tym zwłaszcza sposób rozkładu kosztów postępowania pomiędzy stronami.

W przedmiotowej skardze konstytucyjnej problem konstytucyjny wiąże się z regulacją dotyczącą kosztów procesu w ostatnim z wymienionych aspektów. Naruszenia prawa do sądu Skarżąca upatruje bowiem w unormowaniu rozkładu kosztów sądownoadministracyjnego postępowania zażaleniowego w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania. Unormowanie to generuje – zdaniem Skarżącej – ryzyko ekonomiczne wszczęcia postępowania zażaleniowego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, w całości i bez względu na wynik obciążające stronę kwestionującą postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego, co może prowadzić do zaniechania skorzystania z przysługującego jej zażalenia, nawet gdy orzeczenie I instancji w oczywisty sposób godzi w obowiązujący porządek prawny i rażąco narusza przepisy postępowania.

W tym kontekście należy przypomnieć, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie dostępności do sądu przez istnienie barier ekonomicznych może przejawiać się w nadmiernie wysokim ryzyku ekonomicznym, wywołanym nie tylko wygórowanym poziomem kosztów, ale także zasadami, wedle których kształtuje się ostatecznie obowiązek ponoszenia kosztów postępowania. To ryzyko może powstrzymywać przed wkroczeniem na drogę sądowej ochrony prawa, przy czym nie jest prawidłowe rozumowanie, iż skoro skarżący *in concreto* zdecydował się wystąpić z oskarżeniem to w jego wypadku element ekonomiczny nie odegrał hamującej roli (*vide* – wyrok

W tym miejscu należy poczynić uwagę o charakterze terminologicznym i porządkowym. Wyraźnego rozróżnienia wymagają bowiem pojęcia „koszty sądowe” i „koszty postępowania” oraz określenie ich wzajemnej relacji na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego. Definicja kosztów postępowania zawarta jest w art. 205 p.p.s.a. i obejmuje poniesione przez stronę koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub pełnomocnika oraz równowartość zarobku lub dochodu utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie, a w przypadku, gdy pełnomocnikiem jest profesjonalista (adwokat, radca prawny, doradca podatkowy lub rzecznik patentowy) – jego wynagrodzenie. Podkreślenia wymaga, że do kosztów postępowania należą tylko poniesione przez stronę koszty sądowe, których równowartości strona domaga się od organu. Natomiast ilekroć w przepisach jest mowa o kosztach sądowych (np. art. 211 i następane p.p.s.a.), chodzi o koszty należne sądowi (*vide* – Bogusław Gruszczyński, Andrzej Kabat, *Komentarz do art. 194 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, teza 9* [w:] Bogusław Dauter, Bogusław Gruszczyński, Andrzej Kabat, Małgorzata Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX nr 148472/2013).

Kwestia rozliczania kosztów postępowania sądowego była wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, przede wszystkim na tle spraw cywilnych (*vide* – postanowienie z dnia 17 października 2007 r., sygn. P 29/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 116 oraz wyroki: z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42; z dnia 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 60; z dnia 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81; z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. P 15/05, OTK ZU nr

11/A/2006, poz. 171; z dnia 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80; z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. P 49/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 108; z dnia 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179 i z dnia 27 lipca 2012 r., sygn. P 8/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 85) i spraw karnych (*vide* – wyroki: z dnia 30 marca 2004 r., sygn. SK 14/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23; z dnia 23 maja 2005 r., sygn. SK 44/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 52; z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. SK 21/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88 i z dnia 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84).

Zagadnienie to w pewnych aspektach Trybunał Konstytucyjny rozważał również na kanwie spraw sądownoadministracyjnych (*vide* – wyrok z dnia 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 163 oraz wyroki: z dnia 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27 i z dnia 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103, których przedmiotem były przede wszystkim unormowania p.p.s.a. dotyczące kosztów sądowych – opłat, procesowych skutków ich nieuiszczenia oraz zwolnienia od kosztów sądowych, oraz postanowienia: z dnia 18 września 2008 r., sygn. Ts 157/08, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 48 i z dnia 6 sierpnia 2009 r., sygn. Ts 94/08, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 397).

Do chwili obecnej wyrok z dnia 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, pozostaje najszerszą wypowiedzią Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie problematyki rozkładu kosztów postępowania sądownoadministracyjnego. W wyroku tym uznano, że art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), w części wyłączonej możliwość orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego w razie umorzenia przez Naczelny Sąd Administracyjny postępowania sądowego w związku z uwzględnieniem przez organ administracji skargi w całości na podstawie art. 38 ust. 2 powołanej ustawy, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że dla osób wnoszących skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ma znaczenia, czy skarga zostanie uwzględniona przez sąd, czy też w wyniku tzw. samokontroli – przez organ, którego działanie lub bezczynność zostały zaskarżone. W takim stanie rzeczy nierówne traktowanie osób, których dotyczy art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, należy uznać za sprzeczne z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości. „Realizację” wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2001 r., sygn. P 3/01 stanowi – w obecnym stanie prawnym – przepis art. 201 p.p.s.a. Warto zauważyć, że z jednoznaczną aprobatą Trybunału Konstytucyjnego spotkała się, wypowiedziona aktualnie w art. 200 p.p.s.a., zasada ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania w odniesieniu do organów państwa, jako znajdująca uzasadnienie ze względu na miejsce jednostki w państwie oraz rolę organów administracji w procesie stosowania prawa.

W wyroku z dnia 6 września 2001 r., w sprawie o sygn. P 3/01, Trybunał Konstytucyjny wskazał, 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 sądownoadministracyjnym, także w odniesieniu do kosztów postępowania sądowego (...) Samoistny charakter takiego postępowania powoduje, że nie można zaliczyć go ani do postępowania administracyjnego, ani też do postępowania procesowego cywilnego” (*op.cit.*). Jednocześnie jednak, w postanowieniu z dnia 18 września 2008 r., sygn. Ts 157/08, Trybunał Konstytucyjny, uznając, że pomiędzy poszczególnymi procedurami sądowymi istnieją różnice, podkreślił, że specyfika sądowej procedury administracyjnej nie jest aż tak daleko idąca, aby można było *a priori* w postępowaniu sądownoadministracyjnym wykluczyć zasadę odpłatności, na której opiera się bowiem polski wymiar sprawiedliwości (*vide* – OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 48).

Dlatego zasadnym jest odwołanie się do najważniejszych i relewantnych w odniesieniu do przedmiotu niniejszej skargi konstytucyjnej ustaleń Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym.

W kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny zauważał m.in., że zasada odpłatności wymiaru sprawiedliwości (a więc także wyjątki od niej w postaci zwolnienia od kosztów sądowych) ma istotne znaczenie dla zapewnienia stronom dostępu do sądu dla realizacji ochrony ich praw (*vide* – powołane wyroki o sygn. P 4/04, SK 33/07 i P 37/07), zaś zasada odpowiedzialności za wynik procesu (a tym samym obowiązek zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony wygrywającej) jest elementem sprawiedliwego postępowania sądowego. Na tle art. 32 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podkreślał natomiast, że zasada równości jest fundamentalną zasadą przenikającą całe postępowanie cywilne, nie wyłączając regulacji związanej z kosztami procesu i pomocą prawną świadczoną z urzędu (*vide* – powołany wyrok o sygn. P 37/07), choć równorzędność stron postępowania cywilnego nie oznacza nakazu ich jednakowego potraktowania w sferze kosztów postępowania – odmienne są bowiem ich role procesowe, lecz obowiązek odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości, to znaczy tak, aby zachowana została zasada równości broni (*vide* – powołany wyrok o sygn. P 15/05). Zasada ta obliuguje do zrównoważenia pozycji procesowej stron, z uwzględnieniem rodzaju i zakresu dostępnych proceduralnie środków obrony praw i interesów na drodze sądowej. 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 (*vide* – powołane wyroki o sygn. SK 21/05, P 37/07 i wyrok z dnia 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29). Ewentualne odstępstwa od zasady odpłatności postępowania sądowego oraz zasady odpowiedzialności za wynik postępowania powinny mieć charakter wyjątkowy i muszą być interpretowane w sposób ścisły. Prawo do zwolnienia (od kosztów) nie jest nieograniczone i nie jest jego celem zapewnienie idealnej (wedle oceny zainteresowanego) dostępności wymiaru sprawiedliwości zawsze i w każdej sprawie (*vide* – powołany wyrok o sygn. P 4/04). Dodatkowo, zwolnienie od kosztów postępowania, w szczególności innych niż koszty sądowe, nie może mieć charakteru bezwzględnego, tzn. nie może powodować sytuacji, w której druga strona wygrywając sprawę nie może domagać się uwzględnienia zwrotu poniesionych przez nią wydatków, wskazanych w przepisach ogólnych o postępowaniu cywilnym. Jeżeli ustawodawca, mając na uwadze pewne okoliczności przemawiające za takim ukształtowaniem sytuacji prawnej strony postępowania, przyjmuje bezwzględne zwolnienie od kosztów strony przegrywającej, muszą przez niego zostać jednocześnie stworzone takie mechanizmy prawne, które umożliwią drugiej z nich – w wypadku, gdy wygrywa sprawę – uzyskanie zwrotu poniesionych kosztów z innego źródła. Jedną z teoretycznych i czasem w ustawodawstwie stosowanych możliwości jest tutaj stworzenie możliwości zwrotu takich kosztów przez Skarb Państwa (*vide* – powołany wyrok o sygn. P 13/01).

Unormowania dotyczące kosztów postępowania (także ich wysokości, zasad ponoszenia przez strony oraz odstępstw od tych zasad) są więc ściśle związane z realizacją konstytucyjnych reguł porządku prawnego, które gwarantują skuteczną ochronę praw jednostek przez dostęp do sądu. Nie można jednak twierdzić, że sama instytucja kosztów narusza prawo do sądu. Naruszenie

to mogłoby wynikać z takiego ukształtowania instytucji kosztów, które uniemożliwiłoby albo nadmiernie utrudniłoby skuteczną ochronę praw na drodze sądowej. Nie jest w szczególności wykluczone stosowanie mechanizmu, polegającego na zwolnieniu od kosztów jednej ze stron postępowania, z wyłączeniem sytuacji, w której „wygrywający” sprawę poniosłby pełny ekonomiczny ciężar związany z jego uczestnictwem w postępowaniu. Tymczasem nie należy zapominać, iż rozstrzygnięcie o kosztach postępowania, choć stanowi konieczny element rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, nie jest elementem materialnym wyroku rozstrzygającego spór prawny. Postanowienie o kosztach nie jest elementem aktu sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, lecz czynnością konsekwentną, stanowiącą konsekwencję rozstrzygnięcia merytorycznego w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64, z dnia 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07, OTK ZU nr 10/a/2008, poz. 171, z dnia 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3A/2011, poz. 29 i z dnia 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33). Ma charakter incydentalny, a postępowanie zażaleniowe w tym zakresie nie odnosi się do istoty sprawy. Wprowadzenie zasady ponoszenia kosztów postępowania związanych ze swoim udziałem w sprawie, bez względu na wynik rozstrzygnięcia, odnosi się zatem również tylko do postępowania w kwestii incydentalnej. Nie można więc twierdzić, że prowadzi to do sytuacji, w której „wygrywający” sprawę ponosi pełny ekonomiczny ciężar związany z jego uczestnictwem w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Niezależnie od powyższego, godzi się zauważyć, iż przyjęcie tezy o konstytucyjnej niezbędności wprowadzenia zasady zwrotu kosztów w postępowaniu wywołanym zażaleniem, złożonym w trybie art. 194 § 1 pkt 9 p.p.s.a., prowadzi – w konsekwencji – do obciążenia kosztami takiego postępowania także skarżącego, nie tylko wówczas, gdy jego zażalenie nie

zostało uwzględnione, ale również wtedy, gdy zażalenie (uwzględnione) zostało wniesione przez organ. Taki zaś skutek orzeczenia niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji byłby trudny do zaakceptowania, ze względu na miejsce jednostki w państwie oraz rolę organów administracji w procesie stosowania prawa.

Zażalenie, o którym mowa w art. 194 § 1 pkt 9 p.p.s.a., choć może być wniesione od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, jest środkiem odwoławczym, którego przedmiotem zaskarżenia jest jedynie rozstrzygnięcie co do kosztów postępowania („postanowienie” zawarte w wyroku – jeden z jego punktów). Nie można przeto uznać, iż art. 197 § 2 w zakresie, w jakim do rozpoznania zażalenia złożonego w trybie art. 194 § 1 pkt 9 p.p.s.a. nie stosuje się odpowiednio art. 203 pkt 1 w związku z art. 209 p.p.s.a., narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Na marginesie należy jeszcze wskazać, że nietrafny jest podniesiony przez Skarżącą argument związany z przymusem adwokacko-radcowskim. W skardze konstytucyjnej podkreślono, że wskutek odesłania w art. 197 § 2 p.p.s.a. do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących skargi kasacyjnej zażalenie na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego powinno być sporządzone przez radcę prawnego lub adwokata, co zmusza stronę do skorzystania z usług profesjonalnego pełnomocnika, a tym samym poniesienia kosztów zastępstwa procesowego, stanowiących element kosztów postępowania sądowego. Wbrew jednak twierdzeniom Skarżącej, co do zasady przepisy p.p.s.a. nie przewidują konieczności składania zażalenia sporządzonego przez profesjonalnego pełnomocnika. Wyjątkiem jest zażalenie, którego przedmiotem jest odrzucenie skargi kasacyjnej. Powinno ono być – zgodnie z art. 194 § 4 p.p.s.a. – sporządzone przez adwokata lub radcę prawnego (*vide* – Ryszard Kubacki, *Skarga kasacyjna oraz zażalenie w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz praktyczny*, LEX nr 71750). Zażalenie jest

– jak podkreśla się w piśmiennictwie – środkiem mniej sformalizowanym niż skarga kasacyjna, stąd przy jego wnoszeniu nie obowiązuje przymus adwokacko-radcowski, za wyjątkiem sytuacji, kiedy zażalenie dotyczy odrzucenia skargi kasacyjnej przez wojewódzki sąd administracyjny i z natury rzeczy wymaga od wnoszącego wiedzy fachowej, którą zwykle strona nie dysponuje (*vide* – Michał Kania, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Oficyna 2009, LEX nr 98593 i Wojciech Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, LEX nr 134485/13).

Okoliczność powyższa nie jest wprawdzie przesądzająca co do wyniku kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów, na co – w podobnych okolicznościach – zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z dnia 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, podkreślając, że przepisy, zgodnie z którymi w postępowaniu nie ma „przymusu adwokackiego”, a osoby mogą działać same lub przez pełnomocników, w żaden sposób nie zmuszają, ani też nie zakazują zatrudnienia profesjonalnego pełnomocnika (*vide* – *op. cit.*), tym niemniej, ze względu na jej wyeksponowanie w skardze konstytucyjnej, konieczne było odniesienie się i do niej.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego