

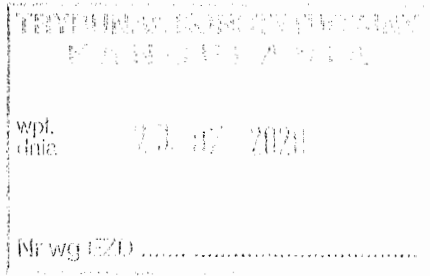


Warszawa, 23 lipca 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 95/19

BAS-WAK-198/19



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej P P z 4 października 2018 r. (sygn. akt SK 95/19), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. P P (dalej: skarżący), reprezentowany przez radcę prawnego ustanowionego z wyboru, przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczynił art. 203 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a. lub PPSA).

Zaskarżony przepis obowiązuje w brzmieniu: „Stronie, która wniosła skargę kasacyjną, należy się zwrot poniesionych przez nią niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego: (...) 2) od skarżącego – jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę”.

Skarżący kwestionuje jedną z zasad orzekania o kosztach w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (dalej: NSA).

II. Stan faktyczny i prawny sprawy skarżącego

1. Decyzją z października 2013 r. Naczelnik Urzędu Celnego w P określił skarżącemu zobowiązanie w podatku akcyzowym za okres 6 miesięcy 2008 r. (za lipiec – zł; za sierpień – zł; za wrzesień – zł; za październik – zł; za listopad – zł; za grudzień – zł). Wobec powyższego, skarżący wniósł odwołanie do Dyrektora Izby Celnej w W, który po jego rozpoznaniu, wydał maja 2014 r. decyzję uchylającą rozstrzygnięcie organu I instancji oraz orzekającą co do istoty sprawy przez określenie skarżącemu zobowiązań w podatku akcyzowym za 5 miesięcy 2008 r. (za lipiec – zł; za sierpień – zł; za wrzesień – zł; za październik – zł; za grudzień – zł).

2. Od decyzji kończącej postępowanie w administracyjnym toku instancji skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W, który wyrokiem z grudnia 2015 r., sygn. akt, uchylił zaskarżoną decyzję oraz stwierdził, że nie podlega ona wykonaniu do czasu uprawomocnienia

się wyroku, a także zasądził od organu II instancji zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Od tego wyroku, Dyrektor Izby Celnej w W złożył skargę kasacyjną do NSA, który wyrokiem z maja 2018 r., sygn. akt , uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania sądowi I instancji, a także zasądził od skarżącego na rzecz Dyrektora Izby Celnej w W zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego. Wysokość kosztów została zeterminowana kwotami: zł (tytułem wpisu od skargi kasacyjnej) oraz zł (tytułem wynagrodzenia pełnomocnika organu).

Dla porządku należy w tym miejscu nadmienić, że z mocy przywołanego wyroku NSA, sprawa została przekazana sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, a tym samym postępowanie w sprawie podatkowej nie zostało zakończone wraz z wydaniem wyroku kasatoryjnego. Zakończyło się ono wraz z uprawomocnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z listopada 2018 r., sygn. akt , oddalającym skargę skarżącego.

Jednocześnie jednak, w perspektywie przedmiotu zaskarżenia i zarzutów niniejszej skargi konstytucyjnej, trzeba wskazać, że o kosztach postępowania kasacyjnego orzekł NSA, a sąd pierwszej instancji, ponownie rozpoznając sprawę – zgodnie z przepisami p.p.s.a. – nie orzeka o kosztach postępowania kasacyjnego, jeśli zostały one zasądzone już w wyroku kasatoryjnym. Z tego względu to właśnie wyrok NSA, w części dotyczącej rozstrzygnięcia o kosztach, skarżący wiąże z naruszeniem jego konstytucyjnych praw.

Wyrok NSA wydany w sprawie skarżącego wraz z uzasadnieniem został doręczony jego pełnomocnikowi 10 sierpnia 2018 r. i stał się – jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – podstawą do wniesienia 4 października 2018 r. (data nadania) skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym należy uznać, że dochowany został trzymiesięczny termin wniesienia skargi, zastrzeżony w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK).

III. Zarzuty skarżącego

1. Skarżący, wskazując istotę problemu wyłaniającego się na kanwie analizowanej skargi konstytucyjnej, podnosi, iż „dotyczy tego od kogo w sprawach administracyjnych (szeroko rozumianych sporów obywatela z organami państwa zmierzających do sądowej kontroli legalności działania administracji), tj. czy od skarżącego w I instancji (obywatela/podatnika), czy od sądu administracyjnego I instancji, należy się zwrot – na rzecz organu administracji – kosztów postępowania kasacyjnego zasądzonych przez sąd administracyjny II instancji (kosztów wpisu, w tym wpisu stosunkowego, a także zwrot kosztów zastępstwa procesowego) w razie wadliwego (niezgodnego z prawem) rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny I instancji, które to rozstrzygnięcie jest następnie usuwane z obrotu prawnego przez sąd administracyjny II instancji” (skarga, s. 2).

W skardze wywodzi się, że zgodnie z zaskarżonym art. 203 pkt. 2 p.p.s.a., „w sytuacji, gdy skargę kasacyjną od wyroku sądu administracyjnego I instancji wnosi organ administracji, a wyrok sądu administracyjnego I instancji zostanie uchylony przez sąd administracyjny II instancji z uwagi na jego wadliwość (niezgodność z prawem), to skarżący przed sądem administracyjnym I instancji (tj. obywatel/podatnik) jest zobowiązany do zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz organu administracji, pomimo tego, iż:

1) przyczyną uchylecia wyroku sądu I instancji było wyłącznie [podkreślenie autora skargi – uwaga własna] bezpośrednie działanie tego sądu (a nie jakiegokolwiek działanie skarżącego, tj. podatnika/obywatela), polegające na wydaniu wadliwego (niezgodnego z prawem) wyroku tego sądu i która to wadliwość została skorygowana przez sąd administracyjny II instancji w wydanym przez ten sąd wyroku, oraz

2) podatnik/obywatel nie składał skargi kasacyjnej do sądu administracyjnego II instancji od wyroku sądu administracyjnego I instancji (a zatem nie wszczął postępowania przed sądem administracyjnym II instancji)” (skarga, s. 2-3).

Skarżący identyfikuje konieczność zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego organowi – w zrekonstruowanej przez niego sytuacji procesowej – z uszczerbkiem w swoim majątku. Tym samym skarżący wywodzi, iż kontestowana przez niego regulacja – będąc podstawą ingerencji w jego majątek, z którego uiszczane są koszty postępowania – godzi w jego prawo do własności (art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji).

Jednocześnie skarżący nie dostrzega żadnej okoliczności, która usprawiedliwiłaby stwierdzoną przez niego ingerencję, co uzasadnia zarzut naruszenia także art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Zdaniem skarżącego, zaskarżona przez niego norma regulująca zwrot kosztów między stronami postępowania przed NSA narusza także zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Skarżący wywodzi bowiem: „Narusza zasadę sprawiedliwości społecznej sytuacja, w której skarżący (obywatel/podatnik) płaci za błąd sądu administracyjnego I instancji (niezawiniony przez skarżącego), który to sąd administracyjny jest przecież w pełni niezależny od skarżącego, a także nie jest związany zarzutami skargi złożonej przez skarżącego. Wskazuje na to też PPSA - jeżeli skarżący wygra w sądzie administracyjnym I instancji (bo organ administracji naruszył prawo, który to błąd stwierdził sąd), to skarżący ma zasądzone koszty od organu administracji (art. 200 PPSA)” (skarga, s. 12).

IV. Analiza formalnoprawna

1. Kontrola konstytucyjna inicjowana w trybie skargi konstytucyjnej jest wyznaczona przez ramy określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W myśl tego przepisu, 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. Ustawodawca doprecyzował zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony i nałożył na skarżącego szereg obowiązków, których wypełnienie stanowi *conditio sine qua non* merytorycznego rozpoznania skargi.

Zgodnie ze stabilną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania (por. m.in. wyroki TK z: 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13; 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14 i 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15 i powołane tam orzecznictwo sądu konstytucyjnego oraz postanowienia TK z: 14 listopada 2007 r.,

sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09; 18 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 1/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19; 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 21/17 i 9 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 19/18).

W wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu skargi, Trybunał umarza postępowanie, albowiem pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi – przewidzianej art. 61 ustawy o TK – nie przesądza definitywnie o dopuszczalności późniejszego jej rozpoznania co do *meritum* (zob. postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. akt SK 5/14). Dopiero bowiem szczegółowa analiza okoliczności sprawy prowadzona na etapie jej merytorycznego rozpoznania pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi Konstytucji i ustawy o TK. Dopuszczalność rozpoznania niniejszej skargi podlegała kontroli wstępnej. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 27 listopada 2019 r. (sygn. akt Ts 151/18), uznawszy, że spełnia ona wymogi formalne i materialne, warunkujące poddanie jej merytorycznemu rozstrzygnięciu, nadał jej dalszy bieg.

W opinii Sejmu, analiza skargi konstytucyjnej mająca na celu weryfikację istnienia pozytywnych oraz braku ujemnych przesłanek procesowych prowadzi jednak do wniosku, że pismo procesowe inicjujące niniejsze postępowanie jest obarczone wadami, które przesądzają o niedopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie. Z tego względu należy wskazać, co następuje.

2. Skarżący jako wzorce kontroli wskazał następujące przepisy Konstytucji: art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”), art. 64 ust. 1 i ust. 3 („Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” oraz „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”), a także art. 31 ust. 3 Konstytucji („Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego,

bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”).

Przy czym analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej nie pozostawia wątpliwości, że traktuje on przywołane przepisy jako samodzielne wzorce kontroli. Zarówno w *petitum* skargi, jak i jej uzasadnieniu (por. nagłówki w skardze: na s. 9 „II.2 Prawo własności i jego ograniczenia” i na s. 11 „II.3. Zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada proporcjonalności”) art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 63 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji wskazywane są jako autonomiczne podstawy kontroli.

Dla porządku Sejm nadmienia, że – w świetle zawartości uzasadnienia zarzutów skargi – jako oczywistą omyłkę pisarską traktuje wskazanie w jej *petitum* na art. 64 ust. 2 Konstytucji (zamiast art. 64 ust. 3) jako podstawę kontroli konstytucyjności.

Zważywszy poczynione ustalenia, uprawniona jest uwaga, że już taka konstrukcja wzorców budzić może zastrzeżenia z perspektywy zasad rządzących badaniem zaskarżonych przepisów przez Trybunał w trybie skargi konstytucyjnej. Jedną z konstytucyjnych przesłanek umożliwiających rozpoznanie skargi stanowi wykazanie przez skarżącego, że doszło do naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Nie ma wątpliwości co do tego, iż art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji inkorporują prawo podmiotowe skarżącego i mogą stanowić samodzielną podstawę kontroli kwestionowanej przez niego regulacji. Natomiast zawartość normatywna art. 2 oraz art. 31 ust. 3 podaje w wątpliwość dopuszczalność autonomicznej oceny konstytucyjności art. 203 pkt 2 p.p.s.a. w świetle ich postanowień.

Odnosząc się do art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy przypomnieć, że przepis ten nie proklamuje chronionych w trybie skargi konstytucyjnej praw i wolności człowieka i obywatela, „lecz wyznacza granice ingerencji w konkretne prawa konstytucyjne zagwarantowane w szczegółowych przepisach konstytucyjnych” (wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; zob. także wyrok TK z 17 listopada 2010 r., sygn. akt SK 23/07). W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny może oceniać, czy ustanowione ograniczenia praw konstytucyjnych mieszczą się w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tylko w wypadku, gdy w skardze są wskazane konkretne prawa zagwarantowane w szczegółowych przepisach konstytucyjnych. Jak wskazał Trybunał w pełnym składzie, „w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może stanowić całkowicie

samodzielnego wzorca kontroli. Musi on być zawsze ujmowany jako przepis związkowy, stosowany wespół z innymi przepisami Konstytucji, normującymi konkretne wolności lub prawa” (wyrok TK z 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05).

Nieco bardziej skomplikowana jest kwestia uznania art. 2 Konstytucji za samodzielną podstawę kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Wymaga bowiem zaakcentowania, że przywoływany przez skarżącego art. 2 Konstytucji tylko w pewnych wypadkach może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, a możliwość tą „należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną” (wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pojawia się ona w dwóch sytuacjach: „Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (zob. postanowienia z dnia 24 stycznia 2001 r., sygn. TS 129/00, OTK ZU 2002, nr 4/B, poz. 248; z dnia 21 czerwca 2001 r., sygn. TS 187/00, OTK ZU 2002, nr 3/B, poz. 203; z dnia 6 marca 2001 r., sygn. TS 199/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 107; z dnia 10 sierpnia 2001, sygn. TS 56/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 289 oraz wyrok z dnia 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 258). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyrok z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, poz. 2)” (wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; por. też np. postanowienie TK z 28 października 2008 r., sygn. akt Ts 177/08).

Na gruncie analizowanej sprawy skarżący wskazuje, że wnosi o konfrontację zakwestionowanego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającą wprost z art. 2 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „zasada sprawiedliwości społecznej nie stanowi jedynie ogólnej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej czy też swoistej «dyrektywy programowej», gdyż na gruncie art. 2 Konstytucji można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi – choćby ogólnie ujętymi

(zob. wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258)”
(wyrok TK z 22 maja 2013 r., sygn. akt P 46/11).

Jakkolwiek Trybunał aprobuje możliwość rekonstrukcji z zasady sprawiedliwości społecznej prawa do sprawiedliwego traktowania, to jednocześnie nakłada na podmiot powołujący się na nie obowiązek odniesienia go do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi. W opinii Sejmu, skarżący nie uczynił jednak wysiłku na rzecz realizacji tego obowiązku, a rozważania swoje ograniczył do ogólnego stwierdzenia: „Narusza zasadę sprawiedliwości społecznej sytuacja, w której skarżący (obywatel/podatnik) płaci za błąd sądu administracyjnego I instancji (niezawiniony przez skarżącego), który to sąd administracyjny jest przecież w pełni niezależny od skarżącego, a także nie jest związany zarzutami skargi złożonej przez skarżącego” (skarga, s. 12). Tym samym, zdaniem Sejmu, skarżący zniweczył możliwość uwzględnienia zasady sprawiedliwości społecznej jako samodzielnej podstawy kontroli konstytucyjności w jego sprawie.

W świetle dokonanych ustaleń zasadne jest rozważenie ujęcia zarówno art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i wynikającej z art. 2 zasady sprawiedliwości społecznej jako pomocniczych względem art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji wzorców kontroli.

Sejm odnotowuje w tym względzie, że jakkolwiek odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, która „znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli” (por. np. wyrok TK z 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01 oraz postanowienia TK z: 8 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 26/07 i 21 lipca 2009 r., sygn. akt SK 61/08), można przyjąć, że skarżący wnosi o weryfikację zaskarżonego przepisu z perspektywy art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji, to taki zabieg nie da jednak rezultatu w postaci dopuszczalności kontroli zgodności z poddanymi analizie wzorcami. Przeszkodą ku temu są wady konstrukcyjne rozpatrywanej skargi konstytucyjnej.

3. Skarżący, uzasadniając zarzut niezgodności art. 203 pkt 2 p.p.s.a. z art. 64 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji – wskazanymi w *petitum* skargi jako wzorce konstytucyjności – posługuje się niemal identyczną argumentacją, odnosząc ją do przywołanych podstaw kontroli.

Po pierwsze, skarżący – otwierając wywód poświęcony przedstawieniu argumentów na rzecz forsowanej przez siebie tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu – wskazuje na niezgodność z Konstytucją instytucji „wpisu od skargi do sądu administracyjnego jako wpisu stosunkowego” (skarga, s. 8; por. art. 231 p.p.s.a.), zastrzegając jednocześnie, że „[...] być może narusza [Konstytucję – uwaga własna] również ustalenie wpisu od skargi jako wpisu stałego, szczególnie ustalonego w kwocie wyższej niż rozsądna kwota symboliczna, np. kwota 500,00 zł wpisu od jednej skargi). Konstytucja nie stanowi bowiem w żadnym miejscu, iż prawo do sądu w sprawach administracyjnych jest uzależnione od dokonania wpisu” (*ibidem*). Pogląd ten, jakkolwiek skorygowany przez skarżącego stwierdzeniem, że „kwestia ta (w tym kwestia wpisu od skargi w sprawach administracyjnych) nie jest jednak istotą Skargi Konstytucyjnej” (*ibidem*), stanowi istotną część formułowanej przez niego argumentacji przemawiającej za niekonstytucyjnością zaskarżonego postanowienia p.p.s.a.

W tej perspektywie należy podkreślić, że zakwestionowany przepis odnosi się do reguły podziału kosztów w postępowaniu kasacyjnym. Skarżący natomiast, wskazując na art. 205 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym do niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego zalicza się m.in. ich wynagrodzenie, wyraźnie kontestuje to, że zasądzone w jego sprawie koszty zastępstwa procesowego (zł) wynikały z aktywności radcy prawnego, który jest pracownikiem organu administracji publicznej, będącego stroną sporu sądowoadministracyjnego. Skarżący wywodzi „adwokat lub radca prawny organu administracji (będący przecież pracownikiem organu administracji) otrzymuje zawsze miesięczne wynagrodzenie od organu administracji (finansowane przecież z budżetu, a ten powstaje z podatków, tj. z budżetu Państwa) – niezależnie od tego czy w danym miesiącu reprezentuje organ administracji w sądzie (w tym w sądzie administracyjnym) czy nie (należy to do jego obowiązków pracowniczych), a także ile razy w danym miesiącu reprezentuje ten organ administracji w sądzie (w tym w sądzie administracyjnym)” (skarga, s. 11, 13). W świetle tej wypowiedzi wymaga zaznaczenia, że wysokość kosztów zastępstwa procesowego – *in casu* – reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 265) i kwestia ta w żaden sposób nie jest zależna od zawartości normatywnej zaskarżonego przepisu p.p.s.a.

Po drugie, skarżący – podejmując próbę uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji, podnosi, że „zapłata przez Skarżącego kwoty zasądzonej Wyrokiem NSA na zasadzie art. 203 pkt 2) PPSA stanowi niewątpliwie uszczuplenie jego majątku, a sam przepis jest niezgodny z Konstytucją”, a w kolejnym zdaniu wywodzi: „W ocenie Skarżącego bowiem, bezsprzecznie zgodny z Konstytucją jest model, w którym – poza wpisem od skargi – skarżący nie ponosi w ogóle innych kosztów postępowania sądowoadministracyjnego (ani przed sądem administracyjnym I instancji ani przed sądem administracyjnym II instancji). Brak jest bowiem w Konstytucji odmiennej regulacji w tym zakresie (dla porównania odmienne konstytucyjne uregulowanie w zakresie prawa do opieki medycznej i prawa do nauki) [...], a prawo do sądu jawi się jako prawo konstytucyjne obywatela (które – w braku odmiennej regulacji konstytucyjnej analogicznej np. do art. 70 ust. 2 zdanie drugie [...] Konstytucji – jest finansowane dla wszystkich obywateli w całości z budżetu, a ten powstaje z podatków). [...] Być może też zgodny z Konstytucją jest model, w którym – poza wpisem od skargi – skarżący: (1) nie ponosi innych kosztów postępowania sądowoadministracyjnego przed sądem administracyjnym I instancji (tak jak było gdy sądownictwo administracyjne było jednoinstancyjne), ale (2) ponosi wyłącznie koszty postępowania sądowoadministracyjnego przed sądem administracyjnym II instancji – w razie złożenia przez niego skargi kasacyjnej, która jest następnie oddalona (jako konieczność zapłaty kosztów postępowania przed sądem administracyjnym II instancji, które potwierdza prawidłowość (zgodność z prawem) stanowiska sądu administracyjnego I instancji). W ocenie Skarżącego, rażąco jednak niezgodny z Konstytucją jest przyjęty obecnie w PPSA model, w którym – poza wpisem od skargi – skarżący: (1) nie ponosi innych kosztów postępowania sądowoadministracyjnego przed sądem administracyjnym I instancji, ale (2) ponosi koszty postępowania sądowoadministracyjnego przed sądem administracyjnym II instancji – w razie złożenia skargi kasacyjnej przez organ administracji” (skarga, s. 9-10).

Po trzecie, dokładnie ten sam wywód o konstytucyjnym, potencjalnie konstytucyjnym i rażąco niekonstytucyjnym modelu ponoszenia kosztów postępowania przed sądami administracyjnymi skarżący zamieszcza w części skargi dedykowanej uzasadnieniu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (skarga, s. 11-12).

Ponadto należy odnotować, że skarżący, poprzestając na zdawkowym zrekonstruowaniu treści zasady proporcjonalności, którą wyraźnie wywodzi z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie podaje żadnych argumentów mających przemawiać za naruszeniem tej zasady w odniesieniu do ingerencji w jego prawo własności. Sejm przypomina, że zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji „konieczności”. Skarżący nie wskazał przy tym, który z elementów zasady proporcjonalności doznał naruszenia.

Dodatkowo, w żadnej z części skargi skarżący nie podniósł argumentów za niezgodnością kwestionowanej przez siebie normy z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

4. Odnosząc się do zaprezentowanego przez skarżącego sposobu argumentowania, Sejm stwierdza, że takie uzasadnienie nie spełnia wymogu formalnego skargi konstytucyjnej z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, jakim jest prawidłowe uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym konstytucyjnym prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny: „skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka

konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; zob. także np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09; 12 października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11). Wyrażany w skardze pogląd o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji powinien zostać wsparty konkretnymi, merytorycznymi i przekonującymi argumentami (zob. np. postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09), „które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej między normami prawnymi – tymi, wynikającymi z zaskarżonych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego oraz konstytucyjnymi, statuującymi określone prawo lub wolność przysługującą skarżącemu” (postanowienie TK z 24 lipca 2002 r., sygn. akt SK 44/01). Tym bardziej, że Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (zob. m.in. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10; postanowienie TK z 25 lutego 2015 r., sygn. akt Tw 37/14).

Wymóg właściwego uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu; przedstawiana argumentacja winna bowiem doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Trybunał, w świetle art. 67 ust. 1 ustawy o TK, jest związany granicami skargi, co w konsekwencji uniemożliwia samodzielne określanie przez niego przedmiotu kontroli, jak i zastąpienie skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy (zob. np. postanowienie TK z 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14). Jak podnosi Trybunał, „dotyczy to także sytuacji, w której skarżący ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, a nie precyzuje argumentów na potwierdzenie postawionej w skardze tezy” (zob. postanowienia TK z: 5 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 25/12, 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 17/13).

Analiza treści uzasadnienia skargi konstytucyjnej wskazuje, że istotą wątpliwości konstytucyjnych skarżącego jest kształt modelu ponoszenia kosztów postępowania przed sądami administracyjnymi oraz zasady repartycji kosztów między stronami w postępowaniu kasacyjnym.

W celu uczynienia dalszych wywodów czytelnymi, Sejm zrekonstruuje podstawowe zasady ponoszenia kosztów postępowania sądownoadministracyjnego.

5. Przede wszystkim należy odnotować, że zakwestionowana regulacja została pomieszczona w Rozdziale 1 „Zwrot kosztów postępowania między stronami” działu V „Koszty postępowania” p.p.s.a. Kosztami postępowania, zgodnie z art. 205 p.p.s.a., są: koszty sądowe obejmujące opłaty sądowe – wpis (art. 230 p.p.s.a.), opłatę kancelaryjną (art. 234 p.p.s.a.), zwrot wydatków (art. 211-213 p.p.s.a.), a także wydatki strony takie jak np. wynagrodzenie pełnomocnika lub koszty przejazdu.

Co do zasady, zgodnie z art 199 p.p.s.a., koszty związane z poszczególnymi czynnościami procesowymi ponosi osoba dokonująca tych czynności. Koszty postępowania obciążają strony postępowania, którymi są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi (art. 32 p.p.s.a.). Ze względu na 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 sądownoadministracyjnym. 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).

Przywołana zasada ponoszenia kosztów postępowania przez stronę, która dokonała określonej czynności, obowiązuje w postępowaniu sądownoadministracyjnym zarówno w postępowaniu przed pierwszą instancją, jak i w postępowaniu kasacyjnym (zob. uchwałę składu 7 sędziów NSA z 4 lutego 2008 r., sygn. akt I OPS 4/07).

Jednocześnie jednak z postanowień p.p.s.a., co zakłada art. 199 tej ustawy, wynika szereg wyjątków od zrekonstruowanej powyżej podstawowej reguły ponoszenia kosztów postępowania, do których należą:

a) zasada ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania, obowiązująca w postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji i polegająca 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 (art. 200-201 p.p.s.a.);

b) zasada odpowiedzialności za wynik postępowania, obowiązująca w postępowaniu kasacyjnym, zgodnie z którą strona wygrywająca postępowanie przed NSA może dochodzić zwrotu kosztów postępowania od strony przegranej (art. 203 i art. 204 p.p.s.a.);

c) zasada stosunkowego rozdzielenia kosztów, która może zostać zastosowana przy częściowym uwzględnieniu skargi, i w stosunku do tego sąd ma możliwość zasądzenia od organu na rzecz skarżącego części kosztów (art. 206 p.p.s.a.);

d) zasada zawinienia, polegająca na tym, że niezależnie od wyniku sprawy, sąd może nałożyć na stronę obowiązek zwrotu całości lub części kosztów wywołanych jej 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 (zob. postanowienie TK z 5 listopada 2018 r., sygn. akt SK 5/14).

Na tle poczynionych ustaleń, trzeba zaznaczyć, że skarżący kwestionuje jedną z norm regulujących zasady repartycji kosztów między stronami postępowania przed NSA, objętą statusem wyjątku od reguły z art. 199 p.p.s.a.

W zaskarżonym art. 203 pkt 2 p.p.s.a. ustawodawca przyjął zasadę finansowej odpowiedzialności za wynik postępowania (zasadę rezultatu), którego przedmiotem jest badanie prawidłowego rozpoznania sprawy przez sąd I instancji. Zasada ta oznacza, że zwrot kosztów postępowania przysługuje obu stronom postępowania w II instancji, w zależności od wyniku postępowania wszczętego skargą kasacyjną. Uwzględnienie skargi kasacyjnej wniesionej przez skarżącego od wyroku oddalającego skargę, skutkuje przyznaniem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego skarżącemu od organu (art. 203 pkt 1 p.p.s.a.), natomiast uwzględnienie skargi kasacyjnej wniesionej przez organ od wyroku

uwzględniającego skargę, skutkuje przyznaniem organowi zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego od skarżącego (zakwestionowany art. 203 pkt 2 p.p.s.a.).

Zwrot kosztów postępowania kasacyjnego dotyczy kosztów poniesionych i niezbędnych, na zasadach ogólnych określonych w art. 205 p.p.s.a. w zw. z art. 207 p.p.s.a. Sąd postanawia o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego, co do zasady, na wniosek, o którym mowa w art. 210 § 1 p.p.s.a., chyba że zachodzą okoliczności uzasadniające orzekanie z urzędu, w drodze wyjątku (art. 210 § 2 p.p.s.a.).

Jak wskazuje się w literaturze: „Powrót do ogólnej zasady odpowiedzialności strony za koszty postępowania związane z jej udziałem w sprawie [na etapie postępowania kasacyjnego – uwaga własna] jest uzasadniony, gdy generujące te koszty czynności (np. złożenie odpowiedzi na skargę kasacyjną lub na zażalenie) nie są niezbędne dla celowego dochodzenia praw, do ochrony jej interesu prawnego w postępowaniu kasacyjnym (L. Błystak, M. Kazek, *Koszty w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] *Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Legalis 2015).

Jednocześnie, Sejm uznaje za stosowne podkreślić, że nie ma racji skarżący, wywodząc, że „przez użycie słów «stronie (...) należy się zwrot» PPSA stanowi, iż sąd administracyjny II instancji nie ma możliwości nie zasądzenia (odstąpienia od zasądzenia) od skarżącego na rzecz organu administracji niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej organu administracji” (skarga, s. 9). Trzeba bowiem zauważyć, że NSA ma do dyspozycji normę wynikającą z art. 207 § 2 p.p.s.a., w myśl której, w przypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części. Aktualizacja w danej sprawie przesłanki „szczególnie uzasadnionego przypadku” podlega każdorazowej ocenie sądu, który daje temu wyraz w uzasadnieniu orzeczenia.

Powracając do głównego wątku analizy konstrukcji uzasadnienia skargi, Sejm stwierdza, że skarżący kwestionuje przyjęty przez ustawodawcę model regulacyjny w zakresie repartycji kosztów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w szczególności w postępowaniu kasacyjnym. Inicjator niniejszego postępowania wyraźnie przy tym wskazuje, że pożądanym – wedle jego opinii – rozwiązaniem byłoby ustalenie zasady, że koszty postępowania kasacyjnego wszczętego przez organ administracji, w wyniku którego dojdzie do uchylenia wyroku sądu

administracyjnego I instancji, powinien pokrywać podmiot, którego działania spowodowały ich powstanie. W kilku miejscach skargi skarżący podnosi:

- a) „uszczerbek majątkowy po stronie Skarżącego w postaci obowiązku zapłaty przez Skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz organu administracji został zatem nałożony nie na podmiot, którego bezpośrednie działanie spowodowało ich poniesienie (tj. na WSA albo na Skarb Państwa), a na podmiot, którego działanie nie spowodowało w żaden sposób ich poniesienia (tj. na Skarżącego)” (skarga, s. 5);
- b) „W ocenie Skarżącego, PPSA nie reguluje zatem w sposób zgodny z Konstytucją obowiązku zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz organu administracji przez stronę, która nie zawiniła (nie przyczyniła się) do ich powstania (w tym nie kwestionowała rozstrzygnięcia sądu administracyjnego I instancji)” (skarga, s. 9);
- c) „Koszty postępowania przed sądem administracyjnym II instancji związane z wadliwym (niezgodnym z prawem) działaniem organu państwa (tj. sądu administracyjnego I instancji) w żaden sposób nie mogą obciążać skarżącego przed sądem administracyjnym I instancji. Obowiązek zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony przeciwnej należy bowiem bezpośrednio i ściśle powiązać z zasadą zawinienia/przyczynienia się do prowadzenia postępowania w danej instancji” (skarga, s. 10-11).

W opinii skarżącego, uzasadnieniem dla słuszności wyrażanych przez niego poglądów jest unormowanie regulujące repartycję kosztów między stronami w postępowaniu przed sądem administracyjnym I instancji: „W kwestii zwrotu kosztów na rzecz organu administracji od skarżącego, art. 200 [...] PPSA stanowi natomiast, iż – co do zasady – w postępowaniu przed sądem administracyjnym I instancji nie ma możliwości zasądzenia zwrotu kosztów postępowania od skarżącego na rzecz organu administracji, nawet gdy skarżący przegra przed sądem administracyjnym I instancji [...]. W ocenie Skarżącego, rozwiązanie takie jest prawidłowe, gdyż w pełni realizuje konstytucyjne prawo skarżącego do sądu administracyjnego [...]” (skarga, s. 8).

Zdaniem Sejmu, zasadnie należy przyjąć, że istota skargi sprowadza się do postulatu wprowadzenia nowej regulacji prawnej o określonej treści, mianowicie wprowadzenia w postępowaniu kasacyjnym zasady nieponoszenia kosztów przez stronę postępowania w sytuacji, gdy zostało ono zainicjowane skargą organu,

a w wyniku jej rozpoznania NSA uchylił wyrok sądu I instancji. Tylko takie rozwiązanie normatywne, w świetle wywodów skarżącego, należałoby uznać za w pełni zgodne z Konstytucją.

W ten sposób zgłaszana wątpliwość konstytucyjna skarżącego nie mieści się jednak w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Znajduje to potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie, zgodnie z którym: „zarzuty (...) nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę” (zob. np. wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00).

Sposób argumentacji zarzutów naruszenia konstytucyjnych wzorców nakazuje postrzegać je w perspektywie niepodlegającego ocenie trybunalskiej zaniechania ustawodawcy.

Argumentem przemawiającym za uznaniem, iż w niniejszej sprawie mamy do czynienia ze skargą na zaniechanie prawodawcze, jest wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu wyroku z 19 lutego 2013 r. 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 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 (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)”.

In casu skarżący również kwestionuje przyjęty przez ustawodawcę model prawny dotyczący rozkładu kosztów postępowania przed NSA wszczętego skargą

kasacyjną organu, wyrażając pogląd, że rozwiązania te powinny być odmienne, tzn. powinny w inny sposób normować rozłożenie kosztów postępowania sądowoadministracyjnego między strony i uczestników postępowania. Zarzuty te dotyczą w istocie braku regulacji, która zdaniem skarżącego, lepiej odpowiadałaby standardom konstytucyjnym. Skarżący, co podniesiono wcześniej, w istocie projektuje różne modele ponoszenia kosztów przez strony postępowania kasacyjnego, wskazując – jego zdaniem – najlepszy. Zarazem skarżący wywodzi, że nie jest to model rekonstruowany z norm aktualnie obowiązujących.

Z tego względu Sejm przywołuje pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który wywiódł, że „nie może w swoim orzecznictwie zastępować ustawodawcy i uzupełniać luk w prawie, zwłaszcza gdy skarżący w istocie żąda zmiany zasad rządzących postępowaniem przed sądami administracyjnymi i proponuje określone nowe rozwiązania prawne, noszące znamiona inicjatywy ustawodawczej. To pozostaje poza kognicją TK, a orzekanie w sprawie jest niedopuszczalne” (postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. akt SK 5/14).

6. Z perspektywy twierdzeń o zaskarżeniu w niniejszej sprawie zaniechania prawodawczego istotne jest wskazanie, że brak w konstrukcji reguł repartycji kosztów postępowania kasacyjnego między stronami możliwości ponoszenia kosztów tego postępowania przez podmiot, który przyczynił się do ich powstania (skarżący wskazuje na wojewódzki sąd administracyjny lub – z nieznanych Sejmowi względów – Skarb Państwa) lub przynajmniej wyłączenia możliwości zasądzenia na rzecz strony kosztów postępowania wszczętego z inicjatywy organu i zakończonego uchynieniem wyroku sądu I instancji, jest efektem intencjonalnego i uzasadnionego zaniechania ustawodawcy i nie można mu przypisać charakteru luki tetycznej.

Kontestowaną przez skarżącego zasadę odpowiedzialności za wynik postępowania skonstruowaną w art. 203 pkt 2 p.p.s.a. należy postrzegać jako jeden z instrumentów ograniczających pochojne uruchamianie postępowania ze skargi kasacyjnej. Do pozostałych barier można zaliczyć: przymus adwokacko-radcowski (art. 175 p.p.s.a.), oparcie skargi kasacyjnej na przynajmniej jednej z dwóch enumeratywnie wskazanych podstaw (art. 174 p.p.s.a.), czy limitowanie środków zaskarżenia rozpoznawanych przez NSA (zob. np. brak możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 194 § 1 w związku z art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a.;

zob. wyrok TK z 15 listopada 2016 r., sygn. akt SK 46/15). Przywołane instrumenty są wyrazem koniecznego kompromisu między potrzebą ograniczenia dostępu do najwyższej instancji sądownictwa administracyjnego a prawem jednostki do rozpoznania sprawy.

W literaturze wskazuje się, iż zakwestionowana przez skarżącego zasada „stanowi także konsekwencję obciążenia kosztami sądowymi organów, co przede wszystkim sprowadza się do obowiązku uiszczania przez nie wpisu od skargi kasacyjnej i konieczności korzystania przy jej sporządzaniu z usług profesjonalnego pełnomocnika (art. 175 p.p.s.a.)” (M. Niezgódka-Medek [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, A. Kabat, Lex/el. 2019, uwagi do art. 203). Trzeba powiem nadmienić, że w katalogu zwolnień przedmiotowo-podmiotowych od kosztów sądowych w art. 239 p.p.s.a. nie wymieniono organów.

Podsumowując, Sejm przypomina pogląd Trybunału, zgodnie z którym „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. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń szyskanujących 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 pieniądza, szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika etc.), 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” (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04).

W ocenie Sejmu, obciążenie skarżącego kosztami postępowania było rezultatem rozstrzygnięcia sprawy zasadniczej, z którą to konsekwencją – co do zasady musi się liczyć każdy, kto żąda sądowej ochrony prawnej. Wskazanie w art. 203 pkt 1 p.p.s.a. konsekwencji, jakie pociąga za sobą w zakresie kosztów

postępowania uwzględnienie przez NSA skargi kasacyjnej oznacza, że strona inicjująca postępowanie kasacyjne może wnosić o zwrot niezbędnych poniesionych kosztów sądowych od strony, która sprawę „przegrała” (*in casu* skarżący).

7. Poczynione ustalenia przesądzają o konieczności wystąpienia przez Sejm z wnioskiem o **umorzenie** postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek