



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 23 listopada 2007 r.

RPO-557780-V-07/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 022 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 022 827 64 53

Naczelnny Sąd Administracyjny

Izba Ogólnoadministracyjna

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego :

Czy przepisy art. 203 i 204 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) mają zastosowanie, gdy przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie ?

Uzasadnienie

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznającego skargi kasacyjne na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych kończące postępowanie w sprawie ujawniły się rozbieżności dotyczące zagadnienia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

W wyroku z dnia 13 grudnia 2004 r. (sygn. akt FSK 790/04) Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zwrot kosztów postępowania kasacyjnego przysługuje także wtedy, gdy sprawa zakończona została przez sąd administracyjny postanowieniem. Pogląd ten został powtórzony przez Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 12 kwietnia 2005 r. (sygn. akt GSK 1342/04), w świetle którego przepisy art. 203 i 204 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi mają również zastosowanie w przypadku, gdy przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie sądu pierwszej instancji.

Z kolei w postanowieniu z dnia 30 września 2005 r. (sygn. akt II OSK 702/05, ONSAiWSA z 2006 r., Nr 1, poz. 16) Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął, że w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej i uchylenia postanowienia sądu pierwszej instancji o odrzuceniu skargi przepis art. 203 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie ma zastosowania. W takim wypadku Naczelny Sąd Administracyjny nie orzeka o zwrocie kosztów postępowania także wówczas, gdy skarżący zgłosił w skardze kasacyjnej wniosek o przyznanie kosztów. W postanowieniu z dnia 25 lipca 2005 r. (sygn. akt II OSK 552/05, ONSAiWSA z 2006 r., Nr 1, poz. 17) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził zaś, iż w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej na postanowienie o odrzuceniu skargi poniesione przez skarżącego koszty postępowania kasacyjnego podlegają zaliczeniu do kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw i w razie uwzględnienia skargi mogą być zasądzone na rzecz skarżącego od organu na podstawie art. 200 Prawa o

postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tożsamy pogląd prawny wypowiedział Naczelny Sąd Administracyjny także w postanowieniu z dnia 15 maja 2007 r. (sygn. akt II OSK 293/07).

Linia orzecznicza przyjmująca, że przepisy art. 203 i 204 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stosuje się także, gdy przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego opiera się na następującej argumentacji. Wprowadzając jako wyjątek od zasady rozstrzyganie sprawy postanowieniem, ustawodawca w art. 166 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi postanowił, że do postanowień stosuje się odpowiednio przepisy o wyrokach, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. W konsekwencji zasady zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego zawarte w art. 203 i 204 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi odnoszą się również do sytuacji, w której przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie kończące postępowanie w sprawie wydane przez wojewódzki sąd administracyjny. W związku z tym -jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 12 kwietnia 2005 r. (sygn. akt GSK 1342/04) - „(...) przyjmując taką wykładnię art. 203 i 204 ustawy procesowej, należy użyte w nich zwroty odnoszące się do wyroku sądu I instancji oddalającego skargę odnieść do postanowienia sądu I instancji odrzucającego skargę.”

Z kolei poglądy o braku podstaw do stosowania art. 203 i 204 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sytuacji, gdy w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej dochodzi do uchylecia postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego odwołują się do literalnego brzmienia wymienionych przepisów. Najpełniej zostały one wyrażone w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2005 r. (sygn. akt II OSK 552/05) : „O kosztach postępowania kasacyjnego sąd orzeka jedynie wówczas, gdy rozpoznaje skargę kasacyjną od wyroku, ponieważ przepisy art. 203 i 204 wiążą zwrot kosztów postępowania kasacyjnego z wyrokiem sądu pierwszej instancji oddalającym lub

uwzględniającym skargę, co nie ma miejsca w przypadku rozpoznawania skargi kasacyjnej od postanowienia odrzucającego skargę. W razie uwzględnienia skargi kasacyjnej skarżącego koszty postępowania kasacyjnego związane ze skargą kasacyjną od postanowienia o odrzuceniu skargi podlegają zaliczeniu do poniesionych przez skarżącego kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw i mogą być zasądzone na rzecz skarżącego od organu w razie uwzględnienia skargi, na podstawie art. 200 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi."

Zajęcie stanowiska w sprawie objętej niniejszym wnioskiem wymaga szczegółowej analizy przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie zwrotu kosztów postępowania.

Na wstępie zwrócić trzeba uwagę, że co do zasady w postępowaniu kasacyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym obowiązuje reguła finansowej odpowiedzialności za wynik tego postępowania. W rezultacie strona przegrywająca sprawę ma obowiązek zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego stronie przeciwnej. Wskazaną zasadę realizują przepisy art. 203 i 204 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Stosownie do treści art. 203 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi 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. W myśl zaś art. 204 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi 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.

Odmienne natomiast kształtuje się kwestia zwrotu kosztów postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym. W postępowaniu tym nie obowiązuje bowiem zasada finansowej odpowiedzialności za wynik postępowania. Z art. 200 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika, że w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. W konsekwencji takiej regulacji skarżący w przypadku oddalenia jego skargi nie może być zobowiązany do pokrycia kosztów postępowania poniesionych przez organ.

Powołane przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazują na zasadnicze różnice w regulacji zwrotu kosztów postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji oraz w postępowaniu kasacyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji wyłączone zostało stosowanie zasady odpowiedzialności za wynik postępowania. Zasada ta natomiast, z korektami wynikającymi z treści art. 206 i 207 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, obowiązuje w postępowaniu kasacyjnym. W związku z tym rozstrzygnięcie kwestii będącej przedmiotem kontrowersji w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przesądzi o tym, czy w postępowaniu kasacyjnym, w którym przedmiotem kasacji jest postanowienie sądu pierwszej instancji, stosuje się zasadę odpowiedzialności finansowej za jego wynik.

Pogląd, iż sąd orzeka o kosztach postępowania kasacyjnego jedynie w sytuacji, gdy rozpoznaje skargę kasacyjną od wyroku, prowadzi w istocie do wyłączenia stosowania w postępowaniu kasacyjnym zasady odpowiedzialności finansowej za wynik procesu. W

rezultacie jego przyjęcia, co akcentowały także składy orzekające przychylające się do tego poglądu, skarżący ma prawo ubiegać się o zwrot poniesionych kosztów postępowania niezbędnych dla celowego dochodzenia praw (w tym także kosztów poniesionych w związku z koniecznością wniesienia skargi kasacyjnej od postanowienia), jeżeli skarga wniesiona zostanie w końcowym efekcie uwzględniona przez wojewódzki sąd administracyjny (art. 200 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

W związku z tym na tle powyższego poglądu pojawiają się dwa zagadnienia. Pierwsze dotyczy tego, iż wyraźną i nie budzącą wątpliwości intencją ustawodawcy było odmienne uregulowanie dla potrzeb postępowania kasacyjnego zasady zwrotu kosztów. Drugie zagadnienie wiąże się z tym, że sporządzenie skargi kasacyjnej objęte jest tzw. przymusem adwokackim (art. 175 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), zaś do niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego zalicza się ich wynagrodzenie (art. 205 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Przyjęcie koncepcji, iż skarżący zobowiązany z mocy przepisów prawa do skorzystania przy sporządzaniu skargi kasacyjnej kwestionującej postanowienie sądu pierwszej instancji z pomocy adwokata (radcy prawnego), po uwzględnienia skargi kasacyjnej, a następnie w wyniku oddalenia jego skargi przez wojewódzki sąd administracyjny nie mógłby ubiegać się o zwrot poniesionych kosztów postępowania kasacyjnego, musiałoby stawiać pod znakiem zapytania zgodność tak rozumianej konstrukcji prawnej z zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP) oraz z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok z dnia 8 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 33; z dnia 12 maja 1998 r., sygn. akt U 17/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 34) zasada równości polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną

(relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Z konstytucyjnej zasady równości wobec prawa wynika więc obowiązek równego traktowania obywateli i innych podmiotów. W każdym przypadku podmioty należące niewątpliwie do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą być traktowane różnie.

Odnosząc zasadę równości do kwestii zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego należy na wstępie ustalić cechę istotną z punktu widzenia podmiotu wnoszącego skargę kasacyjną. Tą cechą przypisaną podmiotowi jest każdorazowo rezultat rozpoznania skargi kasacyjnej przybierający formułę, że „przegrywający” w postępowaniu kasacyjnym ponosi jego koszty. Stąd też wyłączenie tej zasady w sytuacji, gdy przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie nosiłoby wszelkie cechy arbitralności. Różnicowanie nie miałoby bowiem charakteru relewantnego, a więc nie pozostawałoby w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów dotyczących zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego i nie służyłoby realizacji tego celu i treści. Prowadziłoby w konsekwencji do zniweczenia samego celu zasady odpowiedzialności za wynik postępowania, która miała stanowić barierę przed pochopnym uruchamianiem postępowania ze skargi kasacyjnej (por. M. Niezgódka-Medek <w:> B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, komentarz do art. 203, Zakamycze 2006, wyd. II). Ponadto różnicowanie wprowadzone byłoby według dowolnie ustalonego kryterium formy skarżonego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie.

Nie bez znaczenia jest też i to, że istnieje silny związek pomiędzy prawem do sądu, a kosztami postępowania. Przykładowo w wyroku z dnia 2 lipca 2003 r. (sygn. akt K 25/01, OTK z 2003 r. Nr 6/A, poz. 60) Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż unormowania

dotyczące kosztów postępowania (w tym ich wysokości, zasad ich ponoszenia przez strony oraz odstępstw od tych zasad) są ściśle związane z realizacją konstytucyjnych reguł porządku prawnego, które gwarantują skuteczną ochronę praw jednostek przez dostęp do sądu. Zgodnie zaś z zaleceniem nr R(81)7 dotyczącym środków ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości, przyjętym przez Komitet Ministrów w dniu 14 maja 1981 r., powinno być zasadą, iż z wyjątkiem szczególnych okoliczności, strona wygrywająca otrzymuje od strony przegrywającej zwrot sum rozsądnie wydatkowanych na koszty postępowania i honoraria adwokackie (por. „Standardy Rady Europy. Zalecenia”, t. IV, Sądownictwo, Warszawa 1998, s. 215).

Kwestia kosztów postępowania nabiera szczególnego znaczenia gdy, tak jak stanowi o tym art. 175 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego. Obowiązek wynikający z art. 175 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi powoduje, że strona nie może samodzielnie sporządzić skargi kasacyjnej. Stąd też nie można wykluczyć i takiej sytuacji, gdy w sprawie wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny postanowienia kończącego postępowanie kalkulacja ekonomiczna kosztów postępowania kasacyjnego będzie prowadzić do rezygnacji ze środka zaskarżenia w postaci skargi kasacyjnej.

Wskazane problemy natury konstytucyjnej nie pojawiają się przy przyjęciu tezy, że w omawianym zakresie znajduje zastosowanie art. 166 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Skoro wymieniony art. 166 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w sytuacji gdy ustawa nie stanowi inaczej, nakazuje odpowiednie stosowanie do postanowień przepisów o wyrokach, to zwrot kosztów postępowania kasacyjnego przysługuje również wówczas, gdy sprawa została zakończona postanowieniem przed sądem pierwszej instancji. Proponowana wykładnia przepisów prawa ma też i ten

walor, że w pełni respektuje obowiązującą w postępowaniu kasacyjnym zasadę finansowej odpowiedzialności za wynik tego postępowania.

Z uwagi na ujawnione rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za niezbędne przedstawienie ich do rozstrzygnięcia przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ujawnione kontrowersje w wykładni przepisów prawnych pozostają bowiem w ścisłym związku ze sferą konstytucyjnie chronionego prawa do sądu.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich