

**Dz.U. 2001 Nr 101 poz. 1113**

**W Y R O K**

z dnia 6 września 2001 r.

**Sygn. P. 3/01**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Ciemniowski – przewodniczący

Janusz Niemcewicz

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Jerzy Stępień

Marian Zdyb – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 6 września 2001 r. na rozprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego co do zgodności:

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 wyłączającej możliwość orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego w razie umorzenia przez Naczelną Sąd Administracyjny postępowania sądowego w związku z uwzględnieniem przez organ administracji skargi w całości na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167)

o r z e k a :

**Art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368; zm.: Nr 104, poz. 515; z 1997 r. Nr 75, poz. 471, Nr 106, poz. 679, Nr 114, poz. 739, Nr 144, poz. 971; z 1998 r. Nr 162, poz. 1126; z 1999 r. Nr 20, poz. 180, Nr 75, poz. 853; z 2000 r. Nr 2, poz. 5, Nr 48, poz. 552, Nr 60, poz. 704, Nr 91, poz. 1008; z 2001 r. Nr 49, poz. 508 i 509) w części wyłączającej możliwość orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego w razie umorzenia przez Naczelną Sąd Administracyjny postępowania sądowego w związku z uwzględnieniem przez organ administracji skargi w całości na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**Uzasadnienie:**

## I

1. Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym zapoznaniu się ze sprawą SK 3/01 ze skargi konstytucyjnej Jolanty i Janusza B. z 17 sierpnia 2000 r., skargi konstytucyjnej Barbary i Andrzeja B. z 5 stycznia 2001 r., skargi konstytucyjnej Zdzisława Ł. z 22 stycznia 2001 r. oraz pytania prawnego NSA z 11 kwietnia 2001 r., dotyczących niezgodności z Konstytucją 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.), postanowił wyłączyć sprawę o sygn. P. 3/01 z pytania prawnego NSA, do odrębnego rozpatrzenia pod tą sygnaturą. W uzasadnieniu Trybunał podniósł, że takie rozstrzygnięcie jest niezbędne ze względu na charakter pytania prawnego i jego indywidualne cechy, odrębne od skargi konstytucyjnej, co ma istotne znaczenie dla ostatecznego rozstrzygnięcia postawionego problemu prawnego.

2. Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie po podjęciu 11 kwietnia 2001 r. postanowienia (*sygn. akt V SA 3165/00*) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym: czy 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 wyłączającej 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 w całości na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego rozwiązanie prawne zawarte w art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy o NSA, poparte uchwałą składu siedmiu sędziów NSA z 9 grudnia 1996 r. (*FPS 4/96*, *ONSA Nr 2/1997*, poz. 45), narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji wyrażający zasadę równości wobec prawa oraz prawo do równego traktowania wszystkich przez władze publiczne. Przepis ten jest także – w jego rozumieniu – niezgodny z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167), wyrażającym zasadę, że wszystkie osoby są równe przed sądami i trybunałami. W uzasadnieniu podniesiono, że uwzględnienie skargi na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA nie oznacza, że żadne postępowanie sądowe w takim przypadku się nie toczy. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 ustawy o NSA skargę wnosi się bezpośrednio do NSA, który ma obowiązek wyjaśnienia, czy skarga nie zawiera braków formalnych i czy jest dopuszczalna, co wymaga nieraz dodatkowych czynności, po czym przekazuje odpis skargi organowi, którego działanie lub bezczynność zaskarżano, zobowiązując ten organ do udzielenia odpowiedzi na skargę w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpisu skargi oraz do nadesłania w tym terminie akt sprawy (art. 38 ust. 1 ustawy o NSA). Także po uwzględnieniu skargi przez organ administracyjny na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA prowadzone jest dalsze postępowanie sądowe. Sąd sprawdza m.in., czy skarga została istotnie uwzględniona w całości, pyta skarżącego, czy podtrzymuje on skargę i w konsekwencji wydaje stosowne rozstrzygnięcie. Jeśli przesłanki art. 38 ust. 2 ustawy o NSA zostały spełnione, a więc jeśli organ uwzględnił skargę w całości, sąd umarza postępowanie sądowe na podstawie art. 355 § 1 kpc w zw. z art. 59 ustawy o NSA, jako bezprzedmiotowe, powołując się – w zależności od sytuacji – bądź na cofnięcie skargi przez skarżącego ze skutkiem prawnym, bądź na sam fakt uwzględnienia skargi przez organ administracji.

Występujący z pytaniem prawnym skład orzekający NSA podkreśla, że bez względu na to, czy skarga uwzględniana jest w całości przez organ administracji, czy przez NSA, merytoryczna istota rozstrzygnięcia jest taka sama. W obu przypadkach skarga okazuje się bowiem w całości skuteczna. Tryb uwzględnienia skargi nie ma też wpływu na zakres czynności skarżącego związanych z przygotowaniem skargi i udziałem w czynnościach wyjaśniających. Skarżący wnosząc skargę nie wie, czy zostanie ona uwzględniona przez organ administracji w trybie określonym w art. 38 ust. 2 ustawy o NSA, czy też przez NSA na zasadach ogólnych. Skarżący nie może więc od przewidywanego trybu załatwienia jego sprawy uzależniać sposobu formułowania treści skargi, czy oceny celowości korzystania z pomocy prawnej adwokata lub radcy prawnego, z czym wiąże się konieczność poniesienia przez niego określonych kosztów. Tryb uwzględnienia skargi nie wpływa również na potrzebę ewentualnego udziału skarżącego (jego pełnomocnika) w czynnościach zmierzających do wyjaśnienia, czy skarga nie zawiera braków formalnych i czy jest dopuszczalna, a także jego odpowiedzi, czy podtrzymuje skargę, czy ją cofa. W istocie jedyna różnica o charakterze proceduralnym między obydwoma trybami sprowadza się do tego, że jeśli skargę uwzględnia organ administracji nie ma potrzeby wyznaczenia rozprawy sądowej.

W kontekście art. 55 ust. 1 ustawy o NSA, skład orzekający sądu przytoczył orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniające istotę jak i odstępstwa od zasady równości, zgodnie z którą wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane równo, według jednakowej miary. Zasada ta znajduje również swój wyraz w art. 14 ust. 1 zdanie pierwsze Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, zgodnie z którym wszystkie osoby są równe przed sądami i trybunałami. Zdaniem składu orzekającego NSA, nie zachodzi żadne z kryteriów, które uzasadniałoby różne traktowanie skarżących przez art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy o NSA w zakresie prawa do zwrotu kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia ich praw i celowej obrony (koszty procesu) w zależności od tego, czy skarga została uwzględniona przez sąd, czy przez organ administracji.

3. W piśmie z 6 czerwca 2001 r. swoje stanowisko przedstawił Prokurator Generalny. Odnosząc się do zarzutów przedstawionych w pytaniu prawnym NSA, uznał on, że art. 55 ust. 1 zdanie drugie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 77 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Niekonstytucyjności tegoż przepisu upatruje między innymi w tym, że nie zawiera on unormowania stwierdzającego, że stronie skarżącej należy się zwrot kosztów postępowania w przypadku uwzględnienia w całości skargi przez organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny zauważył, że istotne znaczenie w niniejszej sprawie ma uchwała siedmiu sędziów NSA z 9 grudnia 1996 r. (FPS 4/96, ONSA Nr 2/1997, poz. 45). W uchwale tej wyjaśniono, że w razie uwzględnienia skargi w całości przez organ administracji w trybie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA nie można orzec o zwrocie od tego organu na rzecz skarżącego kosztów postępowania, gdyż stanowiłoby to rażące naruszenie dyspozycji art. 55 ust. 1 ustawy o NSA. W przypadku umorzenia postępowania nie został bowiem dopełniony warunek zawarty w zdaniu drugim tego przepisu, stanowiący o uwzględnieniu skargi przez sąd. W uzasadnieniu uchwały NSA dowodzi, że organ administracji, uwzględniając skargę nie działa jako strona postępowania sądowego, ale jako organ władzy, a ten na podstawie przepisów kpa nie ma uprawnień do zwracania kosztów postępowania stronie, na rzecz której wydaje decyzję. Rozwiązanie zawarte w art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy o NSA, stanowi *lex specialis* w stosunku do zasady określonej w art. 98 kpc. Ustawodawca uznał,

iż względy słuszności powinny przemawiać za rozwiązaniem stanowiącym odstępstwo od ogólnej normy, że strona przegrywająca proces przed sądem ponosi koszty postępowania. Zdaniem Prokuratora Generalnego wyjątek zawarty w zdaniu drugim zaskarżonego przepisu nie niweczy normy ogólnej zawartej w jego zdaniu pierwszym. Jeżeli strona postępowania przed NSA, którą jest organ administracji, uznała swój błąd i uwzględniła skargę, to tym samym uznała nietrafność wydanej decyzji. Przez to, że naraziła skarżącego na dodatkowe koszty powinna je pokryć. Decyduje o tym sąd, a stronie w tym zakresie służy roszczenie. Podobne względy nakazywały ustawodawcy uregulować kwestię zwrotu wpisu w art. 46 ustawy o NSA.

Prokurator Generalny stoi na stanowisku, że przepis art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy o NSA zakłada nierówność stron w postępowaniu sądowym w zakresie ponoszenia kosztów. Nieuwzględnienie skargi nie powoduje bowiem zwrotu kosztów organowi administracji przez skarżącego, co należy uznać za celowe założenie ustawodawcy. Jego derogacja powodowałaby powrót do zasady wyrażonej w art. 98 kpc, ponieważ zasada wynikająca z treści art. 55 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o NSA nie jest kwestionowana przez występujący z pytaniem prawnym skład orzekający NSA. NSA upatruje pogwałcenie zasady równości, nie w nierównym potraktowaniu stron procesu, ale nierówność tę spostrzega w prawach podmiotów wyróżniających się tymi samymi cechami wspólnymi. W sytuacji uwzględnienia skargi przez organ administracyjny występuje ujemna przesłanka procesowa nie zezwalająca na merytoryczne rozstrzygnięcie skargi. Nierówność sytuacji procesowej podmiotów wyróżniających się podobnymi cechami w zakresie ponoszenia kosztów postępowania jest związana z sytuacją prawną od nich niezależną. Inaczej jest traktowany skarżący, którego zasadność skargi stwierdził sąd, a inaczej – w przypadku uwzględnienia zarzutów skargi przez organ, który jest jednocześnie stroną postępowania. Podmioty podobne zostały potraktowane przez ustawodawcę odmiennie w postępowaniu przed NSA, mimo posiadania wspólnej cechy relewantnej – uprawnienia do dochodzenia swoich praw na drodze skargi sądowej. Prokurator Generalny zauważa także, że podmioty te nie mają żadnego wpływu na sposób załatwienia skargi, a więc to czy zostanie uznana jej zasadność przez organ, czy przez sąd. W obu tych sytuacjach zapadają jednak odmienne rozstrzygnięcia co do zwrotu poniesionych przez skarżących kosztów postępowania.

Reasumując, Prokurator Generalny stwierdza, że przepis art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy o NSA, prze to że nie zawiera normy stanowiącej iż w przypadku uwzględnienia skargi w całości przez organ administracyjny, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, stronie skarżącej należy się zwrot kosztów postępowania – jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

## II

Na rozprawie 6 września 2001 r. przedstawiciel zadającego pytanie prawne składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego podtrzymał wszystkie postawione zarzutu uznając, że art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w części wyłączającej możliwość orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego w razie umorzenia przez NSA postępowania sądowego w związku z uwzględnieniem przez organ administracji skargi w całości na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i

Politycznych.

Stanowisko występującego z pytaniem sądu, co do niezgodności kwestionowanego przepisu art. 55 ust. 1, w zakresie określonym w pytaniu prawnym, z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, podzielił przedstawiciel Sejmu.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał zaprezentowane na piśmie stanowisko co do niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie uznał, iż art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych nie jest odpowiednim wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) nie zawiera całościowego unormowania postępowania sądownoadministracyjnego. Postępowanie to regulują trzy podstawowe, zawarte w odrębnych ustawach, grupy norm procesowych. Pierwszą stanowią przepisy prawne zawarte w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, zwłaszcza w rozdziale drugim regulującym właściwość i zakres działania NSA oraz w rozdziale trzecim – normującym postępowanie przed tym sądem. Niezależnie od tego – zgodnie z art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – w sprawach nieuregulowanych w tejże ustawie, do postępowania przed NSA stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego oraz kodeksu postępowania cywilnego, z tą różnicą, że znajdujące odpowiednie zastosowanie przepisy kpa zostały enumeratywnie wymienione, natomiast w odniesieniu do przepisów kpc przyjęto zasadę, iż mają one zastosowanie w pozostałym zakresie, a więc w zakresie nieuregulowanym w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz wskazanych przepisach kpa. Odpowiednie stosowanie kpc ma więc miejsce dopiero w ostatniej kolejności, w przypadku braku odpowiednich unormowań we wskazanych wyżej ustawach.

Reasumując, stwierdzić należy, 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. Na szczególny charakter postępowania sądownoadministracyjnego zwraca się uwagę zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie (zob. S. Dalka, *Glosa do wyroku NSA z 4 czerwca 1982 r.*, I SA 212/82, OSPiKA 1983, s. 133). Samoistny charakter takiego postępowania powoduje, że nie można zaliczyć go ani do postępowania administracyjnego, ani też do postępowania procesowego cywilnego (B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1992, s. 258 i nast.).

Art. 55 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, znajduje się w jej rozdziale trzecim regulującym postępowanie przed NSA. Składa się on z trzech ustępów, z których tylko pierwszy zdanie drugie objęty jest zakresem pytania prawnego co do jego zgodności z Konstytucją. Ważne jednak znaczenie dla określenia zasad rozliczania kosztów poniesionych w postępowaniu przed NSA ma treść całego art. 55 ustawy o NSA. Wprowadza on trzy podstawowe reguły rozliczania kosztów postępowania sądownoadministracyjnego (zob. A. Zieliński, *Glosa do postanowienia NSA z 24 marca 2000 r.*, SA/Sz 2306/99, Palestra 2001, Nr 1-2, s. 251 oraz A. Zieliński, *Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Palestra 1995, Nr 11-

12, s. 11-14).

Po pierwsze – zgodnie z art. 55 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, orzeczenie powinno zawierać rozstrzygnięcie w sprawie kosztów postępowania. Istnieje więc obowiązek rozstrzygnięcia z urzędu o kosztach postępowania w każdym orzeczeniu. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o NSA, sąd rozstrzyga sprawy wyrokiem lub postanowieniem. Każde z tych orzeczeń powinno zawierać rozstrzygnięcie o kosztach postępowania. W przypadku pominięcia tegoż elementu w orzeczeniu NSA, skarżącemu przysługuje w określonym ustawowo terminie wnioski o uzupełnienie w tym zakresie wyroku (por. art. 351 kpc w zw. z art. 59 i art. 54 ust. 4 ustawy o NSA), bądź postanowienia (por. art. 351 kpc w zw. z art. 361 kpc w zw. z art. 59 i art. 54 ust. 4 ustawy o NSA). Jest to o tyle istotne, że od orzeczeń o kosztach postępowania nie przysługuje rewizja nadzwyczajna (zob. *orzeczenie SN z 24 listopada 1965 r., III PR 22/65 z głosem aprobowującym J. Krajewskiego*, NP 1966, z. 7-8). Nie ma także możliwości dochodzenia należności z tytułu kosztów postępowania w odrębnym postępowaniu, po zakończeniu postępowania przed NSA (por. *orzeczenia SN: z 14 maja 1965 r., III CO 73/64, OSNCP 1966, z. 7-8, poz. 108; z 7 stycznia 1966 r., PZ 84/65, OSPiKA 1966, poz. 208*).

Po drugie – art. 55 ust. 1 zdanie drugiej ustawy o NSA nie przewiduje możliwości zasądzenia kosztów postępowania od skarżącego na rzecz organu będącego stroną przeciwną (zasada ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania). Z kategorię brzmienia tegoż przepisu wynika, że możliwość zwrotu kosztów postępowania przewidziano tylko na rzecz skarżącego i to tylko wtedy, gdy NSA w orzeczeniu uwzględnił skargę, a więc merytorycznie orzekł w sprawie. Nie istnieje taka możliwość – na co wskazuje też utrwalona praktyka orzecznicza SN i NSA – w przypadku umorzenia postępowania. O ile za uzasadnione uznać można, że względu na miejsce jednostki w państwie oraz rolę organów administracji w procesie stosowania prawa, przyjęcie zasady ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania w odniesieniu do organów państwa, to niedopuszczalne jest – co będzie przedmiotem dalszych rozważań – przyjęcie takiego rozwiązania w odniesieniu do jednostki w przypadku umorzenia postępowania sądownoadministracyjnego w związku z uwzględnieniem przez organ skargi w całości na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Po trzecie – art. 55 ust. 2 i ust. 3 ustawy o NSA wprowadza zasadę proporcjonalności w zakresie zwrotu kosztów. Ujęta ona została w dwóch aspektach. Pierwszy z nich dotyczy częściowego zwrotu kosztów, uzależnionego od zakresu uwzględnienia skargi w relacji do wartości przedmiotu sporu określonego dla pobrania wpisu (art. 55 ust. 2 ustawy). Częściowe zasądzenie kosztów od organu może nastąpić w przypadkach, w których pobiera się od skargi wpis stosunkowy, a skargę uwzględniono w części niewspółmiernej do wartości przedmiotu sporu ustalonej w celu pobrania wpisu. Drugi aspekt zasady proporcjonalności zwrotu kosztów postępowania odnosi się do określania przez NSA wysokości kosztów zastępstwa procesowego w pozostałych sytuacjach. Istnieje tu możliwość miarkowania ich wielkości, w zależności od wkładu pełnomocnika w wyjaśnienie i rozstrzygnięcie sprawy (art. 55 ust. 3 ustawy o NSA).

Biorąc pod uwagę treść pytania prawnego stwierdzić należy, że zasady dotyczące rozliczania kosztów postępowania toczącego się przed NSA analizować należy także w aspekcie trybu postępowania przed NSA. Po otrzymaniu skargi NSA przesyła jej odpis organowi, którego działanie lub bezczynność zaskarżono i zobowiązuje go do udzielenia odpowiedzi na skargę w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpisu skargi i do nadesłania w tym terminie aktu sprawy (art. 38 ust. 1 ustawy o NSA). W większości przypadków organy administracji przesyłają odpowiedź na skargę i akta sprawy. Dalsze postępowania toczy się wtedy przed NSA, w którym możliwe jest – poza odrzuceniem skargi –

merytoryczne rozstrzygnięcie w sprawie, kończące się uwzględnieniem, bądź oddaleniem skargi. Niezależnie od tego możliwe jest też wydanie przez NSA postanowienia o umorzeniu postępowania sądownoadministracyjnego w następstwie uwzględnienia zarzutów podniesionych w skardze przez organ administracji, który wydał zaskarżoną decyzję (art. 38 ust. 2 ustawy o NSA). W przypadku gdy którykolwiek z podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi uważa, że decyzja wydana na podstawie art. 38 ust. 2 (niejako w zastępstwie NSA) jest niezgodna z prawem, może, wnosząc skargę na tę decyzję poddać ocenie tego sądu jej prawidłowość (T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 158-159).

Zgodzić należy się z argumentacją składu orzekającego NSA występującego z pytaniem prawnym, że uwzględnienie skargi na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA nie oznacza, że żadne postępowanie sądowe w takim przypadku nie toczy się. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 ustawy o NSA skargę wnosi się bezpośrednio do NSA, który ma obowiązek wyjaśnienia, czy skarga nie zawiera braków formalnych i czy jest dopuszczalna, co wymaga niejednokrotnie dodatkowych czynności. Dopiero po tym przekazuje odpis skargi organowi, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, zobowiązując go do udzielenia odpowiedzi w ustawowym terminie i przesłania akt sprawy (art. 38 ust. 1 ustawy o NSA). Także po uwzględnieniu skargi przez organ administracyjny na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA prowadzone jest dalsze postępowanie sądowe. Sąd sprawdza bowiem, czy skarga została istotnie uwzględniona w całości. Pyta też skarżącego, czy podtrzymuje skargę a następnie wydaje stosowne rozstrzygnięcie. Jeśli przesłanki z art. 38 ust. 2 ustawy o NSA zostały spełnione, a więc gdy organ uwzględnił skargę w całości, NSA umarza postępowanie sądowe na podstawie art. 355 § 1 kpc w zw. z art. 59 ustawy o NSA, jako bezprzedmiotowe, powołując się – w zależności od sytuacji – bądź na cofnięcie skargi przez skarżącego ze skutkiem prawnym, bądź na sam fakt uwzględnienia skargi przez organ administracji. W każdym z tych przypadków inna jest podstawa prawna i zasady zwrotu wpisu sądowego. W razie cofnięcia skargi stanowi ją art. 46 ust. 2 ustawy o NSA, a w przypadku umorzenia postępowania w związku z uwzględnieniem skargi przez organ administracji – art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 24, poz. 110 ze zm.).

Literalne brzmienie zakwestionowanego przepisu prawnego oraz jego wykładnia językowa nie dają podstaw do sformułowania wniosku, że postanowienie NSA o umorzeniu postępowania na skutek uwzględnienia skargi przez organ administracji, który wydał zaskarżoną decyzję, jest rozstrzygnięciem podjętym “niejako w zastępstwie NSA” (por. T. Woś, *Postępowanie...*, *op.cit.*, s. 159), ani też do przyjęcia tezy, że treść art. 55 ust. 1 ustawy o NSA nie jest regulacją wyczerpującą przy rozstrzyganiu o kosztach postępowania przed NSA i w sprawach nie uregulowanych w tym przepisie należy stosować odpowiednio przepisy kpc (tzn. art. 98, art. 99, art. 106, art. 109, art. 110, art. 112-120, art. 122-124 kpc). Na takim stanowisku zresztą stoi dotychczasowe orzecznictwo NSA. Zgodnie z uchwałą składu 7 sędziów NSA z 9 grudnia 1996 r. (*FPS 4/96*, *ONSA 1997/2/45*) regulacja przyjęta w art. 55 ust. 1 zdanie drugie jest wyczerpująca, zarówno w zakresie w jakim dopuszcza możliwość orzekania o zwrocie kosztów postępowania wyłącznie od organu na rzecz skarżącego, jak i w zakresie ustawowego określenia form uwzględnienia skargi na decyzję lub postanowienie. Unormowanie zawarte w art. 55 ust. 1 ma taką samą treść jak poprzednio obowiązujący art. 208 kpa. W okresie obowiązywania tego przepisu (podobnie jak w przypadku art. 55 ust. 1 ustawy o NSA) – zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie – przyjmowano, że reguluje on sprawę zwrotu kosztów postępowania wyczerpująco w tym znaczeniu, iż nie daje podstaw do stosowania w postępowaniu przed NSA przepisu art. 98 § 1 kpc w związku z art. 211 kpa. Tym samym

wyłączona została zasada odpowiedzialności za wynik procesu (por. wyrok NSA z 21 kwietnia 1982 r., SA/Po 665/81, ONSA 1982/1/35; postanowienie NSA z 31 stycznia 1984 r., SA/Ka 414/83, OSPiKA 1984/9/181; wyrok NSA z 2 listopada 1985 r., I SA 793/85, ONSA 1985/1/30 oraz W. Siedlecki, *Stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, PiP 1981, nr 2, s. 56; A. Zieliński [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 1989, s. 348). Późniejsze orzecznictwo NSA konsekwentnie podtrzymuje linię orzeczniczą wskazaną w uchwale NSA z 9 grudnia 1996 r. Przyjęto więc zasadę, że skoro w art. 55 ust. 1 wyłączone zostało stosowanie zasady odpowiedzialności za wynik postępowania (art. 98 § 1 kpc), to nie jest dopuszczalne stosowanie tych przepisów w przypadku umorzenia postępowania na skutek cofnięcia skargi (postanowienie NSA z 28 listopada 1997 r., I SA/Gd 41/96, niepublikowane; wyrok NSA z 22 kwietnia 1998 r., SA/Sz 44/98, niepublikowany). Jedyny przypadek wyłączenia zasady wyrażonej w art. 55 ust. 1 ustawy o NSA miał miejsce w orzecznictwie tego sądu w odniesieniu do sytuacji, gdzie stronami postępowania przed NSA (skarżącym i organem, który wydał zaskarżony wyrok) były organy administracji reprezentujące Skarb Państwa (wyrok NSA z 26 maja 1998 r., I SA 1843/97, Głosa 1999/7/30). Biorąc pod uwagę taki stan rzeczy stwierdzić należy, że pytanie NSA dotyczące zgodności art. 55 ust. 1 ustawy o NSA z art. 32 ust. 1 Konstytucji wyrażającym zasadę równości wobec prawa jest uprawnione.

Art. 55 ust. 1 ustawy o NSA – zdaniem Trybunału – jest regulacją wyczerpującą przy rozstrzygnięciu o kosztach postępowania przed NSA. Podzielić należy argumentację zawartą w pytaniu prawnym NSA, że bez względu na to, czy skarga uwzględniana jest w całości przez organ administracji, czy przez NSA, merytoryczna istota rozstrzygnięcia jest taka sama. W obu przypadkach skarga okazuje się bowiem w całości skuteczna. Skarżący wnosząc skargę nie wie, czy zostanie ona uwzględniona przez organ administracji w trybie określonym w art. 38 ust. 2 ustawy o NSA, czy też przez NSA na zasadach ogólnych. Nie może więc od przewidywanego trybu załatwienia jego sprawy uzależnić sposobu formułowania treści skargi, czy oceny celowości korzystania z pomocy prawnej adwokata lub radcy prawnego, z czym wiąże się konieczność poniesienia przez niego określonych kosztów. Tryb uwzględniania skargi nie daje możliwości określenia istnienia potrzeby ewentualnego udziału skarżącego (jego pełnomocnika) w czynnościach zmierzających do wyjaśnienia np. czy skarga nie zawiera braków formalnych i czy jest dopuszczalna. Dotyczy to także odpowiedzi skarżącego na pytanie – czy podtrzymuje skargę, czy też ją cofa. W istocie jedyna różnica o charakterze proceduralnym między obydwojma trybami sprowadza się do tego, że jeśli skargę uwzględnia organ administracji nie ma potrzeby wyznaczenia rozprawy sądowej. Mimo takiego stanu rzeczy sytuacja prawna skarżących – ze względu na treść art. 55 ust. 1 zdanie drugie – jest nierówna.

Zasada równości przejawia się między innymi w tym, że każdy obywatel ma równe prawo do sądu oraz do rzetelnego rozpoznania jego sprawy. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem przepisu i sądową praktyką jego stosowania, w sytuacji, kiedy organ administracji swoim orzeczeniem powodował konieczność wniesienia skargi do NSA a następnie sam uznawał racje skarżącego w trybie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA, obywatel ponosił koszty, które – mimo, że decyzja, którą skarżył była wadliwa – nie podlegały zwróceniu. Wydanie orzeczenia o kosztach postępowania na rzecz strony skarżącej, gdy postępowanie sądownoadministracyjne umorzono wobec cofnięcia przez nią skargi na rozprawie, mogło prowadzić do stwierdzenia rażącego naruszenia art. 55 ust. 1 ustawy o NSA (por. postanowienie SN z 15 stycznia 1999 r., III RN 104/98, OSNAP 1999/22/711).

Zdaniem Trybunału nie istnieje kryterium, które dawałoby podstawy do różnego traktowania stron w postępowaniu przed NSA i uzasadniałoby – w zakresie prawa do



zwrotu kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia ich praw i celowej obrony (koszty procesu) – gorsze traktowanie tych, których dotyczy art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy o NSA, w części objętej pytaniem prawnym. Niedopuszczalne jest więc różnicowanie obywateli, których sprawa zawisła przed NSA w zależności od tego, czy ich skarga została uwzględniona przez NSA, czy przez organ administracji. W odniesieniu do każdego badanego przepisu prawnego Trybunał ustala w oparciu o jaką cechę (kryterium), dokonano zróżnicowania obywateli, a następnie rozważa, czy zróżnicowanie to było uzasadnione. Oznacza to przede wszystkim, że zarzut nierówności wobec prawa musi wynikać z analizy treści samej regulacji prawnej (wyrok TK z 9 lutego 1999 r., U. 4/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 4). Nie ulega wątpliwości, że dla osób wnoszących skargę do NSA 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 NSA, należy uznać za sprzeczne z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości.

Nie ma w tym względzie znaczenia okoliczność, że zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o NSA w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie ma “przymusu adwokackiego”, a osoby fizyczne mogą działać same lub przez pełnomocników. Tak ukształtowane przepisy w żaden sposób nie zmuszają, ani też nie zakazują zatrudnienia profesjonalnego pełnomocnika. Wynikające z art. 55 ust. 1 zdanie drugie rozwiązanie prawne, różnicujące obywateli znajdujących się w podobnej sytuacji, nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia, mimo braku przymusu profesjonalnego pełnomocnictwa. Zresztą w postępowaniu przed NSA, w sytuacji gdy uwzględni on skargę, mimo że uczestnictwo profesjonalnego pełnomocnika nie jest obowiązkowe, przewidziano możliwość zwrotu kosztów zastępstwa procesowego uczestnika postępowania reprezentowanego przez adwokata lub radcę prawnego. W podobnej sytuacji – a więc gdy zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o NSA, organ uwzględnił w całości skargę – nie przewidziano takiej możliwości. W związku z nierównym traktowaniem obywateli będącym następstwem kwestionowanego przepisu, Trybunał uznaje, że niedopuszczalne jest występowanie w obrocie prawnym przepisów różnicujących możliwość zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, uzależniające je od formy w jakiej zostanie rozstrzygnięta sprawa. Nie ma bowiem żadnej jakościowej, normatywnej różnicy w “załatwieniu sprawy” przez NSA w postępowaniu sądowym oraz rozpatrzeniem sprawy, która zawisła przed NSA poprzez ponowne rozpatrzenie decyzji wydanej przez organ administracji w trybie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA. W obu bowiem przypadkach skarżący uzyskują pozytywne rozstrzygnięcia, co więcej – zawsze następuje zmiana decyzji na korzyść strony. W związku z tym w obu sytuacjach ich pozycja prawna powinna być taka sama. Inne rozumienie zasady równości w kwestii dotyczącej zwrotu kosztów zastępstwa procesowego może powodować, że w sprawach nawet oczywistych, zwłaszcza gdy przedmiot sporu jest niewielkiej wartości, obywatele będą rezygnowali z dochodzenia swoich praw przed NSA, gdyż będą się obawiali, iż poniosą koszty wyższe niż dochodzona należność, a zwrotu kosztów postępowania nie uzyskają.

W wyroku z 12 października 2000 r. (*K. 1/00*, OTK ZU Nr 6/2000, poz. 185) Trybunał orzekł, że z konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1) wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Prawodawca nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny, co oznacza, że kształtując konkretne prawa, musi przyznawać je wszystkim

podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. Odstępstwa od równego traktowania podmiotów podobnych muszą: po pierwsze, mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią danego unormowania oraz służyć realizacji tego celu i treści; po drugie, mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; po trzecie, pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Trybunał podziela stanowisko Prokuratora Generalnego, że art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy o NSA zakłada nierówność stron w postępowaniu sądowym w zakresie ponoszenia kosztów. Nie można jednak uznać, że takie rozróżnienie stron w postępowaniu sądowym ma charakter relewantny, a waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy – pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które są naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. W będącej przedmiotem unormowania art. 55 ust. 1 sytuacji nie zachodzą żadne istotne przesłanki uzasadniające nierówne traktowanie stron w zakresie ponoszenia kosztów w postępowaniu przed NSA. Za takim różnicowaniem nie przemawiają także inne wartości konstytucyjne. Przepis ten niewątpliwie narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, będącą istotnym elementem zasady równości.

Zwrócić należy uwagę na to, że nierówność sytuacji procesowej podmiotów wyróżniających się podobnymi cechami w zakresie ponoszenia kosztów postępowania jest w niniejszej sprawie związana z sytuacją prawną od nich niezależną. Inaczej jest traktowany skarżący, którego zasadność skargi stwierdził NSA, a inaczej – w przypadku uwzględnienia zarzutów skargi przez organ, który jest jednocześnie stroną postępowania. Podmioty podobne zostały potraktowane w postępowaniu sadowoadministracyjnym odmiennie, mimo posiadania wspólnej cechy relewantnej – uprawnienia do dochodzenia swoich praw na drodze skargi sądowej. Podmioty te nie mają żadnego wpływu na sposób załatwienia skargi, a więc na to, czy zostanie uznana jej zasadność przez organ administracji publicznej, czy przez sąd. W obu tych sytuacjach zapadają odmienne rozstrzygnięcia co do zwrotu poniesionych przez skarżących kosztów postępowania. Co istotne skarżący, którego skargę rozpatrzył NSA (ponieważ organ wydający kwestionowaną decyzję nie uznał podniesionych w skardze zarzutów), znajduje się w lepszej sytuacji niż skarżący, którego zarzuty organ administracji uznał za zasadne. Oznacza to, że obywatel wnoszący skargę jest w gorszej sytuacji przy ewidentnym naruszeniu prawa przez organ administracji, które on sam uznaje uwzględniając zarzuty skarżącego, niż w sytuacji sporu co do legalności decyzji, który rozstrzyga NSA. W takim stanie rzeczy naruszenie zasady równości jest wyjątkowo czytelne i oczywiste.

W kontekście niniejszej sprawy zwrócić należy uwagę, że utrwalona praktyka sądowa dotycząca interpretacji przepisów prawnych, zwłaszcza gdy jest ona dość jednoznaczna, wskazuje na treść stosowanego prawa, a więc na wolę ustawodawcy, choćby teoretycznie istniała możliwość innej wykładni. Ocenie powinna podlegać wola ustawodawcy wynikająca z literalnego brzmienia przepisu prawnego oraz ukształtowanej na jej bazie wykładni. Przy braku rozbieżności prawnych w interpretacji przepisów prawa, utrwaloną w praktyce treść prawa należałoby traktować jako odpowiadającą woli ustawodawcy. W takim też zakresie podlega ona kontroli z punktu widzenia zgodności z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny, orzekając o niezgodności art. 55 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (w zakresie określonym w wyroku) z art. 32 Konstytucji RP nie

widzi potrzeby dodatkowego ustosunkowania się do art. 14 ust. 1 Konwencji Praw Obywatelskich i Politycznych jako wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Wynikający z podniesionych w pytaniu prawnym wątpliwości zakres kontroli był możliwy do uwzględnienia przy przyjęciu jako wzorca kontroli wyłącznie art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skoro konkretny przepis prawny jest niezgodny z Konstytucją i ta niezgodność w zakresie podniesionym w pytaniu prawnym została wyrokiem Trybunału stwierdzona, nie istnieje potrzeba badania jego zgodności z wzorcami kontroli zawartymi w aktach usytuowanych w hierarchii źródeł prawa niżej niż Konstytucja i to w zakresie, który pokrywa się z wzorcem konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny będąc związany zakresem pytania prawnego i zawartymi w nim wątpliwościami składu orzekającego NSA, nie może wyjść poza granice tegoż pytania, co oznacza, że nie mógłby brać pod uwagę tych treści art. 14 ust. 1 Konwencji Praw Obywatelskich i Politycznych, które z pytaniem prawnym nie są związane. Podejście takie jest tym bardziej uzasadnione, że przywołany przepis prawa międzynarodowego w zakresie dotyczącym problematyki ujętej w pytaniu prawnym znajduje konkretyzację w przepisie Konstytucji, a więc w akcie normatywnym najwyższej rangi.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.