

87/A/2016

WYROK

z dnia 15 listopada 2016 r.

Sygn. akt SK 46/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący

Leon Kieres

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca

Piotr Tuleja

Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 listopada 2016 r., skargi konstytucyjnej spółki Auto-Handel KANAMA Małgorzata i Andrzej Szpera spółka jawna z siedzibą w Chojnicach o zbadanie zgodności:

art. 15 § 1 pkt 1, art. 173 § 1 i art. 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości zaskarżenia postanowienia o kosztach procesu orzeczonych po raz pierwszy przez Naczelny Sąd Administracyjny, z art. 45 ust. 1, art. 78, art. 176 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości, zasadą bezpieczeństwa prawnego i zasadą poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 194 § 1 w związku z art. 15 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, 846 i 996) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez Naczelny Sąd Administracyjny, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

* W dniu 15 listopada 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 20 lipca 2015 r. pełnomocnik spółki Auto-Handel KANAMA Małgorzata i Andrzej Szpera spółka jawna z siedzibą w Ch. (dalej: skarżąca) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 15 § 1 pkt 1, art. 173 § 1 i art. 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości zaskarżenia postanowienia o kosztach procesu orzeczonych po raz pierwszy przez Naczelny Sąd Administracyjny, z art. 45 ust. 1, art. 78, art. 176 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 oraz z zasadami sprawiedliwości, bezpieczeństwa prawnego i poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Wyrokiem z 20 lutego 2015 r., sygn. akt i GSK 1998/13, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżącej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 1 października 2013 r., sygn. akt i SA/Gd 852/13, oraz zasądził od skarżącej na rzecz Dyrektora Izby Celnej w Gdyni 1200 zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego. Skarżąca wniosła zażalenie na postanowienie w przedmiocie kosztów. Postanowieniem z 13 maja 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny zażalenie to, jako niedopuszczalne, odrzucił. NSA nie powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 15 § 1 pkt 1, art. 173 § 1 i art. 194 § 1 p.p.s.a. i nie przychylił się do wniosku skarżącej o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

1.2. Brak możliwości instancyjnej kontroli postanowienia o kosztach procesu orzeczonych po raz pierwszy przez Naczelny Sąd Administracyjny skarżąca odniosła przede wszystkim do wymogu sprawiedliwej procedury sądowej (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Okoliczność, że nawet rażąco błędne i niesprawiedliwe rozstrzygnięcia sądu w tym zakresie nie podlegają żadnej weryfikacji uzasadnia także zarzut naruszenia art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad sprawiedliwości, bezpieczeństwa prawnego i poprawnej legislacji, a ponadto „może prowadzić również do nierównego traktowania stron procesu wbrew art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji”. W ocenie skarżącej, pozbawienie jej prawa do zweryfikowania w postępowaniu zażaleniowym wysokości zasądzonych kosztów procesu uniemożliwiło ochronę przed arbitralnym i wadliwym rozstrzygnięciem, którego finansowe konsekwencje musiała ponieść.

W dalszej części uzasadnienia skargi powołano się na wyroki Trybunału z: 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12 i 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, w świetle których rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów procesu (nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu) wydane w postępowaniu głównym na etapie postępowania odwoławczego powinno być uznane za orzeczenie sądu pierwszej instancji, jeśli jest pierwszym rozstrzygnięciem w tej kwestii. Nawiązując do tych wypowiedzi TK, skarżąca wskazała, że „[w] świetle art. 78 Konstytucji kluczowa nie jest ranga sądu wydającego dane orzeczenie, ale etap postępowania, na którym zapada dana decyzja. (...) Jeśli więc sąd odwoławczy orzeka o kosztach procesu, czyli bezpośrednio wpływa na prawa majątkowe uczestników postępowania, to jednocześnie należy im zagwarantować możliwość zakwestionowania takiej decyzji”. Jednocześnie, według skarżącej, na gruncie niniejszej sprawy nie można wskazać żadnych względów, które uzasadniałyby wprowadzenie wyjątku od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

2. W piśmie z 7 stycznia 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie przystępuje do udziału w postępowaniu w niniejszej sprawie.

3. W piśmie z 4 lutego 2016 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 194 § 1 w związku z art. 15 § 1 p.p.s.a., w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia o kosztach postępowania kasacyjnego, wydanego po raz pierwszy przez Naczelny Sąd Administracyjny, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.).

3.1. Analizując kwestie dopuszczalności rozpoznawanej skargi oraz zakresu jej rozpoznania przez Trybunał, Prokurator Generalny przyjął, że art. 173 § 1 p.p.s.a. nie stanowił podstawy prawnej orzeczenia rozstrzygającego ostatecznie o konstytucyjnych prawach skarżącej i w związku z tym nie może stanowić przedmiotu kontroli konstytucyjnej. Jak podkreślił, art. 173 § 1 p.p.s.a. nie odnosi się do zażalenia jako środka zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a w szczególności nie określa przypadków, w których dopuszczalne jest jego złożenie. Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę na, obowiązującą od 15 sierpnia 2015 r., ustawę z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658), na mocy której dokonano zmiany treści, między innymi, art. 194 § 1 p.p.s.a. Jego zdaniem, nowelizacja ta pozostaje bez znaczenia dla dopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Jej skutkiem nie było w szczególności wprowadzenie „przepisu zawierającego unormowanie, którego brak Skarżąca zakwestionowała jako naruszający ustawę zasadniczą”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, rozpatrywana skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogowi odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności braku w p.p.s.a. regulacji umożliwiającej zaskarżenie postanowienia w przedmiocie kosztów zasądzonych po raz pierwszy przez NSA „z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami sprawiedliwości, bezpieczeństwa prawnego i poprawnej legislacji oraz z wzorcami z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. (...) W tym zakresie nie przedstawiono szczegółowej i precyzyjnej argumentacji, która przemawiałaby za obaleniem domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji”. Jeśli chodzi o wzorce kontroli, Prokurator Generalny stwierdził, że niezależnie od tego, że art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji zostały powołane jako samoistne, uzasadnienie skargi przemawia za powiązaniem ich z „przepisami statuującymi prawa Skarżącej, tj. art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej”. W odniesieniu do wzorca kontroli wywiedzionego z art. 176 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył, że jest to przepis ustrojowy, nakładający na ustawodawcę „obowiązek określonego uregulowania procedur obowiązujących przed sądami”, a w związku z tym nie można przez jego pryzmat oceniać kwestionowanego braku w przepisach p.p.s.a. W rezultacie rozpoznaniu powinien podlegać zarzut niezgodności art. 194 § 1 związku z art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a., w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia o kosztach postępowania kasacyjnego, wydanego po raz pierwszy przez NSA, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78, art. 64 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

3.2. W ramach merytorycznej oceny zarzutu Prokurator Generalny, opierając się na orzecznictwie Trybunału, przyjął, że orzekanie przez NSA o kosztach postępowania kasacyjnego prowadzi do wydania w pierwszej instancji rozstrzygnięcia w sprawie w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji „do sprawy tej powinny mieć (...) zastosowanie standardy konstytucyjne wynikające z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 ustawy zasadniczej”. Ocenę tej nie zmienia fakt, że NSA działa w tym wypadku jako sąd odwoławczy rozpoznający

skargę kasacyjną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, a postanowienie w przedmiocie kosztów ma charakter wpadkowy (akcesoryjny).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, „brak możliwości zaskarżenia postanowienia NSA o kosztach postępowania kasacyjnego należy ocenić w kategoriach wadliwie ukształtowanej procedury sądowej, niezapewniającej odpowiednich gwarancji wydania sprawiedliwego i zgodnego z prawem orzeczenia”. W tym kontekście Prokurator Generalny zaakcentował wymóg „sprawiedliwości proceduralnej w postaci zakazu arbitralności i dowolności”. Podkreślił przy tym, że nie zachodzą szczególne okoliczności, które uzasadniałyby wyłączenie prawa do wniesienia zażalenia na to postanowienie, w szczególności za rozwiązaniem tym nie przemawia postulat szybkości i sprawności postępowania sądowoadministracyjnego, stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych czy też szczególna pozycja ustrojowa NSA. Wskazano jednocześnie, że „brak możliwości kontroli orzeczenia NSA w sprawie kosztów postępowania kasacyjnego może w niektórych wypadkach prowadzić do utrzymania w obrocie prawnym nieprawidłowych rozstrzygnięć, niekorzystnych finansowo dla stron postępowania”.

II

Na rozprawie 15 listopada 2016 r. stawili się pełnomocnik skarżącej oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego, którzy podtrzymali stanowiska wyrażona na piśmie. Prawidłowo zawiadomiony przedstawiciel Sejmu nie stawiał się.

Po udzieleniu odpowiedzi przez uczestników postępowania na pytania składu orzekającego, Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ustalenia wstępne.

Przystępując do rozpoznania sprawy, należy przypomnieć, że 16 sierpnia 2016 r., tj. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.) utraciła moc obowiązującą ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.).

W wyroku z 11 sierpnia 2016 r. o sygn. K 39/16 (OTK ZU nr A/2016, poz. 71) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności: art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g, art. 38 ust. 3-6, art. 61 ust. 3 (w części obejmującej słowa: „W sprawach pytań prawnych, skarg konstytucyjnych i sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa”), art. 61 ust. 6, art. 68 ust. 5-7, art. 80 ust. 4, art. 83 ust. 2, art. 84-87 oraz art. 89 i art. 90 ustawy o TK z 2016 r.

Wraz z publicznym ogłoszeniem wyroku w sprawie o sygn. K 39/16, przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją utraciły przymiot domniemania konstytucyjności. Stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Od chwili ogłoszenia na sali rozpraw wyroku o niezgodności z Konstytucją następuje obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, co ma wpływ na praktykę jej dalszego stosowania. Przepisy, wobec których zostało obalone domniemanie konstytucyjności, nie mogą być dalej stosowane przez Trybunał. Pozostawienie niekonstytucyjnego przepisu w systemie prawa i dalsze jego stosowanie byłoby dopuszczalne jedynie w wypadku wyraźnego orzeczenia o określeniu innego terminu utraty mocy obowią-

zującej na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 2).

Wyrok o sygn. K 39/16 został wydany, zanim ustawa o TK z 2016 r. weszła w życie i zaczęła wywoływać skutki prawne. Wszystkie organy państwa, w tym Trybunał, mają zatem obowiązek powstrzymania się od stosowania niekonstytucyjnych regulacji ustawy o TK z 2016 r. Trybunał z urzędu jest zobowiązany do respektowania swoich wyroków jako ostatecznych i mających moc powszechnie obowiązującą. To znaczy, że do sytuacji prawnych, które trwają w chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału, oraz do sytuacji prawnych, które wystąpią w przyszłości, nie mają zastosowania te spośród przepisów ustawy o TK z 2016 r., które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją w sprawie o sygn. K 39/16.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte skargą konstytucyjną z 20 lipca 2015 r., czyli przed wejściem w życie ustawy o TK z 2016 r. Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2016 r. stosuje się przepisy tejże ustawy. Zasada bezpośredniego działania prawa nowego nie podważa – jak orzekł Trybunał w sprawie o sygn. K 39/16 – skuteczności czynności procesowych dokonanych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2016 r.

2. Przedmiot i zakres kontroli.

2.1. Przepisy nie określają terminu, po upływie którego wyłączona byłaby możliwość badania przez TK warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Spełnienie konstytucyjnych i ustawowych przesłanek, jakie powinna ona spełniać, jest weryfikowane zarówno na etapie jej wstępnego rozpoznania, warunkującego nadanie jej biegu, jak i później – po skierowaniu skargi do merytorycznego rozpoznania. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że wymóg badania ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodujących obligatoryjne umorzenie postępowania jest aktualny przez cały czas rozpoznania skargi (zob. m.in. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155; 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 15; wyroki z: 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42; 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75).

Przeprowadzając kontrolę skargi w świetle stanu faktycznego oraz zawartej w niej argumentacji, Trybunał obowiązany był rozważyć, czy wskazane przez skarżącą przepisy mogą być przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie inicjowanym skargą konstytucyjną oraz czy w odniesieniu do każdego z powołanych wzorców kontroli skarżąca zadośćuczyniła wymogowi uzasadnienia zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem.

2.2. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie skarżąca uczyniła art. 15 § 1 pkt 1, art. 173 § 1 i art. 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). W dniu wydania postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. akt i GSK 1998/13), z którym skarżąca wiąże naruszenie jej konstytucyjnych praw i wolności, powołane przepisy miały następującą treść:

– art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a.: „Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, stosownie do przepisów ustawy”;

– art. 173 § 1 p.p.s.a.: „Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”;

– art. 194 § 1 p.p.s.a.: „Zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługuje na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadkach przewidzianych w ustawie, a ponadto na postanowienia, których przedmiotem jest:

- 1) przekazanie sprawy innemu sądowi administracyjnemu;
- 2) wstrzymanie lub odmowa wstrzymania wykonania decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, o których mowa w art. 61;
- 3) zawieszenie postępowania i odmowa podjęcia zawieszonego postępowania;
- 4) odmowa sporządzenia uzasadnienia wyroku;
- 5) sprostowanie lub wykładnia orzeczenia albo ich odmowa;
- 6) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego;
- 7) odrzucenie skargi kasacyjnej;
- 8) odrzucenie zażalenia;
- 9) zwrot kosztów postępowania, jeżeli strona nie wnosi skargi kasacyjnej;
- 10) ukaranie grzywną”.

2.3. Weryfikacja przedmiotu kontroli wskazanego w *petitum* skargi musi być dokonana w powiązaniu z przedstawionym do rozstrzygnięcia problemem konstytucyjnym, tj. brakiem możliwości „zaskarżenia w postępowaniu sadowoadministracyjnym postanowienia o kosztach procesu orzeczonych po raz pierwszy przez Naczelnego Sądu Administracyjnego”. W związku z tym należy podkreślić, że postanowienie z 13 maja 2015 r., w którym NSA ostatecznie orzekł o prawach i wolnościach skarżącej (w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji) zostało wydane w następstwie rozpoznania zażalenia na postanowienie w przedmiocie kosztów postępowania kasacyjnego zawarte w wyroku NSA z 20 lutego 2015 r. (sygn. akt i GSK 1998/13). Przeniesienie problemu konstytucyjnego na grunt postępowania zażaleniowego wyklucza z toku dalszej analizy art. 173 § 1 p.p.s.a., który określa przedmiot skargi kasacyjnej. Przepis ten, jak trafnie zauważył Prokurator Generalny, nie mógł stanowić podstawy odrzucenia zażalenia skarżącej. Fakt, że został on powołany w uzasadnieniu – jako jeden z przepisów regulujących rozpoznawane przez NSA środki odwoławcze – nie stwarza dostatecznych podstaw, by twierdzić, że zdeterminował kształt ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącej (por. wyroki TK z: 22 listopada 2005 r., sygn. SK 8/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 117; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32). Mając to na uwadze, Trybunał stwierdził, że regulacją, która na gruncie analizowanej sprawy znalazła faktyczne zastosowanie podczas orzekania, był art. 194 § 1 p.p.s.a. – określający katalog postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych, od których przysługuje zażalenie do NSA – w związku z art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a., statuującym ogólną kompetencję NSA w zakresie rozpoznawania środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.

TK dostrzega oczywiście, że zakres zastosowania tej normy prawnej obejmuje jedynie kierowane do NSA zażalenia na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych. Niemniej, w jego ocenie, tylko tak skonstruowany przedmiot kontroli konstytucyjności zapewnia odpowiedni „punkt oparcia” weryfikacji sformułowanego przez skarżącą zarzutu pominięcia prawodawczego. Trybunał wziął przy tym pod uwagę, że specyfika zarzutów odnoszących się do zbyt wąskiego określenia zakresu zastosowania normy prawnej może przysparzać trudności w ustaleniu ich przedmiotu. Ich sprecyzowanie wymagałoby od skarżącego dobrej znajomości zasad tworzenia prawa i reguł ujmowania przedmiotu regulacji w akcie prawnym. Z drugiej strony, jak zauważył Trybunał w wyroku z 30 października 2012 r., sygn.

SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110, „wskazanie jednostki redakcyjnej o zbyt wąskim zakresie unormowania nie ma przesądzającego charakteru, gdyż – co do zasady – z punktu widzenia techniki prawodawczej «pominięta» materia nie musi zostać wpisana do konkretnej jednostki redakcyjnej danego przepisu (...). [O]rzekanie o pominięciach prawodawczych jest kompetencją Trybunału, którą należy postrzegać w kategoriach wyjątku (...). W konsekwencji należy przyjąć, że nie jest rolą Trybunału decydowanie co do wprowadzenia brakującej materii w konkretny ustęp, punkt czy tiret, gdyż jest to zadaniem prawodawcy”.

Konieczne jest wreszcie dokonanie korekty *petitum* skargi w zakresie, w jakim odnosi się ono do „kosztów procesu”. Pojęcie to, właściwe dla procesualistyki cywilnej, nie występuje w przepisach p.p.s.a. Zamiast niego Trybunał będzie posługiwał się pojęciem „kosztów postępowania”.

2.4. Po wydaniu postanowienia, w którym NSA ostatecznie rozstrzygnął o prawach i wolnościach skarżącej, zmianie uległa treść art. 194 § 1 p.p.s.a. W brzmieniu nadanym ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658), obowiązującą od 15 sierpnia 2015 r., art. 194 § 1 p.p.s.a. stanowi: „Zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługuje na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadkach przewidzianych w ustawie, a ponadto na postanowienia, których przedmiotem jest:

- 1) przekazanie sprawy innemu sądowi administracyjnemu;
- 1a) odrzucenie skargi w przypadkach, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2-4 oraz art. 220 § 3;
- 1b) umorzenie postępowania;
- 2) wstrzymanie lub odmowa wstrzymania wykonania decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, o których mowa w art. 61;
- 3) (uchylony);
- 4) odmowa sporządzenia uzasadnienia wyroku;
- 5) sprostowanie lub wykładnia orzeczenia albo ich odmowa;
- 5a) odrzucenie wniosku o uzupełnienie wyroku albo odmowa jego uwzględnienia;
- 6) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego;
- 7) odrzucenie skargi kasacyjnej;
- 8) odrzucenie zażalenia;
- 9) zwrot kosztów postępowania, jeżeli strona nie wnosi skargi kasacyjnej;
- 10) ukaranie grzywną”.

Pomijając szczegółową prezentację zmian wprowadzonych na mocy powołanej ustawy nowelizującej oraz ich celu, Trybunał stwierdza, że ingerencja w treść art. 194 § 1 p.p.s.a. nie ma znaczenia dla niniejszego postępowania i nie wyłączyła dopuszczalności rozpoznania zarzutów skargi. Nie wprowadzono w szczególności do przepisów p.p.s.a. regulacji, która umożliwiałaby wniesienie zażalenia na postanowienie w przedmiocie kosztów postępowania zasądzonych po raz pierwszy przez Naczelną Sąd Administracyjny. Modyfikacja art. 194 § 1 p.p.s.a. nie stanowi zatem podstawy do umorzenia postępowania.

2.5. Zdaniem skarżącej, brak możliwości zaskarżenia postanowienia o kosztach procesu orzeczonych po raz pierwszy przez NSA jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 78, art. 176 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 oraz z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami sprawiedliwości, bezpieczeństwa prawnego i poprawnej legislacji. Należy przypomnieć, że jednym z formalnych warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały – zdaniem skarżącej – naruszone, oraz powołanie argumentów i dowodów uzasadniających zarzut niezgodności przedmiotu kontroli

ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem (art. 48 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 2016 r.; por. także art. 65 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 2015 r.; art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102 poz. 643, ze zm.). Trybunał wielokrotnie wskazywał, że „przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyroki z: 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107; 12 grudnia 2013 r., sygn. K 5/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 137, postanowienia z: 1 kwietnia 2014 r., sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43; 19 listopada 2014 r., sygn. P 15/13, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 115; 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170). Podkreślano przy tym, że „[w]skazanie w *petitum* wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może bowiem zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym” (zob. postanowienia z: 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 49; 24 marca 2015 r., sygn. P 72/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 40; 13 maja 2015 r., sygn. P 58/15, OTK ZU nr 5/A/2015 , poz. 69).

2.6. Odnosząc te spostrzeżenia do rozpoznawanej skargi, TK stwierdza, że skarżąca nie przedstawiła uzasadnienia odnośnie do naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 Konstytucji. W tym zakresie stanowisko skarżącej ograniczyło się do wymienienia wskazanych przepisów Konstytucji i wyrażenia przekonania, że kwestionowane pominięcie ustawodawcze może naruszać określony w nich standard. Jeśli chodzi o wzorzec kontroli z art. 64 Konstytucji, skarżąca nie wskazała prawa majątkowego, które miałyby zostać naruszone wskutek wydania postanowienia o kosztach postępowania. Uzasadnienie skargi przechodzi do porządku nad oczywistą prawidłowością, wedle której ponoszenie kosztów postępowania jest konsekwencją dochodzenia swych praw na drodze sądowej. Wypada przy tym zaznaczyć, że pozycji skarżącej nie można porównywać z sytuacją prawną pełnomocnika z urzędu, dochodzącego zwrotu kosztów świadczonej pomocy prawnej. W tym ostatnim wypadku, na co zwracał uwagę Trybunał w swoim orzecznictwie, określenie wysokości zwrotu bezpośrednio oddziałuje na zakres ochrony praw majątkowych pełnomocnika z urzędu. Na gruncie art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji skarżąca nie określiła grupy podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą relewantną i nie wyjaśniła, na czym miałyby polegać ich odmienne traktowanie. Podobnie nader ogólnikowa teza o pogwałceniu zakorzenionych w art. 2 Konstytucji zasad sprawiedliwości, bezpieczeństwa prawnego i poprawnej legislacji żadną miarą nie zastępuje analitycznych i argumentacyjnych motywów koniecznych do obalenia domniemanie konstytucyjności kwestionowanej normy prawnej (zob. postanowienia z: 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13; 28 maja 2015 r., sygn. P 65/14, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 79). Trybunał podkreśla ponadto, że art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną.

W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdził, że uzasadnienie skargi nie odpowiada formalnym warunkom dopuszczalności skargi oraz rażąco odbiega od przyjętego w orzecznictwie TK wymogu odpowiedniej interpretacji wzorców kontroli oraz adekwatnego przyporządkowania ich do przedmiotu kontroli (por. wyrok z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125; postanowienie z 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170). Niedostateczne uzasadnienie zarzutów prowadzi do ko-

nieczności umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku w części dotyczącej badania zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 Konstytucji.

2.7. Trybunał stwierdził ponadto, że zastosowania w sprawie nie może znaleźć art. 176 ust. 1 Konstytucji. Jak wynika z trybunalskiego orzecznictwa, przepis ten ma przede wszystkim charakter ustrojowy. Nakłada na prawodawcę obowiązek takiego zorganizowania procedur sądowych, a w konsekwencji – systemu sądów, aby sprawa mogła zostać rozpoznana przez odrębne (co najmniej) dwa sądy, pozostające w relacji hierarchicznego podporządkowania (zob. np. wyrok z 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161 i postanowienie z 8 czerwca 2009 r., sygn. SK 26/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 92). Mając to na uwadze, Trybunał w niniejszym składzie przyjmuje, że art. 176 ust. 1 Konstytucji nie statuuje praw lub wolności człowieka i obywatela i nie może stanowić samoistnego wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia z: 7 grudnia 2009 r., sygn. Ts 87/09, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 53; 1 lipca 2010 r., sygn. Ts 6/10, OTK ZU nr 1/B/2011, poz. 82; 16 listopada 2011 r., sygn. Ts 124/11, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 498).

2.8. Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżąca upatruje naruszenia konstytucyjnych praw i wolności w braku możliwości „zweryfikowania w postępowaniu zażaleniomym wysokości zasądzonych od niej kosztów procesu”. Niejako na dalszym planie – jako skutek nieprzyznania skarżącej prawa do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów postępowania – rysuje się naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Mając to na względzie, Trybunał Konstytucyjny uznał, że brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie, w którym NSA pierwszy raz rozstrzygnął o kosztach postępowania, należy ocenić przez pryzmat art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Zwrot kosztów postępowania w p.p.s.a.

3.1. Szczegółowe rozważania dotyczące analizowanego problemu konstytucyjnego wypada poprzedzić krótkim omówieniem zasad orzekania o zwrocie kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.

3.2. Zgodnie z art. 199 p.p.s.a., zasadą jest, że koszty postępowania związane z udziałem w sprawie ponoszą strony. Koszty mogą także obciążać uczestników postępowania (art. 12 p.p.s.a.), w zakresie, w jakim są związane z ich udziałem w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Wyjątki od tej zasady, stanowiące podstawę do orzekania o zwrocie kosztów między stronami, zostały unormowane w art. 200, art. 201, art. 203 i art. 204 p.p.s.a. przez związanie orzekania o zwrocie kosztów postępowania między stronami z tym, jakim orzeczeniem kończy się postępowanie sądowe (zob. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 4 lutego 2008 r., sygn. akt i OPS 4/07, ONSAiWSA nr 2/2008, poz. 23).

Zgodnie z art. 203 p.p.s.a., stronie, która wniosła skargę kasacyjną, należy się zwrot poniesionych przez nią niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego:

- 1) od organu – jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę;
- 2) od skarżącego – jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę.

Według art. 204 p.p.s.a., znajdującego zastosowanie w stanie faktycznym, na tle którego wniesiono analizowaną skargę konstytucyjną: w razie oddalenia skargi kasacyjnej, strona,

która ją wniosła, 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.

Do niezbędnych kosztów postępowania prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem lub radcą prawnym, art. 205 § 1 p.p.s.a. zalicza poniesione przez stronę koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub pełnomocnika oraz równowartość zarobku lub dochodu utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie. W art. 205 § 2 p.p.s.a., do niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego zaliczono ich wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata lub radcy prawnego, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony. Stawki wynagrodzeń adwokatów lub radców prawnych, do których odnosi się powołany przepis określają m.in. § 14 rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r.: w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800, ze zm.) oraz w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. poz. 1804, ze zm.). W myśl art. 211 p.p.s.a., kosztami sądowymi są opłaty sądowe oraz zwrot wydatków. Opłatami sądowymi są wpis i opłata kancelaryjna (art. 212 § 1 p.p.s.a.). Przepis art. 213 p.p.s.a. do wydatków zalicza w szczególności: 1) należności tłumaczy i kuratorów ustanowionych w danej sprawie; 2) koszty ogłoszeń oraz diety i koszty podróży należne sędziom i pracownikom sądowym z powodu wykonania czynności sądowych poza budynkiem sądowym, określone w odrębnych przepisach.

4. Orzeczenie o kosztach i jego kontrola.

4.1. Punktem wyjścia rozważań dotyczących istoty problemu konstytucyjnego powinno być ustalenie, czy orzekanie o kosztach postępowania może być uznane za odrębną sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Kwestia ta była przedmiotem kontrowersji w trybunalskim orzecznictwie. Prezentowane były dwa przeciwstawne stanowiska.

4.1.1. W wyroku z 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64 – rozważając charakter rozstrzygnięcia o kosztach w postępowaniu toczącym się wskutek skargi na wyrok zespołu arbitrów, wnoszonej w myśl przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664, ze zm.) – Trybunał przyjął, że „postanowienie o kosztach postępowania, chociaż stanowiące konieczny element rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, nie jest elementem materialnym wyroku rozstrzygającego spór prawny. Postanowienie o kosztach nie jest elementem aktu sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, lecz czynnością konsekwentną, stanowiącą konsekwencję rozstrzygnięcia merytorycznego w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości (...). [O]rzeczenie o kosztach jest czynnością akcydentalną wobec rozstrzygnięcia o istocie sprawy, a koszty postępowania nie stanowią samoistnej sprawy”. Pogląd ten Trybunał powtórzył w wyroku z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33. Analizując kwestię dopuszczalności powierzenia referendarzom sądowym uprawnienia do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w zakresie zwalniania od kosztów sądowych, Trybunał stwierdził, że rozstrzyganie tych kwestii nie ma charakteru „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (por. cz. IV, pkt 3.4 uzasadnienia). W podobnym duchu, także w odniesieniu do problemu zwolnienia od kosztów sądowych, Trybunał wypowiedział się w wyroku z 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 171 (zob. cz. III, pkt 3.3 uzasadnienia). Także

w wyroku z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29, Trybunał, analizując różnice między rozstrzygnięciem o kosztach procesu oraz rozstrzygnięciem w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych, przyjął, iż to pierwsze „nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 Konstytucji” (zob. cz. III, pkt 8 uzasadnienia).

4.1.2. Drugie stanowisko nawiązuje do wypowiedzi Trybunału, w których konstytucyjne pojęcie „sprawy” interpretowano szeroko – w oderwaniu od znaczenia przypisywanego mu na gruncie konkretnych przepisów ustawowych. Jak wynika z wyroku z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109, pojęcie to należy wyklądać przez pryzmat konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu, by „obejmowało wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” (zob. cz. III, pkt 3 uzasadnienia). Przyjmując takie założenie, Trybunał stwierdzał, iż postanowienie w przedmiocie kosztów postępowania sądowego dotyczy praw majątkowych stron tego postępowania i jest odrębną sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Pogląd ten *implicite* wynika z uzasadnienia wyroku z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32, w którym postanowienie w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji Trybunał uznał za wydane przez sąd pierwszej instancji, a co za tym idzie – za orzeczenie, które „powinno (...) podlegać weryfikacji niezależnie od kontroli samego wyroku w jego warstwie merytorycznej” (por. cz. III, pkt 3 uzasadnienia). Uznanie orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu za odrębną sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji było założeniem, warunkującym dopuszczalność zaskarżenia tego postanowienia. Analogiczne rozumowanie Trybunał przeprowadził w uzasadnieniu wyroku z 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10. Do obu tych rozstrzygnięć Trybunał nawiązał w wyroku z 13 października 2015 r., sygn. SK 63/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 146, przyjmując, że „orzeczenie o kosztach postępowania jest «sprawą» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (...). [Z]a taką kwalifikacją sprawy przemawia ingerencja w sferę własności i innych praw majątkowych, do której dochodzi w związku z rozpoznawaniem zagadnienia dotyczącego konieczności poniesienia przez stronę kosztów postępowania sądowego, jak również określenia ich wysokości” (zob. cz. III, pkt 3.2 uzasadnienia).

Należy podkreślić, że omawiany pogląd w sposób wyraźny został sformułowany na tle spraw dotyczących orzekania w przedmiocie zwrotu kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu. W powołanym wcześniej wyroku z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, TK stwierdził, że „orzeczenie w przedmiocie zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej jest «sprawą» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż obejmuje rozstrzyganie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych «wynikających» z przepisów prawnych. W orzeczeniu dotyczącym odmowy zwrotu kosztów chodzi bowiem o ustalenie zakresu ochrony praw majątkowych pełnomocnika z urzędu”. Tożsame stanowisko Trybunał zajął w wyroku z 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124, dotyczącym zaskarżenia postanowienia o kosztach nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej w toku postępowania karnego przez pełnomocnika z urzędu. Jak podkreślono w uzasadnieniu, „[k]oszty te stanowią (...) wynagrodzenie pełnomocnika za świadczoną pomoc prawną i wynikają ze stosunku prawnego łączącego tegoż pełnomocnika ze Skarbem Państwa”. „W orzeczeniu dotyczącym określenia wysokości zwrotu kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokata chodzi o ustalenie zakresu ochrony praw majątkowych pełnomocnika z urzędu. Prawa te stanowią ekonomiczny ekwiwalent za wykonaną pracę” (zob. cz. III, pkt 4.2.2 i 4.2.3 uzasadnienia).

Zbliżone racje zdecydowały o stwierdzeniu niekonstytucyjności art. 394² § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim nie przewidywał możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej (zob. wyrok TK z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100).

4.1.3. Nie ulega tym samym wątpliwości, że w świetle trybunalskiego orzecznictwa orzekanie o kosztach postępowania jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji przede wszystkim w tych wypadkach, w których przedmiotem rozstrzygnięcia jest wynagrodzenie pełnomocnika świadczącego pomoc prawną z urzędu. Wówczas orzeczenie o kosztach odrywa się od przedmiotu sprawy głównej, w której strona korzystała z pomocy prawnej, stanowiąc rozstrzygnięcie o prawach majątkowych pełnomocnika, odrębnych od praw stron postępowania. W innych wypadkach, do których należy stan faktyczny rozpoznawanej obecnie skargi, odrębność „spraw” (będącej zasadniczym przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego i orzeczenia o kosztach) nie rysuje się tak wyraźnie, choć orzeczenie o kosztach zawsze dotyczy ekonomicznego ciężaru postępowania, wskazując, kto i w jakim zakresie będzie zobowiązany do ich poniesienia. Obciążenie skarżącej kosztami postępowania było konsekwencją rozstrzygnięcia sprawy zasadniczej, z którą to konsekwencją – co do zasady – musi się liczyć każdy, kto żąda sądowej ochrony prawnej. Wskazanie w art. 204 p.p.s.a. konsekwencji, jakie pociąga za sobą – w zakresie kosztów postępowania – oddalenie przez NSA skargi kasacyjnej oznacza, że strona wnosząca skargę musi pokryć koszty poniesione przez drugą stronę (w sprawie skarżącej – organ). Choć niewątpliwie jest to dodatkowe, poza wynikającymi z zasadniczego rozstrzygnięcia, obciążenie finansowe strony skarżącej, trudno je kwalifikować jako naruszenie podlegających konstytucyjnej ochronie praw majątkowych skarżącej.

4.2. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że nawet uznanie orzekania o kosztach sądowych za sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie wyczerpuje analizowanego problemu konstytucyjnego. Stwierdzenie naruszenia standardu wynikającego z art. 78 Konstytucji – wzmacniającego gwarancję sprawiedliwego ukształtowania procedury sądowej i urzeczywistniającego prawo do sądu (por. wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42; 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65) – wymaga odpowiedzi na pytanie, czy postanowienie w przedmiocie kosztów postępowania wydane po raz pierwszy przez sąd odwoławczy może być kwalifikowane, w rozumieniu powołanego wzorca kontroli, jako wydane w pierwszej instancji.

Także w tej kwestii ścierają się dwa zapatrywania wyrażone w orzeczeniach TK.

4.2.1. Pierwsze ujmuje instancyjność jako kategorię ustrojową związaną z usytuowaniem sądu w strukturze sądownictwa. Stosownie do tego poglądu, „sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami” (m.in. wyroki z: 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01; 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09; 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 21/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 38; 11 czerwca 2013 r., sygn. SK 23/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 57). W tej perspektywie, instancyjność związana jest z oceną procesu decyzyjnego, który legł u podstaw pierwszego rozstrzygnięcia w sprawie, a nie jedynie z oceną faktów lub rozstrzygnięcia kwestii incydentalnych.

4.2.2. W drugiej grupie orzeczeń Trybunał uznawał za pierwszoinstancyjne rozstrzygnięcia kwestii wypadkowych wydane po raz pierwszy – bez względu na rangę sądu, który je

wydał. Rozwiązanie to przyjęto w wyroku 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, w którym, posługując się kategorią „orzeczenia materialnie pierwszego”, Trybunał orzekł, że – w zakresie orzekania o kosztach procesu za sąd pierwszej instancji – należy uznać ten sąd, który orzekał o zwrocie kosztów w danym zakresie po raz pierwszy. Pogląd ten powtórzono w wyroku z 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, twierdząc, że „[w] zakresie orzekania o kosztach procesu za sąd pierwszej instancji należy uznać ten sąd, który orzekł o zwrocie kosztów w danym zakresie po raz pierwszy. W niniejszej sprawie sąd apelacyjny, formalnie sąd drugiej instancji, o kosztach procesu za obydwie instancje orzekał po raz pierwszy”.

Ten kierunek argumentacji Trybunał aprobował i powtarzał w późniejszych swoich orzeczeniach odnoszących się do kosztów postępowania, w przedmiocie których sąd drugiej instancji rozstrzygał po raz pierwszy. Było tak w powołanym już wyroku z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, w którym za niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 Konstytucji uznano art. 394² § 1 k.p.c. Na gruncie postępowania karnego analogiczny problem Trybunał rozstrzygnął w wyrokach z: 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12 oraz 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 17.

4.3. Niezależnie od stanowiska, jakie Trybunał zajmuje we wskazanych wyżej kwestiach (pkt 4.1 i 4.2), z punktu widzenia obecnie rozpatrywanej sprawy, największe znaczenie ma rozstrzygnięcie zawarte w wyroku z 13 października 2015 r., sygn. SK 63/12, w którym Trybunał rozważał zgodność art. 394¹ § 3 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 176 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim przepis ten nie przewidywał możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez Sąd Najwyższy (w sprawie o wznowienie postępowania). Trybunał nie uwzględnił zarzutów skargi, choć w uzasadnieniu przychylił się ku stanowisku, zgodnie z którym „rozstrzygnięcie o kosztach procesu wydane przez Sąd Najwyższy po raz pierwszy pozostaje sprawą samoistną, która powinna być rozpatrywana w oderwaniu od podstawowej względem niej sprawy głównej”, a ponadto uznał, że ponieważ Sąd Najwyższy o kosztach wypowiada się po raz pierwszy, „rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy w przedmiocie kosztów procesu powinno być *prima facie* traktowane jako objęte, wynikającą z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarancją możliwości jego zaskarżenia”.

O nieuwzględnieniu skargi w sprawie o sygn. SK 63/12 zdecydowała szczególna pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego, a także okoliczność, że kwestionowane orzeczenie o kosztach zapadło w wyniku rozpatrzenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Rozstrzygnięcie o kosztach, wydane w postępowaniu wznowieniowym, z jednej strony może być kwalifikowane jako wydane przez sąd pierwszej instancji (w rozumieniu art. 78 Konstytucji), z drugiej jednak – jest wydane przez organ sądowniczy, którego orzeczenia nie podlegają już kontroli.

W wyroku z 13 października 2015 r., sygn. SK 63/12, Trybunał, dostrzegając podwójną kwalifikację rozstrzygnięcia o kosztach wydanego przez Sąd Najwyższy, pozycję tego organu uznał za decydującą. W efekcie stwierdził, że nieprzewidzenie przez ustawę środka zaskarżenia nie naruszało Konstytucji.

5. Ocena konstytucyjności art. 194 § 1 w związku z art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

5.1. Przystępując do oceny zarzutów podniesionych w rozpatrywanej skardze, Trybunał stwierdza, że w sprawie, na tle której ją wniesiono, postanowienie o kosztach postępowania sądowoadministracyjnego zostało wydane po raz pierwszy przez NSA, działający jako sąd odwoławczy, rozpoznający skargę kasacyjną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego. Skarżąca zarzuciła, że postanowienie to, mimo swego akcesoryjnego charakteru, doty-

kało jej praw podmiotowych, bezpośrednio prowadząc do uszczuplenia jej praw majątkowych przez nałożenie obowiązku zapłaty kosztów sądowych. Niemożność wniesienia zażalenia budziła także zastrzeżenia w kontekście prawa do sądu i powiązanego z nim wymogu proceduralnej sprawiedliwości.

Trybunał podziela spostrzeżenie wyrażone w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 63/12, zgodnie z którym „postępujący stopień skomplikowania poszczególnych spraw, a przez to również wzrastające koszty ich prowadzenia, powoduje, że mające akcesoryjny charakter orzeczenie o kosztach (...) może, i niejednokrotnie, ma równie istotne znaczenie, co rozstrzygnięcie o istocie samej sprawy”. Ocena ta otwiera możliwość potraktowania rozstrzygnięcia o kosztach w kategoriach samoistnej sprawy i zakwalifikowania postanowienia o kosztach postępowania, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jako orzeczenia wydanego w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji (por. sprawy o sygn. SK 3/05, SK 10/09, SK 33/12 i K 34/12). Przedstawione rozumowanie, jak to wykazał Trybunał w cytowanym wyroku, nie ma jednak zastosowania w wypadku, gdy po raz pierwszy o kosztach orzeka sąd zajmujący najwyższą pozycję w hierarchii orzeczniczej. W takiej sytuacji, zdaniem Trybunału, konieczne jest uwzględnienie innych wartości konstytucyjnych, które przesądzą o niezaskarżalności orzeczenia o kosztach, nawet jeśli traktować je jako rozstrzygnięcie sprawy w rozumieniu art. 45 Konstytucji. Stanowisko to wymaga rozwinięcia na potrzeby rozpoznawanej skargi.

5.2. Przewidziana w art. 78 Konstytucji zasada zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie ma charakteru bezwzględneho. W drugim zdaniu tego przepisu ustrojodawca dopuścił wprowadzenie od niej wyjątków, zastrzegając dla nich formę ustawową. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że odstępstwa od tej zasady nie mogą doprowadzić do naruszenia innych przepisów konstytucyjnych i muszą znajdować uzasadnienie w szczególnych okolicznościach faktycznych i prawnych (zob. m.in. wyroki z: 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79; 14 maja 2013 r., sygn. P 27/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 41; 26 listopada 2013 r. sygn. SK 33/12; 11 maja 2016 r., sygn. SK 16/14, OTK ZU nr A/2016, poz. 21). W ocenie Trybunału, na gruncie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, mamy do czynienia z takimi szczególnymi okolicznościami.

5.3. Ocena konstytucyjności nieprzyznania skarżącej możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach wydanego po raz pierwszy przez Naczelnego Sąd Administracyjny nie może abstrahować od szczególnej pozycji tego sądu w systemie organów ochrony prawnej. Jakkolwiek konstytucyjne umocowanie NSA różni się istotnie od określonej w ustawie zasadniczej pozycji Sądu Najwyższego, ich hierarchiczna równorzędność nie może zostać zakwestionowana. Naczelnny Sąd Administracyjny jest nadrzędnym sądem w pionie sądownictwa administracyjnego. Powierzone tej wyodrębnionej części władzy sądowniczej sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji) obejmuje także kontrolę działalności administracji publicznej, w tym orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 Konstytucji), czy rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej (art. 166 ust. 3 Konstytucji).

W odróżnieniu od Sądu Najwyższego, pozycja NSA kształtowana jest przede wszystkim przepisami rangi ustawowej, w szczególności art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2016 r. poz. 1066, zgodnie z którym: „Naczelnny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające za-

gadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy innych ustaw”. Regulację tę rozwija, stanowiący przedmiot niniejszej skargi, art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Kompetencja NSA obejmuje także podejmowanie uchwał „abstrakcyjnych” – mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych – oraz uchwał „konkretnych”, zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej (art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a.). W literaturze podkreśla się, że uchwałodawcza działalność NSA – prowadząca do autorytatywnego wyboru jednego z wariantów decyzyjnych – jest szczególnie doniosła, gdyż przyczynia się „do zapewnienia pewności, stałości i równości stosowania prawa (poprzez uzyskanie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych, przy pełnym poszanowaniu niezawisłości sędziowskiej)”. Uchwały – będące jednym z przejawów nadzoru NSA nad działalnością sądów administracyjnych – mają ponadto „na celu zapewnienie prawidłowości wykładni prawa” oraz pozwalają uniknąć „potencjalnych naruszeń obowiązującego porządku prawnego” (por. A. Skoczylas, [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, tom 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 693 i n.).

5.4. Zajmując najwyższą pozycję w pionie sądownictwa administracyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzyga sprawy co do zasady ostatecznie, a jego orzeczenia nie mogą być przedmiotem zwyczajnych środków zaskarżenia. Z oceną tą nie koliduje bardziej ekspozowana w porównaniu z Sądem Najwyższym funkcja orzecznicza NSA. Jako integralna część systemu sądownictwa administracyjnego, NSA, wypełniając dyspozycję art. 176 ust. 1 Konstytucji, rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Wypada przy tym podkreślić, że aktualnie sądownictwo administracyjne jest w pełni autonomiczne i nie podlega żadnym zewnętrznym formom kontroli, ani w płaszczyźnie orzeczniczej, ani ustrojowo-organizacyjnej. W szczególności zniesiony został nadzór SN nad orzecznictwem NSA, przybierający postać rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń tego sądu, ale także uchwał SN zawierających odpowiedzi na pytania prawne oraz wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej (por. R. Hausner, K. Celińska-Grzegorzczak, [w:] *System...*, s. 102).

Mając na względzie rolę i zadania NSA, Trybunał uznał, że niemożność zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego przez ten sąd po raz pierwszy nie narusza konstytucyjnego standardu. Rozwiązanie to jest wyrazem koniecznego kompromisu między potrzebą ograniczenia dostępu do najwyższej instancji sądownictwa administracyjnego a prawem jednostki do rozpoznania sprawy. Zdaniem Trybunału, nie można oczekiwać, by NSA – oprócz nadzoru judykacyjnego nad wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz działalności zmierzającej do ujednolicenia praktyki stosowania prawa – angażował się w weryfikację już rozstrzygniętych spraw incydentalnych, w istocie rzeczy – technicznych i, co wymaga szczególnego podkreślenia, nierozdzielnie powiązanych z niepodlegającym zaskarżeniu orzeczeniem wydanym w sprawie głównej. Przeciwny pogląd byłby nie do pogodzenia z podstawowymi kompetencjami NSA, których realizacja warunkuje bezpieczeństwo obrotu prawnego i pewność prawa, a także z przyjętym dwuinstancyjnym modelem postępowania sądowoadministracyjnego.

W nawiązaniu do powyższych uwag należy przywołać utrwalony pogląd Trybunału, zgodnie z którym „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru or-

ganów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu” (por. m.in. wyroki TK z: 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158; 5 grudnia 2005 r., sygn. SK 26/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 128; 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75; 25 lipca 2013 r., sygn. SK 61/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 84). Z tego punktu widzenia, limitowanie środków zaskarżenia rozpoznawanych przez NSA, będące pochodną roli i zadań tego sądu, jest nie tylko racjonalne, ale i konieczne. Odmienna tendencja – jak zauważył TK w wyroku z 13 października 2015 r., sygn. SK 63/12 – paradoksalnie mogłaby niekorzystnie oddziaływać na prawo do sądu i „skutkować obniżeniem jakości wydawanych rozstrzygnięć, z rażącą szkodą dla chronionego konstytucyjnie bezpieczeństwa obrotu prawnego (art. 2 i art. 7 Konstytucji) (...) [oraz] dynamiki rozpoznawanych spraw, godząc tym samym w jeden z elementów prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), jakim jest prawo do niezwłocznego rozpoznania sprawy”. Stanowisko to zasługuje na pełną aprobatę.

Trybunał potwierdza również aktualność poglądu, zgodnie z którym „w pewnym momencie musi zapaść rozstrzygnięcie, które nie podlega kontroli innych organów i z którym wiąże się domniemanie zgodności z prawem, niepodlegające obaleniu w dalszym postępowaniu (...). Mnożenie instancji i środków prawnych nie jest najskuteczniejszym sposobem zapewniającym przestrzeganie prawa przez organy władzy publicznej. (...) Z prawomocnym orzeczeniem wydanym w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym wiąże się domniemanie zgodności z prawem takiego orzeczenia” (zob. m.in. wyroki TK z: 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09; 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 149). Także w tej perspektywie zarzut skarżącej należy uznać za chybiony. Realizacja zgłoszonego przez nią postulatu wiązałaby się z koniecznością uzupełnienia przepisów p.p.s.a. o *novum* w postaci niedewolutywnego zażalenia na postanowienie NSA. Taki środek zaskarżenia nie tylko nie harmonizowałby z zastanym systemem zaskarżalności orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym, lecz także, pośrednio, uderzałby w hierarchicznie nadrzędną pozycję NSA, czyniąc go „zwykłym” sądem. Według Trybunału, takie zmiany w p.p.s.a. nie byłyby obojętne dla efektywności działania tej najwyższej instancji sądownictwa administracyjnego, korzystającej z władzy wydawania rozstrzygnięć, niepodlegających dalszej kontroli.

5.5. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że za wyłączeniem możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez NSA przemawiają racje natury konstytucyjnej. Rozwiązanie to należy uznać za przydatne i konieczne dla realizacji takich wartości jak prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych – istotniejszych aniżeli prawa skarżącej. W konsekwencji kwestionowany brak środka zaskarżenia nie narusza art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.