



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 19 listopada 2018 r.

Pozycja 66

POSTANOWIENIE z dnia 15 listopada 2018 r. Sygn. akt SK 5/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Grzegorz Jędrejek
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca
Leon Kieres
Justyn Piskorski
Piotr Pszczółkowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Michał Warciński
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 listopada 2018 r., skargi konstytucyjnej spółki Port Lotniczy Szczecin-Goleniów sp. z o.o. z siedzibą w Głewicach o zbadanie zgodności:

art. 203 i art. 204 w związku z art. 197 § 2 oraz art. 209 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) w zakresie, w jakim nie przewidują obowiązku zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym, z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 10 stycznia 2012 r. Port Lotniczy Szczecin-Goleniów spółka z o.o. (dalej: skarżąca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 203 i art. 204 w związku z art. 197 § 2 oraz art. 209 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim nie przewidują obowiązku zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym, są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. W razie uwzględnienia skargi, skarżąca wniosła o zasądzenie na swoją rzecz kosztów postępowania przed Trybunałem.

1.1. W postanowieniu z 29 marca 2012 r. (sygn. Ts 13/12) Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Po rozpoznaniu zażalenia skarżącej na to postanowienie, Trybunał postanowieniem z 18 grudnia 2013 r. (sygn. Ts 13/12) wydanym w pełnym składzie uwzględnił zażalenie i skierował sprawę do merytorycznego rozpatrzenia.

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

W toku postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie (dalej: WSA) zainicjowanego skargą na decyzję Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej: Prezes ULC) skarżąca złożyła wniosek o zasądzenie na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania sądowego. W wyroku z 10 grudnia 2010 r. WSA uwzględnił skargę w całości i uchylił zaskarżoną decyzję, a także poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji. Ponadto sąd, na podstawie art. 200 p.p.s.a., wydał postanowienie o zasądzeniu na rzecz skarżącej od Prezesa ULC kwoty 3100 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego (pobranego w sprawie wpisu stosunkowego, opłaty skarbowej od pełnomocnictwa i kosztów zastępstwa procesowego).

Skarżąca uznała, że sąd błędnie ustalił zbyt małą wysokość kosztów zastępstwa procesowego przed sądem pierwszej instancji. Wniosła więc zażalenie na postanowienie o kosztach do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), żądając zasądzenia łącznej kwoty 9668 zł. Skarżąca zażądała zwrotu od Prezesa ULC kosztów inicjowanego przez nią postępowania zażaleniowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Wyjaśniła, że dochodzenie kwoty należnej skarżącej z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego wymagało wszczęcia i przeprowadzenia dodatkowego, wpadkowego postępowania zażaleniowego, generującego koszty skarżącej i wydatki nieprzewidziane przed prawomocnym zakończeniem w pierwszej instancji postępowania merytorycznego.

1.3. W postanowieniu z 23 marca 2011 r. WSA przyznał skarżącej rację i na podstawie art. 200 p.p.s.a. zasądził od Prezesa ULC żadaną kwotę 9668 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania przed sądem administracyjnym w pierwszej instancji.

WSA nie rozpoznał wniosku o zasądzenie od Prezesa ULC na rzecz skarżącej kosztów postępowania zażaleniowego, związanych z dochodzeniem przed sądem prawidłowej wysokości zwrotu kosztów postępowania merytorycznego zakończonego już prawomocnie wyrokiem WSA. W związku z tym skarżąca wniosła do WSA wniosek o uzupełnienie wydanego postanowienia o kosztach. Stwierdziła, że ma wobec niej zastosowanie art. 197 § 2 w związku z odpowiednim stosowaniem art. 203 pkt 1 p.p.s.a. Z przepisów tych – zdaniem spółki – wynika norma, że stronie wnoszącej zażalenie należy się również od organu, który przegrał przed WSA, zwrot poniesionych przez skarżącą niezbędnych kosztów postępowania zażaleniowego wynikających z konieczności poprawienia pomyłki WSA w ustaleniu wysokości

sumy należnej z tytułu zwrotu kosztów wygranego przez skarżącą postępowania merytorycznego.

1.4. WSA postanowieniem z 3 czerwca 2011 r., na podstawie art. 197 § 2 p.p.s.a., oddalił wniosek skarżącej o uzupełnienie postanowienia z 23 marca 2011 r. o orzeczenie co do kosztów postępowania zażaleniowego. Sąd uznał, że domaganie się przez skarżącą zasądzenia tych kosztów nie ma podstaw prawnych. WSA stwierdził, że ustawodawca jednoznacznie określił w art. 209 p.p.s.a. na jakim etapie postępowania sąd rozstrzyga o zwrocie kosztów postępowania między stronami. Nie ma w tym przepisie podstaw orzekania o zwrocie kosztów postępowania w innych rozstrzygnięciach kończących postępowanie w danej instancji. WSA nie może więc zasądzić zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego w orzeczeniu, które nie jest jednym z orzeczeń wymienionych w art. 209 p.p.s.a.

WSA stwierdził, że wskazana przez skarżącą podstawa prawna żądania – art. 203 w związku z art. 197 § 2 p.p.s.a. – nie stanowi podstawy orzekania o zwrocie kosztów w niewymienionym w art. 209 p.p.s.a. postanowieniu na zażalenie od postanowienia sądu pierwszej instancji w sprawie zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego. Art. 197 § 2 p.p.s.a. nie zawiera takiego odesłania, które dawałoby podstawę do odpowiedniego stosowania art. 203 i art. 204 p.p.s.a. W ocenie WSA, podstawą odpowiedniego zastosowania art. 203 p.p.s.a., regulującego prawo dochodzenia zwrotu poniesionych niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej przed NSA, nie może być art. 197 § 2 p.p.s.a., mimo że nakazuje on stosować odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej do każdego postępowania toczącego się na skutek zażalenia. Odesłanie do przepisów o skardze kasacyjnej odnosi się tylko do stosowania przepisów o postępowaniu merytorycznym ze skargi kasacyjnej. Nie dotyczy ono uregulowanych odrębnie przepisów o zwrocie kosztów postępowania między stronami. W konsekwencji w tym zakresie obowiązuje ogólna zasada ponoszenia kosztów uczestnictwa w sprawie zgodnie z art. 199 p.p.s.a.

1.5. Skarżąca wniosła zażalenie do NSA na postanowienie WSA wydane w toku wszczętego już postępowania zażaleniowego, w którym spółka dochodziła zwrotu dodatkowych kosztów poniesionych w toku postępowania zażaleniowego. Złożyła też wniosek o zwrot kosztów postępowania przed NSA, które wyniknęły z wniesienia zażalenia. Łącznie skarżąca żądała kwoty 1200 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego obejmujących koszty zastępstwa procesowego w całym postępowaniu zażaleniowym, toczącego się zarówno przed WSA, jak i przed NSA.

NSA w postanowieniu z 21 września 2011 r. oddalił zażalenie skarżącej na postanowienie WSA z 3 czerwca 2011 r. w zakresie odmowy zasądzenia kosztów postępowania zażaleniowego.

NSA podzielił stanowisko wyrażone w postanowieniu WSA, że zwrot kosztów postępowania zażaleniowego nie przysługuje. NSA przypomniał też, że do postępowania zażaleniowego na postanowienie sądu pierwszej instancji art. 203 i art. 204 p.p.s.a. nie mają zastosowania, gdy przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie.

1.6. Zdaniem skarżącej, na podstawie kwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów, NSA orzekł ostatecznie o jej konstytucyjnym prawie do sądu z naruszeniem tego prawa (art. 45 ust. 1 Konstytucji). NSA odmówił skarżącej zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego, pomimo uwzględnienia przez sąd drugiej instancji w całości wniesionego zażalenia. W ocenie skarżącej, pozbawienie jej możliwości obrony swoich praw w sądowym postępowaniu zażaleniowym narusza gwarancje wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Skarżąca uznała, że wobec uwzględnienia w całości jej wcześniejszego zażalenia i zmianie postanowienia w sprawie zwrotu kosztów postępowania, powinny jej zostać zwrócone koszty zastępstwa procesowego. W związku z tym, że w świetle przepisów p.p.s.a., poniesione przez skarżącą koszty zastępstwa procesowego nie mogą być zwrócone stronie w wypadku uwzględnienia zażalenia, zaskarżone przepisy są niezgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim pozbawiają stronę obrony i naruszają zasady demokratycznego państwa prawnego.

Skarżąca wskazała, że bezzasadne pozbawienie w postępowaniu przed sądami administracyjnymi roszczenia o zwrot kosztów postępowania zażaleniowego prowadzi do nieuprawnionego zróżnicowania trybów postępowania *ad meritum* i zażaleniowego. Odrębność postępowania zażaleniowego nie może wpływać na zróżnicowanie pozycji procesowej stron występujących przed sądami administracyjnymi i związane z nią uprawnienia. Kwestionowane przepisy naruszają konstytucyjne prawo do sądu, gdyż ustanawiają takie wymogi formalne uruchomienia postępowania zażaleniowego, które czynią to działanie znacznie utrudnionym. Zażalenie na postanowienie WSA musi być sporządzone przez adwokata lub radcę prawnego, co zmusza stronę do skorzystania z usług profesjonalnego pełnomocnika, a przez to poniesienia kosztów zastępstwa procesowego. Skarżone przepisy całkowicie wyłączają obowiązek zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego przed sądami administracyjnymi, a przez to istotnie ograniczają możliwość ochrony praw na drodze sądowej. Jest to niedopuszczalna ingerencja w istotę prawa do sądu.

Skarżąca stwierdziła też, że kwestionowane przepisy naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego, której elementem powinno być takie ukształtowanie systemu sądowej ochrony praw podmiotowych, w szczególności w zakresie procedur sądowych, aby była zapewniona pełna i skuteczna ochrona prawna.

2. W piśmie z 16 kwietnia 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu o sygn. SK 5/14.

3. W piśmie z 23 lutego 2015 r. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, bo skarżąca zakwestionowała zaniechanie prawodawcze, a w razie nieuwzględnienia tego wniosku – o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy w zakresie, w jakim nie przewidują zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym stronie, której zażalenie zostało w całości uwzględnione, są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4. W piśmie z 12 marca 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o uznanie, że art. 197 § 2 p.p.s.a. w zakresie, w jakim do rozpoznania zażalenia złożonego w trybie art. 194 § 1 pkt 9 tej ustawy nie stosuje się odpowiednio art. 203 pkt 1 w związku z art. 209 p.p.s.a., jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a w pozostałym zakresie – o umorzenie postępowania.

W ocenie Prokuratora, konieczne jest zawężenie przedmiotu kontroli przez Trybunał Konstytucyjny. NSA jako podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia zastosował art. 197 § 2 p.p.s.a. wskazujący na niemożność odpowiedniego zastosowania art. 203 pkt 1 p.p.s.a. do postępowania zażaleniowego. Postępowanie zażaleniowe może dotyczyć rozmaitych kwestii, często o charakterze incydentalnym, niezwiązanym bezpośrednio z głównym przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego. Tymczasem skarżąca kwestionuje art. 197 § 2 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniego stosowania art. 203 pkt 1 p.p.s.a. wyłącznie do rozpoznania zażalenia złożonego w trybie art. 194 § 1 pkt 9 p.p.s.a. Stan faktyczny sprawy wskazuje, że art. 203 pkt 2 i art. 204 p.p.s.a. nie mogły w ogóle być zastosowane w sprawie. Podobnie umorzeniu podlega postępowanie w zakresie wzorca kontroli, któ-

rym uczyniono art. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność orzekania. Zasada demokratycznego państwa prawnego nie jest samodzielnym źródłem praw podmiotowych. Istotą problemu konstytucyjnego jest teza o pominięciu ustawodawczym.

W ocenie Prokuratora, instytucja ponoszenia kosztów sądowych nie narusza prawa do sądu. Naruszenie to mogłoby wynikać dopiero z takiego ukształtowania instytucji kosztów, które uniemożliwiłoby lub nadmiernie utrudniałoby skuteczną ochronę praw na drodze sądowej.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania stanowi wprawdzie konieczny element rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, nie jest jednak elementem materialnym wyroku rozstrzygającego spór prawny. Postanowienie o kosztach nie jest elementem sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Jest czynnością konsekwentną, stanowiącą konsekwencję rozstrzygnięcia merytorycznego w ramach wymiaru sprawiedliwości. Postępowanie zażaleniowe ma charakter incydentalny i nie odnosi się do istoty sprawy. Wbrew twierdzeniom skarżącej, przepisy p.p.s.a. nie przewidują konieczności składania zażalenia w sprawie kosztów sporządzonego przez profesjonalnego pełnomocnika. Prokurator uważa, że gdy zażalenie dotyczy kwestii incydentalnej i *stricte* proceduralnej, przyjęcie zasady odpowiedzialności za wynik procesu nie ma podstaw aksjologicznych. Nie można twierdzić, że w tej sytuacji „wygrywający” sprawę ponosi pełny ekonomiczny ciężar związany z jego uczestnictwem w postępowaniu administracyjnym lub sądownoadministracyjnym.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p.TK). Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.), do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie u.o.t.p.TK, stosuje się przepisy tej ustawy. Pozostają w mocy czynności procesowe dokonane we wszczętych i niezakończonych postępowaniach (art. 9 ust. 2).

2. Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej przedmiotem może być jedynie przepis, norma prawna lub akt normatywny, na podstawie których zostało wydane ostateczne orzeczenie w sprawie podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną. Rozpatrując pismo inicjujące postępowanie przed TK w tym trybie, Trybunał Konstytucyjny ocenia, czy dana regulacja prawna jest zgodna ze wskazanymi w skardze wolnościami lub prawami konstytucyjnymi.

Ze względu na sposób sformułowania zarzutów skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie i jej uzasadnienia, Trybunał przede wszystkim zbadał, czy spełnia ona wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, dokonanej na podstawie art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), w trybie określonym art. 36 tej ustawy, a także na podstawie u.o.t.p.TK nie przesądza definitywnie o późniejszym merytorycznym rozpatrzeniu skargi. Trybunał Konstytucyjny może kontrolować, na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wyrokowania, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (tak np.: postanowienia z: 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 15/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 169; 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; 5 grudnia 2001 r., sygn.

K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; 28 października 2002 r., sygn. SK 21/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 78; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64). W wypadku stwierdzenia – na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu skargi – przeszkody formalnej, Trybunał jest zobowiązany umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne (zob. postanowienie z 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21).

3. Skarżąca uczyniła przedmiotem kontroli art. 203 i art. 204 w związku z art. 197 § 2 oraz art. 209 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim nie przewidują obowiązku zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym. Jako wzorce kontroli wskazała art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, z tym że we wstępnej kontroli Trybunał odmówił nadania biegu skardze w zakresie dotyczącym art. 2 Konstytucji. Oznacza to, że jedynym wzorcem, który TK brał pod uwagę, dokonując oceny, był art. 45 ust. 1 Konstytucji.

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”.

Art. 204 p.p.s.a. stanowi, że: „W razie oddalenia skargi kasacyjnej strona, która wniosła skargę kasacyjną, obowiązana jest zwrócić niezbędne koszty postępowania kasacyjnego poniesione przez:

1) organ – jeżeli zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę;

2) skarżącego – jeżeli zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę”.

W chwili składania skargi konstytucyjnej, art. 197 § 2 p.p.s.a. brzmiał: „Do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej”. Obecnie przepis ten ma następującą treść: „Do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 185 § 2”. Art. 185 § 2 p.p.s.a. stanowi, że razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, sąd rozpoznaje ją w innym składzie. Nie będzie zatem miał zastosowania w niniejszej sprawie.

W świetle art. 209 p.p.s.a.: „Wniosek strony o zwrot kosztów sąd rozstrzyga w każdym orzeczeniu uwzględniającym skargę oraz w orzeczeniu, o którym mowa w art. 201, art. 203 i art. 204”.

W ocenie skarżącej, kwestionowane przepisy p.p.s.a. bezzasadnie pozbawiają stronę w postępowaniu przed sądami administracyjnymi roszczenia o zwrot kosztów postępowania zażaleniowego. To powoduje zróżnicowanie trybów postępowania *ad meritum* i zażaleniowego, nieuzasadnione ani przekonującymi argumentami, ani wartościami konstytucyjnymi.

Skarżąca uznała, że wskazane przepisy p.p.s.a. naruszają konstytucyjne prawo do sądu, ponieważ ustanawiają takie wymogi formalne uruchomienia postępowania zażaleniowego, które czynią to działanie znacznie utrudnionym.

4. TK zbadał najpierw, czy kwestionowane przepisy były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej, bo tylko wówczas dopuszczalna jest ich merytoryczna ocena w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną. Treść normatywna takiego przepisu musi

stanowić źródło naruszenia konstytucyjnych wolności i praw (zob. postanowienie TK z 25 lipca 2012 r., sygn. SK 13/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 93).

Nie każdy przepis, który został przywołany przez sąd w uzasadnieniu jest podstawą rozstrzygnięcia w rozumieniu Konstytucji. Przedmiotem kontroli nie może być zatem przepis, który został przywołany w rozstrzygnięciu posiłkowo czy incydentalnie (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1 oraz postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 38/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 59).

4.1. Jako ostateczne rozstrzygnięcie w rozpoznawanej skardze konstytucyjnej przedstawiono postanowienie NSA z 21 września 2011 r. oddalające zażalenie na postanowienie WSA z 3 czerwca 2011 r. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia NSA uznał, że kwestia zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów. Odnosząc się do art. 209 p.p.s.a. NSA wskazał, że „Brak jest w tym przepisie podstaw do zamieszczenia orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania w innych orzeczeniach, kończących postępowanie w danej instancji”.

4.2. Zdaniem TK, sposób sformułowania przedmiotu zaskarżenia budzi wątpliwości. Skarżąca zredagowała zarzut, wykorzystując określone przepisy p.p.s.a., ze względu na brak akceptacji przyjętej przez NSA wykładni art. 203 i art. 204 w związku z art. 197 § 2 oraz art. 209 p.p.s.a., prowadzącej do wyłączenia możliwości orzekania o zwrocie kosztów postępowania zażaleniowego. Zakwestionowała to, że odesłanie, zawarte w art. 197 § 2 p.p.s.a. dotyczy wyłącznie przepisów działu IV, rozdziału 1 p.p.s.a. i nie obejmuje przepisów o zwrocie kosztów postępowania, w tym w szczególności art. 203 i art. 204 p.p.s.a. Trybunał, zgadzając się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, uznał, że takie rozumowanie jest błędne. Źródłem niemożności zastosowania art. 209 p.p.s.a. jest bowiem brak związku między odesłaniem zawartym w art. 197 § 2 p.p.s.a. a art. 203 i art. 204 p.p.s.a.

To znaczy, że w niniejszej sprawie, podstawą rozstrzygnięcia był art. 197 § 2 p.p.s.a., co wynika z uzasadnienia postanowienia NSA oddalającego zażalenie skarżącej. Sąd wskazał natomiast, że w sprawie nie może odpowiednio zastosować art. 203 i art. 204 p.p.s.a. Przepisy te nie stanowiły zatem podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej, a więc postępowanie w tym zakresie przed Trybunałem Konstytucyjnym było niedopuszczalne i podlegało umorzeniu.

4.3. Podobnie nie można uznać, że NSA oparł swoje rozstrzygnięcie na art. 209 p.p.s.a. A więc jedyną podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej, wskazaną w skardze konstytucyjnej, był art. 197 § 2 p.p.s.a. Ustalenie przedmiotu kontroli nie przesądza jednak o tym, że Trybunał Konstytucyjny orzeknie merytorycznie o danej normie.

5. *Petitum* skargi konstytucyjnej i jej uzasadnienie wskazują, że nie dotyczy ona wprost normatywnych treści określonych przepisów p.p.s.a., ale tego, czego w nich ustawodawca nie przewidział. Skarżąca podniosła istnienie w przepisach regulujących zasady zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego między stronami luki, która jej zdaniem powoduje naruszenie prawa do sądu.

5.1. Analizując treść skarżonych przepisów z tej perspektywy, należy zwrócić uwagę, że znajdują się one w rozdziale 1 „Zwrot kosztów postępowania między stronami” działu V „Koszty postępowania” p.p.s.a. Kosztami postępowania, zgodnie z art. 205 p.p.s.a., są: koszty sądowe obejmujące opłaty sądowe – wpis (art. 230 p.p.s.a.), opłatę kancelaryjną (art. 234 p.p.s.a.), zwrot wydatków (art. 211-213 p.p.s.a.), a także wydatki strony takie jak np. wynagrodzenie pełnomocnika lub koszty przejazdu.

Zgodnie z art 199 p.p.s.a., koszty związane z poszczególnymi czynnościami procesowymi ponosi osoba dokonująca tych czynności. Koszty postępowania obciążają strony postępowania, którymi są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi (art. 32 p.p.s.a.). Ze względu na art. 12 p.p.s.a., z którego wynika, że przepisy dotyczące stron obejmują także uczestników postępowania, o których mowa w art. 33 p.p.s.a., również ci uczestnicy ponoszą koszty postępowania w zakresie, w jakim są one związane z ich udziałem w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

5.2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zasada ponoszenia kosztów postępowania przez stronę, która dokonała określonej czynności, obowiązuje w postępowaniu sądownoadministracyjnym zarówno w postępowaniu przed pierwszą instancją, jak i w postępowaniu kasacyjnym (zob. uchwałę składu 7 sędziów NSA z 4 lutego 2008 r., sygn. akt I OPS 4/07, ONSAiWSA nr 2/2008, poz. 23).

Wyjątek w tym zakresie dotyczy:

1) zasady ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania, obowiązującej w postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji i polegającej na tym, że w razie uwzględnienia skargi, skarżącemu przysługuje od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności, zwrot kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw (art. 200-201 p.p.s.a.),

2) zasady odpowiedzialności za wynik postępowania, obowiązującej w postępowaniu kasacyjnym, zgodnie z którą strona wygrywająca postępowanie przed NSA może dochodzić zwrotu kosztów postępowania od strony przegranej (zob. zaskarżone art. 203 i art. 204 p.p.s.a.),

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

4) zasady zawinienia, polegającej na tym, że niezależnie od wyniku sprawy, sąd może nałożyć na stronę obowiązek zwrotu całości lub części kosztów wywołanych jej niesumieniem lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem (art. 208 p.p.s.a.).

Wyjątki od zasady wyrażonej w art. 199 p.p.s.a. wynikają też z przepisów dotyczących zwolnienia od kosztów sądowych (zob. art. 239-263 p.p.s.a.).

5.3. Jako przedmiot kontroli skarżąca wskazała też art. 209 p.p.s.a., stanowiący o tym, że sąd rozstrzyga o zwrocie kosztów postępowania, kończąc sprawę w danej instancji. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, nie ma podstaw do orzekania o zwrocie kosztów postępowania między stronami w innych orzeczeniach kończących postępowanie w danej instancji niż wymienione w art. 209 p.p.s.a. (zob. postanowienia NSA z: 31 stycznia 2004 r., sygn. akt FZ 504/04, Lex nr 799470; 15 lutego 2007 r., sygn. akt II FZ 12/07, Lex nr 299419; 26 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OZ 660/11, Lex nr 896410; 8 września 2011 r., sygn. akt I OW 99/11, Lex nr 1149495).

5.4. Skarżąca, konstruując przedmiot zaskarżenia, powiązała art. 203 i art. 204 p.p.s.a. z art. 197 § 2 p.p.s.a. W jej ocenie, oznacza to, że skoro w postępowaniu zażaleniowym należy stosować odpowiednio przepisy dotyczące skargi kasacyjnej, to w postanowieniach art. 203 i art. 204 p.p.s.a. (regulujących zasady repartycji kosztów między stronami postępowania przed NSA) ustawodawca konsekwentnie powinien przewidzieć regułę, że stronie, której zażalenie na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego zostało uwzględnione, przysługuje zwrot kosztów postępowania zażaleniowego. Również w art. 209 p.p.s.a. ustawo-

dawca powinien wymienić postanowienie o uwzględnieniu zażalenia jako jedno z orzeczeń, w których sąd orzeka o kosztach postępowania.

5.5. Trybunał zwrócił uwagę, że nie można odesłania zawartego w art. 197 § 2 p.p.s.a. odnosić do całokształtu postępowania inicjowanego zażaleniem. Nie można więc przyjąć, że do rozstrzygnięcia o kosztach należy stosować przepisy o skardze.

Zgodnie z art. 197 § 2 p.p.s.a., do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej, a więc przepisy rozdziału 1, działu IV p.p.s.a. Nie ma w tym zakresie odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie kosztów postępowania między stronami (dział V, rozdział 1), które dawałoby podstawę do odpowiedniego stosowania (np. w wypadku oddalenia zażalenia) przepisu pozwalającego obciążyć skarżącego kosztami postępowania zażaleniowego, natomiast w wypadku uwzględnienia zażalenia – organ, z którym wnoszący zażalenie wszedł w spór (zob. postanowienie NSA z 31 stycznia 2005 r., sygn. akt FZ 504/04, Lex nr 799470; por. P. Gołaszewski, J. Jagielski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 708).

5.6. Trybunał przypomina, że postępowanie zażaleniowe ma charakter wpadkowy i rozstrzyga jedno z zagadnień technicznych wskazanych w art. 194 § 1 p.p.s.a. Rolą tego postępowania nie jest kontynuacja rozpoznania sprawy przez NSA. Zgodnie z art. 194 § 1 pkt 9 p.p.s.a., w postępowaniu przed sądami administracyjnymi zażalenie przysługuje na postanowienia, których przedmiotem jest zwrot kosztów postępowania, jeżeli strona nie wnosi skargi kasacyjnej. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z taką sytuacją.

5.7. Istotą konstytucyjnych wątpliwości skarżącej nie są więc przepisy prawne, ale chodzi o działanie sądów administracyjnych. Przebieg postępowania wskazywał bowiem, że skarżąca dążyła do takiej wykładni przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które wpłynęłyby korzystnie na ustalenie zwrotu kosztów postępowania. Dopiero gdy nie osiągnęła zamierzonego celu, podniosła zarzuty związane z niekonstytucyjnością określonych przepisów prawnych.

TK nie może oceniać tego typu zarzutów, a więc orzekanie w tym zakresie jest niedopuszczalne.

Zasadą w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest ponoszenie kosztów przez stronę, związanych z jej udziałem w postępowaniu, bez prawa domagania się ich zwrotu, z wyjątkami uregulowanymi w p.p.s.a. Oceniając więc zasadność zarzutu skarżącej, należy podkreślić, że kwestionuje ona przyjęty przez ustawodawcę model regulacyjny w zakresie repartycji kosztów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W opinii Sejmu, inicjatorka postępowania przed Trybunałem dąży w ten sposób do uznania przez sąd konstytucyjny, że ustawodawca, nie ujął w normy prawne możliwości zasądzenia kosztów postępowania zażaleniowego na rzecz strony, której zażalenie zostało w całości uwzględnione. Istota skargi sprowadza się do postulatu wprowadzenia nowej regulacji prawnej o określonej treści. Wątpliwość konstytucyjna przedstawiona przez skarżącą nie mieści się w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Znajduje to potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie, zgodnie z którym: „zarzuty (...) nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę” (zob. np. wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

Twierdzenie to jest aktualne także w niniejszej sprawie. Istnieje bowiem różnica między skargą kasacyjną i zażaleniem. Należy się tu zgodzić ze stanowiskiem Marszałka Sejmu, że: „nie sposób uznać, że sytuacja skarżącego w postępowaniu inicjowanym skargą kasacyjną oraz sytuacja wnoszącego zażalenie są na tyle symetryczne, że ustawodawca powinien był

uwzględnić sytuację procesową uwzględnienia zażalenia i ująć w normy prawne możliwość zasądzenia przez NSA kosztów postępowania zażaleniowego na rzecz podmiotu, który je wniósł i zostało ono w całości uwzględnione”.

5.8. W postanowieniu z 26 lutego 2014 r., sygn. P 44/11 (OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 26), Trybunał, odwołując się do zarzutu naruszenia art. 199 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje on, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie organ lub uczestnik postępowania, stwierdził, że: „Sądy pytające kwestionują przyjęty przez ustawodawcę model prawny dotyczący rozkładu kosztów postępowania, zawarty w dalszych przepisach działu V, rozdziału 1 p.p.s.a., wyrażając pogląd, że rozwiązania te powinny być odmienne, tzn. powinny w inny sposób normować rozłożenie kosztów postępowania sądowo-administracyjnego między strony i uczestników postępowania. Zarzuty te dotyczą w istocie braku regulacji, które zdaniem sądów pytających, byłyby bardziej odpowiednie. Sądy pytające zarzucają zatem zaniechanie ustawodawcze. Kontrola takiego zaniechania nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienia TK z: 16 lutego 2009 r., sygn. P 104/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 17; 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125)”.

6. W niniejszej sprawie skarżąca nie zakwestionowała treści normatywnej wskazanych w *petitum* przepisów p.p.s.a., ale domagała się uzupełnienia orzeczeniem TK regulacji, w taki sposób, by uwzględnienie zażalenia na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o kosztach dawało możliwość zasądzenia przez NSA zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego.

Trybunał Konstytucyjny nie może w swoim orzecznictwie zastępować ustawodawcy i uzupełniać luk w prawie, zwłaszcza gdy skarżący w istocie żąda zmiany zasad rządzących postępowaniem przed sądami administracyjnymi i proponuje określone nowe rozwiązania prawne, noszące znamiona inicjatywy ustawodawczej. To pozostaje poza kognicją TK, a orzekanie w sprawie jest niedopuszczalne.

Z powyżej wskazanych okoliczności Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.