

Marta Kopacz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-6649-2314

MIARKOWANIE ZWROTU KOSZTÓW POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO JAKO SPOSÓB ROZŁOŻENIA TYCH KOSZTÓW POMIĘDZY STRONAMI

Wprowadzenie

Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego, podobnie jak i innych postępowań sądowych, co do zasady będzie się wiązało z koniecznością poniesienia określonych kosztów przez strony tego postępowania. Choć odpłatność postępowań sądowych, w tym zasady dotyczące rozliczania kosztów po zakończeniu postępowania, postrzegane są jako przeszkody w realizacji konstytucyjnego prawa do sądu¹, to w orzecznictwie trybunalskim za ugruntowany należy uznać pogląd dopuszczający wprowadzenie pod pewnymi warunkami tego typu ograniczeń. Akcentuje się bowiem, że „Konstytucja nie zakazuje wprowadzenia zasady odpłatności postępowania sądowego, wyklucza jednak ustanawianie barier ekonomicznych w postaci nadmiernych kosztów postępowania. Zbyt wysokie koszty postępowania sądowego stanowią istotne ograniczenie dostępu do sądu i mogą uniemożliwiać jednostce dochodzenie praw na drodze sądowej”². Wskazuje się, że „koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń szyskanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki”³.

¹ Prawo do sądu sformułowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

² Wyrok TK z dnia 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK 2006, nr 8, poz. 103.

³ Zob. wyrok TK z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK 2008, nr 10, poz. 179; wyrok TK z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/16, OTK 2018, poz. 80

Odnosnie do zasad rozliczania kosztów postępowania sądowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że wyrazem sprawiedliwego postępowania sądowego, a więc jednym z aspektów prawa do sądu, jest zasada odpowiedzialności za wynik procesu, a tym samym obowiązek zwrotu kosztów procesu przez stronę przegrywającą na żądanie strony wygrywającej⁴. Wprowadzenie odmiennego od zasady odpowiedzialności za wynik procesu rozłożenia między stronami kosztów procesu nie jest wykluczone, musi być jednak „uzasadnione szczególną sytuacją prawną lub faktyczną strony przegrywającej, bądź charakterem postępowania”⁵. Do tego rodzaju szczególnych regulacji na gruncie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶ należy zaliczyć przepisy umożliwiające sądowi miarkowanie zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego. Tego rodzaju regulacje ujęte zostały zaś w ramy art. 206 i art. 207 § 2 p.p.s.a. W przepisach tych dopuszczono miarkowanie zwrotu kosztów zarówno postępowania przed sądem pierwszej instancji, jak i kosztów postępowania kasacyjnego.

Choć wskazane powyżej przepisy p.p.s.a. nie były przedmiotem kontroli trybunalskiej, to warto zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2016 r. (sygn. SK 37/14) dotyczący podobnej do art. 206 p.p.s.a. regulacji zawartej w art. 102 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁷. W orzeczeniu tym Trybunał wyraził pogląd, że „przepis art. 102 k.p.c. jest wyrazem zasady słuszności, ponieważ jako wyjątek od zasady odpowiedzialności za wynik procesu, pozwala sądowi w «wypadkach szczególnie uzasadnionych» kierować się poczuciem sprawiedliwości przy ustaleniu rozkładu kosztów procesu. (...) Podstawę zastosowania art. 102 k.p.c. stanowią przede wszystkim konkretne okoliczności danej sprawy, świadczące o tym, że obciążenie strony przegrywającej kosztami procesu byłoby nie tylko niesłuszne, ale wręcz niesprawiedliwe. (...) Regulacja art. 102 k.p.c. nie tylko nie narusza odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, a więc elementu konstytucyjnego prawa do sądu, ale jest wręcz wyrazem zgodności tej procedury z zasadą sprawiedliwości. (...) Z punktu widzenia odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej zgodnej z zasadą sprawiedliwości istotne jest jednak, aby zasada słuszności z art. 102 k.p.c. była stosowana wyjątkowo i nie stała się instrumentem tzw. prawa ubogich”⁸.

Wyjątkowy charakter instytucji opisanych w art. 206 i art. 207 § 2 p.p.s.a. skłania do podjęcia badań nad ich znaczeniem w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Celem niniejszego artykułu jest także wskazanie typowych okoliczności, które na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego uprawniają sąd

⁴ Zob. wyrok TK z dnia 7 marca 2013 r., sygn. SK 30/09, OTK 2013, nr 3, poz. 26 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia TK.

⁵ Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK 2002, nr 4, poz. 42.

⁶ Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm., dalej: p.p.s.a.

⁷ Dz.U. 2019, poz. 1460 ze zm., k.p.c.

⁸ Wyrok TK z dnia 17 maja 2016 r., sygn. SK 37/14, OTK 2016, poz. 22.

do odstąpienia od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w całości lub w części. Należy jednak zaznaczyć, że z uwagi na sformułowanie przesłanek do zastosowania wyżej wymienionych przepisów z wykorzystaniem terminów nieostrych katalog tych okoliczności nie ma charakteru zamkniętego. Rozważania w tym zakresie należy zaś poprzedzić kilkoma uwagami ogólnymi.

Zasada odpłatności i sposoby jej ograniczenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Zasada odpłatności postępowania sądowoadministracyjnego wyrażona została w art. 199 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem „strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. Jak wynika z brzmienia tego przepisu zasada odpłatności nie obowiązuje bezwzględnie, wyjątki od tej zasady muszą być jednak wyrażone wprost w przepisie szczególnym, który może być ujęty zarówno w ramy p.p.s.a., jak i w ramy aktów odrębnych⁹. Jednak bez względu na rodzaj zastosowanej w tym względzie techniki prawodawczej wyjątki od zasady odpłatności postępowania sądowoadministracyjnego można rozpatrywać przez pryzmat funkcji, jakie pełnią koszty w każdym postępowaniu sądowym.

W doktrynie wymienia się najczęściej trzy funkcje kosztów postępowania sądowego:

- fiskalną,
- społeczną,
- procesowo-wychowawczą, zwaną także procesową¹⁰.

Istnienie funkcji fiskalnej wynika z faktu, iż koszty sądowe wpłacane są na rzecz Skarbu Państwa, stanowiąc przez to jego dochody. W zależności od przyjętego unormowania koszty te mogą stanowić dla Skarbu Państwa zwrot części albo całości kosztów związanych z utrzymywaniem aparatu wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie orzecznictwa, natomiast w wypadku krańcowych tendencji fiskalnych mogą być źródłem dodatkowych wpływów skarbowych¹¹. W jej ramach powstaje pewien stosunek prawny pomiędzy Skarbem Państwa a każdą ze

⁹ Zob. np. art. 100 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2019, poz. 506 ze zm.), art. 86 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2019, poz. 511 ze zm.), art. 87 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. samorząd województwa (Dz.U. 2019, poz. 512 ze zm.).

¹⁰ Podział ten prezentowany jest na gruncie doktryny postępowania cywilnego, jednak z uwagi na podobieństwo ukształtowania regulacji dotyczącej kosztów postępowania sądowego na gruncie k.p.c. i p.p.s.a. zasadne jest posłużenie się tym podziałem także przy analizie wyjątków od zasady odpłatności postępowania sądowo-administracyjnego. Zob. J. Stasiak, *Rozdział I. Funkcje kosztów postępowania cywilnego a zwolnienie od kosztów sądowych* [w:] *Zwolnienie od kosztów sądowych*, Lex 2010 (31.01.2020) i podana tam literatura.

¹¹ T. Bukowski, *Rozstrzyganie o kosztach procesu cywilnego*, Warszawa 1971, s. 19.

stron postępowania. Na kształt tego stosunku prawnego zasadniczy wpływ mają przepisy p.p.s.a. dotyczące kosztów sądowych, w tym m.in. ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych, jak również przepisy o wartości przedmiotu sporu¹².

Druga z funkcji kosztów procesu, a mianowicie funkcja społeczna, jest ściśle związana z zasadą równouprawnienia stron i uczestników postępowania¹³. Koszty postępowania sądowego w najszerszym znaczeniu stanowią z istoty swej dla stron, które je tymczasowo wykładają lub ostatecznie ponoszą – dolegliwość i uszczerbek natury zarówno ekonomicznej, jak i psychofizycznej. Jest on nierówno odczuwalny przez poszczególne strony procesu lub uczestników postępowania. Koszty sądowe mają zaś tendencję do pogłębiania i uwypuklania nierównej sytuacji życiowej nie tylko podmiotów biorących udział w postępowaniu, ale i tych, którzy stoją przed alternatywą wszczęcia procesu, podjęcia lub niepodjęcia obrony swoich praw¹⁴. Zadaniem funkcji społecznej jest zatem zabezpieczenie możliwości ochrony praw podmiotów słabszych ekonomicznie lub osób nieporadnych z innych przyczyn¹⁵.

Przejawem realizacji funkcji społecznej kosztów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest przede wszystkim instytucja prawa pomocy, która obejmuje m.in. zwolnienie od kosztów sądowych. W tym obszarze wymieniać należy również regulację zawartą w art. 200 p.p.s.a., która przewiduje możliwość rozstrzygania przez sąd o zwrocie kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego między stronami jedynie w razie uwzględnienia skargi¹⁶. Taka konstrukcja prawna stanowi gwarancję dla skarżącego, że w razie oddalenia skargi poniesie wyłącznie koszty związane z własnym udziałem w sprawie. Gwarancja ta ma jednak charakter względny i urzeczywistnia się jedynie wówczas, gdy orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego kończące postępowanie nie zostanie zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego bądź po przeprowadzeniu kontroli instancyjnej skarga kasacyjna zostanie oddalona. W postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ciężar ponoszenia kosztów postępowania kasacyjnego ukształtowano bowiem według zasady odpowiedzialności za wynik procesu (zob. art. 203 i 204 p.p.s.a.).

Funkcja społeczna kosztów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi uwidoczniła została również w art. 206 i art. 207 § 2 p.p.s.a. umożliwiając sędziom miarkowanie ich zwrotu będące przedmiotem analizy w niniejszej publikacji. Przepisy te, o czym już wspomniano, zobowiązują bowiem sąd do rozstrzygnięcia o kosztach procesu nie tylko zgodnie z zasadami ogólnymi, ale i w spo-

¹² *Ibidem*.

¹³ K. Korzan, *Koszty postępowania cywilnego a nakłady państwa na utrzymanie wymiaru sprawiedliwości*, Gdańsk 1992, s. 37.

¹⁴ T. Bukowski, *Rozstrzygnięcie o kosztach...*, s. 35.

¹⁵ K. Korzan, *Koszty postępowania...*, s. 37.

¹⁶ Zgodnie z art. 201 p.p.s.a. zwrot kosztów przysługuje skarżącemu od organu także w razie umorzenia postępowania z przyczyny określonej w art. 54 § 3. Natomiast w razie umorzenia postępowania w przypadku określonym w art. 118 § 2 stosuje się odpowiednio przepis art. 206.

sób społecznie słuszny. Jeżeli bowiem u podłoża procesu leży interes społeczny, sprawą sądu jest baczenie, aby instytucja kosztów nie przerodziła się w środek pogłębiania nierówności społecznej albo wręcz w środek wzajemnego szykanowania się stron¹⁷. Przeciwdziałać takiej sytuacji ma też art. 208 p.p.s.a. statuujący uprawnienie sądu do włożenia na stronę obowiązku zwrotu kosztów – w całości lub w części – wywołanych jej niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem. Wymienione w tym akapicie instytucje w pewnym sensie wpisują się w trzecią z wymienionych powyżej funkcji kosztów postępowania sądowego, tj. funkcję procesowo-wychowawczą, zwaną także procesową.

Celem funkcji procesowej jest m.in. powstrzymanie podmiotów przed lekkomyślnym wszczynaniem postępowania sądowego, jak również podejmowaniem działań zmierzających do podrożenia kosztów postępowania¹⁸. W takim zaś ujęciu instytucje miarkowania zwrotu kosztów postępowania sądo-administracyjnego, a także zwrotu kosztów zawinionych przez stronę mogą być postrzegane jako instrumenty przeciwdziałania nadużyciom prawa do sądu. Do grupy tego rodzaju przepisów w obrębie kosztów sądowych należy też zaliczyć regulacje zawarte w art. 249 i art. 250 § 2 p.p.s.a. Pierwszy z wymienionych przepisów dopuszcza cofnięcie prawa pomocy w całości lub w części, jeżeli okaże się, że okoliczności, na podstawie których je przyznano, nie istniały lub przestały istnieć. Drugi natomiast umożliwia sądowi obniżenie w uzasadnionych przypadkach wynagrodzenia profesjonalnemu pełnomocnikowi ustanowionemu w ramach prawa pomocy¹⁹.

Skutki istnienia funkcji procesowej kosztów postępowania widać będzie także w sytuacjach, gdy podmiotowi występującemu w procesie pozostawiona została możliwość wyboru rodzaju posiedzenia, na jakim ma być rozpoznana sprawa. W postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym taką możliwość przewidziano w art. 119 pkt 2 p.p.s.a. co do zgłoszenia wniosku o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a więc na posiedzeniu niejawnym. Natomiast w postępowaniu kasacyjnym wprowadzono obligatoryjny element skargi kasacyjnej, jakim jest wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy (art. 176 § 2 p.p.s.a.). Zgłoszenie wniosku o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, podobnie jak złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się rozprawy, powoduje obniżenie kosztów postępowania o te związane z udziałem stron w posiedzeniu sądu.

Instytucją postępowania sądo-administracyjnego realizującą funkcję procesową kosztów postępowania jest również wartość przedmiotu zaskarżenia uregulowana w art. 215–218 p.p.s.a., od której zależy wysokość opłaty, w tym

¹⁷ K. Korzan, *Koszty postępowania...*, s. 37.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Szerzej na temat instytucji zapobiegających nadużyciom prawa do sądu na gruncie p.p.s.a. zob. A. Bińczyk, *Zakaz nadużycia praw procesowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 1, s. 73 i n.

wpisu stosunkowego pobieranego od skargi. Wartość przedmiotu zaskarżenia ma też wpływ na ustalenie wysokości wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika, będącego kosztem postępowania sądowoadministracyjnego podlegającym rozliczeniu między stronami według zasad określonych w przepisach p.p.s.a.

Koszty postępowania sądowoadministracyjnego podlegające rozliczeniu między stronami i zasady ich zwrotu

Na gruncie p.p.s.a. rozliczenie kosztów postępowania sądowoadministracyjnego między stronami oparte zostało na dwóch podstawowych regułach, tj. regule niezbędności (celowości) poniesionych kosztów oraz regule skargowości. Zakres kosztów niezbędnych określa art. 205 p.p.s.a., który różnicuje je w zależności od sposobu reprezentacji strony w postępowaniu, w każdym jednak przypadku zaliczając do tej kategorii koszty sądowe. Niezbędność oraz celowość pozostałych kosztów postępowania podlega ocenie sądu i jest uwarunkowana konkretnymi okolicznościami sprawy. Sąd powinien rozważyć, czy poniesione koszty związane były z czynnością celową z punktu widzenia dochodzenia przez skarżącego jego praw do wszczęcia kontroli sądowoadministracyjnej, względnie uruchomienia kontroli instancyjnej wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego²⁰.

Skorzystanie przez stronę z uprawnienia do zwrotu kosztów zarówno w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, jak i przed Naczelnym Sądem Administracyjnym co do zasady wymaga zgłoszenia żądania w tym przedmiocie najpóźniej przed zamknięciem rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia. Rozstrzyganie o należnych kosztach z urzędu przez sąd dopuszczalne jest jedynie w sytuacji orzekania na posiedzeniu niejawnym, gdy strona nie jest reprezentowana przez adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 210 p.p.s.a.).

Jeśli chodzi natomiast o zasady zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego między stronami, to wymaga podkreślenia, że przepisy p.p.s.a. przewidują inne zasady zasądzania zwrotu kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego, a inne kosztów postępowania kasacyjnego. W pierwszym wypadku zwrot kosztów postępowania co do zasady uzyskuje tylko strona skarżąca w razie uwzględnienia skargi lub umorzenia postępowania z przyczyny określonej w art. 54 § 3 p.p.s.a. Koszty te zasądzane są od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Przepisy p.p.s.a. nie przewidują

²⁰ M. Niezgódka-Medek, 2.4. *Warunki uzyskania zwrotu kosztów postępowania* [w:] S. Babiarz, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, Lex 2009 (18.02.2020).

natomiast co do zasady możliwości zasądzania zwrotu kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego ani na rzecz organu, ani na rzecz uczestników postępowania. Oznacza to, że podmioty te zgodnie z zasadą określoną w art. 199 p.p.s.a. ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Wyjątkiem w tym zakresie jest regulacja art. 208 p.p.s.a. uprawniająca sąd niezależnie od wyników spraw, o których mowa w art. 200, 203, 204 i 207, do nałożenia na stronę obowiązku zwrotu kosztów – w całości lub w części – wywołanych jej niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem. Użyty w tym przepisie termin „strona” należy bowiem odkodywać z uwzględnieniem przepisów ujętych w ramy art. 32, 33 w zw. z art. 12 p.p.s.a., a to oznacza, że zobowiązanym do zwrotu tego rodzaju kosztów może być zarówno strona skarżąca, organ, którego działania jest przedmiotem skargi, jak również uczestnik postępowania. Te też podmioty, w trybie art. 208 p.p.s.a., mogą uzyskać zwrot niektórych z poniesionych kosztów postępowania sądowo-administracyjnego.

Obowiązek zwrotu kosztów zawinionych przez stronę, o którym mowa w art. 208 p.p.s.a., może być nałożony także w orzeczeniu rozstrzygającym o kosztach postępowania kasacyjnego. Jednak należy zaznaczyć, że też w tym postępowaniu tryb przewidziany w art. 208 p.p.s.a. należy rozpatrywać w kategoriach wyjątku. Jak już bowiem wspomniano, w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ciężar ponoszenia kosztów postępowania kasacyjnego ukształtowano według zasady odpowiedzialności za wynik procesu.

Stosownie do 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, 203 i 204 p.p.s.a. Wymienione w tym przepisie orzeczenia kończą postępowanie w danej instancji i poza umorzeniem postępowania, o którym mowa w art. 201 p.p.s.a., przyjmują formę wyroku. Oznacza to, że co do zasady nie dochodzi do rozliczenia przez sąd kosztów postępowania między stronami w przypadku rozstrzygnięcia sprawy w formie postanowienia kończącego postępowanie, podobnie jak w przypadku postanowienia wpadkowego, co nie oznacza, że koszty poniesione w postępowaniu instancyjnym nie mogą być rozliczone w wyroku uwzględniającym skargę jako koszty celowe²¹. Rozstrzygnięcie wniosku strony o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania następuje również w wyroku uwzględniającym sprzeciw od decyzji (art. 200 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.), a także w przypadku uwzględnienia wniosku o wszczęcie postępowania sądowego, np. w postanowieniu o wymierzeniu organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. (art. 200 w zw. z art. 64 § 3 p.p.s.a.).

²¹ A. Mudrecki, *Zwrot kosztów postępowania przed sądem pierwszej instancji w wyroku* [w:] *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądowo-administracyjnych*, red. H. Knysiak-Molczyk, Lex 2013 (18.02.2020). Por. uchwała NSA z dnia 4 lutego 2008 r., sygn. I OPS 4/07, ONSAiWSA 2008, nr 2, poz.23.

Miarkowanie zwrotu kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego

Zgodnie z art. 206 p.p.s.a. „sąd może w uzasadnionych przypadkach odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w całości lub w części, w szczególności jeżeli skarga została uwzględniona w części niewspółmiernej w stosunku do wartości przedmiotu sporu ustalonej w celu pobrania wpisu”. Przepis ten znajduje zastosowanie nie tylko w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, ale także – stosownie do art. 207 § 1 p.p.s.a. – w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, gdy sąd ten, korzystając z uprawnień reformatoryjnych określonych w art. 188 p.p.s.a. uchyla zaskarżony wyrok i uwzględnia skargę wniesioną w kontrolowanej sprawie. Zgodnie z art. 201 § 2 p.p.s.a. miarkowanie zwrotu kosztów możliwe jest również w razie umorzenia postępowania sądownoadministracyjnego w wyniku skutecznej mediacji na podstawie art. 118 § 2 p.p.s.a.

W doktrynie i judykaturze podkreśla się, że użycie w art. 206 p.p.s.a. terminu niedookreślonego „uzasadniony przypadek” daje dużą swobodę sądowi orzekającemu w sprawie, ale jednocześnie wymaga odpowiedniego wyjaśnienia na tle konkretnego stanu faktycznego w uzasadnieniu wyroku. Brak podjęcia rozważań w tym względzie oznacza, że nawet jeśli skarga została uwzględniona częściowo, zastosowane zostały zasady wynikające z art. 200 p.p.s.a.²² Otwarty katalog okoliczności, które mogą być uznane przez sąd za wypełniające przesłankę „uzasadnionego przypadku”, nie pozwala oczywiście na pełne ich odzwierciedlenie. Analiza wybranych orzeczeń sądowych pozwala jednak na wskazanie typowych okoliczności, których wystąpienie w danej sprawie sądownoadministracyjnej czyni możliwym skorzystanie przez sąd z instytucji miarkowania zwrotu kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego. Należą do nich przede wszystkim następujące okoliczności: niezwłoczne usunięcie stanu bezczynności przez organ, niewielki wkład pracy pełnomocnika wobec treści skargi i jej seryjności, inicjowanie podobnych postępowań sądowych przez stronę, brak skonkretyzowania umowy między stroną skarżącą a jej pełnomocnikiem, istnienie wątpliwości, czy rzeczywistą intencją skargi jest doprowadzenie do usunięcia bezczynności organu, czy też uzyskanie zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego²³.

Większość z podanych okoliczności dowodzi, że instytucja miarkowania kosztów postępowania postrzegana jest w judykaturze przede wszystkim jako instrument przeciwdziałania nadużyciu prawa. Jak szczegółowo wyjaśniono to w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2015 r.

²² Zob. M. Niezgódka-Medek [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 723. Por. postanowienie NSA z dnia 21 lutego 2011 r., sygn. II FZ 8/11, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej: CBOSA, z głosem J. Jamiolkowskiego, „Casus” 2011, nr 3, s. 50–56; wyrok NSA z dnia 11 października 2007 r., sygn. I GSK 822/06, CBOSA.

²³ Zob. postanowienie NSA z dnia 13 września 2016 r., sygn. I OZ 930/16 oraz wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. I OSK 2642/16, CBOSA.

(sygn. I OSK 1992/14), „nadużyciem prawa jest wykorzystywanie instytucji prawnej wbrew jej celowi i funkcji. Celem i funkcją postępowania przed sądem administracyjnym jest rozstrzygnięcie sporu między stronami co do legalności działania lub bezczynności (przewlekłości) organu administracji publicznej, rzutujących na prawa lub obowiązki strony. Wnoszenie zatem do sądu administracyjnego skargi, która nie ma służyć rozstrzygnięciu realnego sporu między stronami bądź kontroli legalności działania (bezczynności administracji) czy której rozstrzygnięcie nie będzie rzutowało na prawa lub obowiązki stron – może być oceniane pod kątem nadużycia prawa”²⁴. Uzasadnionym przypadkiem pozwalającym zastosować sądowi administracyjnemu art. 206 p.p.s.a. jest zatem powzięcie przez sąd administracyjny poważnych, uzasadnionych znanymi mu okolicznościami wątpliwości, czy wniesienie w sprawie skargi nie stanowi nadużycia prawa.

Instytucja miarkowania kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego jest jednak także instrumentem umożliwiającym rozstrzyganie o kosztach procesu w sposób społecznie słuszny. Stąd też w judykaturze dopuszcza się zastosowanie art. 206 p.p.s.a. w tych sprawach, w których uwzględnienie skargi nastąpiło w znacznej mierze na skutek dostrzeżenia przez sąd z urzędu naruszeń prawa, a takie działanie sądu umożliwia art. 134 § 1 p.p.s.a. Przykładowo w sprawie o sygn. II SA/OI 447/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie ocenił, że skoro skarga (sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika) została uwzględniona z innych przyczyn niż podniesione w jej treści, a co za tym idzie – nakład pracy pełnomocnika jedynie w niewielkim zakresie przyczynił się do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy, to uprawnione było miarkowanie wynagrodzenia pełnomocnika przez dostosowanie wysokości tego wynagrodzenia do stopnia zawiłości sprawy i koniecznego nakładu jego pracy na podstawie art. 206 p.p.s.a.²⁵

Natomiast w sprawie o sygn. II SO/OI 14/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie pomimo uwzględnienia wniosku o wymierzenie kierownikowi Specjalistycznego Ośrodka Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie grzywny (w trybie art. 55 § 1 ustawy p.p.s.a.) za nieprzekazanie w terminie skargi na bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej odstąpił od zasądzenia od tego organu na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania sądowego w całości. W uzasadnieniu wydanego w tej sprawie postanowienia z 6 listopada 2018 r. Sąd zauważył, że przepis art. 206 p.p.s.a. nie konkretyzuje pojęcia „uzasadnionych przypadków”, w których można odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania, jedynie wymienia jeden z nich (świadczy o tym zawarte w przepisie sformułowanie „w szczególności”). Oceniał więc, że przepis ten można zastosować w przypadku

²⁴ Postanowienie NSA z dnia 16 października 2015 r., sygn. I OSK 1992/14, CBOSA.

²⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 sierpnia 2019 r., sygn. II SA/OI 447/19, CBOSA. Po-
gląd o możliwości dostosowania wynagrodzenia pełnomocnika do stopnia zindywidualizowania
sprawy i koniecznego nakładu pracy znajduje oparcie także w orzecznictwie NSA (zob. np. posta-
nowienia NSA z dnia 7 czerwca 2016 r., sygn. I OZ 544/16 oraz z dnia 1 lipca 2016 r., sygn. II GZ
668/16, CBOSA).

częściowego uwzględnienia skargi, ale nie tylko. Wywiódł, że stosując ten przepis, sąd musi dokonać oceny, która jest suwerennym uprawnieniem jurysdykcyjnym, ma charakter dyskrejonalny, oparty na swobodnym uznaniu kształtowanym własnym przekonaniem, poczuciem sprawiedliwości oraz analizą okoliczności rozpoznawanej sprawy. Wyjaśnił, że w przedmiotowej sprawie Sąd odstąpił od zasądzenia kosztów postępowania, uwzględniając specyfikę działania Ośrodka polegającą na realizacji szczytnego celu w postaci pomocy osobom będącym ofiarami przemocy w rodzinie oraz szczupłe środki finansowe tej instytucji. Podał, że wziął również pod uwagę charakter uchybienia polegającego na nieprzekazaniu akt w terminie, które wynikało z braku świadomości prawnej. Skonstatował, że względy słuszności oraz poczucie sprawiedliwości przemawiają za odstąpieniem w tej sprawie od zasądzenia od organu kosztów postępowania sądowego w całości, zwłaszcza że taka sytuacja zdarzyła się po raz pierwszy i prawdopodobnie ostatni²⁶.

Miarkowanie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego

Zgodnie z art. 207 § 2 p.p.s.a. „w przypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części”. Pomimo nieco odmiennego niż w art. 206 p.p.s.a. sformułowania przesłanki, której wystąpienie uzasadnia miarkowanie przez sąd zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, katalog okoliczności, w których możliwe jest zastosowanie tego przepisu, zdaje się nie odbiegać zasadniczo od okoliczności, w których możliwe jest zastosowanie trybu, o którym mowa w art. 206 p.p.s.a.

Za przypadek szczególnie uzasadniony Naczelny Sąd Administracyjny uznał bowiem m.in. sytuację, w której wynagrodzenie za zastępstwo procesowe jest bardzo wysokie w relacji zarówno do stopnia złożoności sprawy, jak i nakładu pracy, jaki należało ponieść na sporządzenie skargi kasacyjnej, a jednocześnie nie ulega wątpliwości, że druga strona nawet w najmniejszym stopniu nie przyczyniła się do podjęcia wadliwego orzeczenia przez sąd pierwszej instancji²⁷.

Do miarkowania zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego dochodziło również wówczas, gdy Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał i uwzględnił wyłącznie jeden zarzut skargi kasacyjnej, a uwzględnienie tego zarzutu uniemożliwiło temu sądowi rozpoznanie pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej²⁸. Badana instytucja znalazła zastosowanie też w sprawach, w których stanowisko strony opierało się na tożsamej argumentacji prawnej zawartej w skargach kasacyjnych rozpoznawanych w analogicznych sprawach w tym samym terminie, co w sposób oczywisty wpłynęło na ocenę nakładu pracy pełnomocnika skarżącego kasa-

²⁶ Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 6 listopada 2018 r., sygn. II SO/OI 14/18, CBOSA.

²⁷ Postanowienie NSA z dnia 21 kwietnia 2005 r., sygn. OSK 1621/04, CBOSA.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. I GSK 1527/18, CBOSA.

cyjnie²⁹. Natomiast w wyroku z dnia 4 maja 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny, odstępując od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości, stwierdził, że odpowiedź na skargę kasacyjną ograniczająca się do opisu przebiegu postępowania i wniosku o oddalenie skargi kasacyjnej, a niezawierająca argumentacji odnoszącej się do tej skargi, nie spełnia kryteriów uzasadniających przyznanie radcy prawnemu za jej sporządzenie opłaty (stawki minimalnej) jak za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej³⁰. Za okoliczność uprawniającą do odstąpienia od zasądzania zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny uznał także trudną sytuację materialną strony, o której świadczy m.in. przyznane jej w danym postępowaniu prawa pomocy³¹.

Z przytoczonych tez wynika, że ten prawnie niedookreślony zwrot zawarty w art. 207 § 2 p.p.s.a. odnosi się przede wszystkim do charakteru sprawy i związanego z nią nakładu pracy, a także do wad prowadzonego postępowania administracyjnego lub sądowoadministracyjnego. Można go również odnosić do sytuacji ekonomicznej stron postępowania³². W wypadku określonym w art. 207 § 2 p.p.s.a. sąd administracyjny działa z urzędu, w sposób uznaniowy i wniosek strony nie jest konieczny. Nie wyklucza to jednak zamieszczenia przez stronę w skardze kasacyjnej lub w odpowiedzi na taką skargę stanowiska co do ewentualnej potrzeby zastosowania wobec niej tego przepisu, gdyby w postępowaniu kasacyjnym uzyskała niekorzystny dla siebie wynik³³. Konstatacja ta dotyczy także trybu z art. 206 p.p.s.a., przy czym z uwagi na obowiązujące w postępowaniu pierwszoinstancyjnym zasady zwrotu kosztów postępowania między stronami wniosek o zastosowanie tego przepisu może zgłosić jedynie organ w odpowiedzi na skargę.

Podsumowanie i wnioski

Miarkowanie zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego jest jednym ze sposobów rozliczenia kosztów tego postępowania pomiędzy stronami. Instytucja ta ma jednak szczególny charakter na gruncie p.p.s.a., gdyż stanowi wyjątek zarówno od zasady odpłatności postępowania sądowoadministracyjnego, jak i od ogólnych zasad rozliczania tych kosztów pomiędzy stronami obowiązującymi w danej instancji. Stanowi ona przejaw realizacji aż dwóch funkcji kosztów

²⁹ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2020 r., sygn. I GSK 1612/18, CBOSA.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 4 maja 2016 r., sygn. I OSK 489/15, CBOSA.

³¹ Tak m.in. w wyrokach NSA: z dnia 5 października 2017 r., sygn. II GSK 13/16, CBOSA oraz z dnia 10 maja 2017 r., sygn. II GSK 2491/15, CBOSA.

³² Por. B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 640; A. Korzeniowska, *Rozdział VI. Koszty postępowania i prawo pomocy* [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006, s. 195.

³³ M. Niezgódka-Medek [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, s. 728–729.

postępowania, tj. funkcji społecznej i funkcji procesowo-wychowawczej, zwanej również procesową. Przez pryzmat tych funkcji regulacje ujęte w ramy art. 206 i art. 207 § 2 p.p.s.a. z jednej strony są wyrazem zasady słuszności, gdyż pozwalają sądowni w określonych przypadkach kierować się poczuciem sprawiedliwości przy ustaleniu rozkładu kosztów procesu, z drugiej zaś strony są instrumentem przeciwdziałania nadużyciom prawa do sądu. Cechy te odnaleźć można w przytoczonych w niniejszej publikacji tezach orzeczeń sądowych, w oparciu o które możliwe jest wskazanie typowych okoliczności, których wystąpienie w danej sprawie sądowoadministracyjnej czyni możliwym skorzystanie przez sąd z instytucji miarkowania zwrotu kosztów postępowania pomiędzy stronami.

Realizacji zasady słuszności służy bowiem niewątpliwie miarkowanie kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego w tych sprawach, w których organ niezwłocznie po wniesieniu skargi usunął stan niezgodności z prawem bądź uwzględnienie skargi nastąpiło w znacznej mierze na skutek dostrzeżenia przez sąd z urzędu naruszeń prawa. W cel ten wpisuje się też odstąpienie od obciążenia kosztami postępowania podmiotu będącego organem jedynie w znaczeniu funkcjonalnym, działającego w interesie społecznym, ze względu na szczupłe środki finansowe tego podmiotu.

Przeciwdziałaniu nadużyciu prawa do sądu służy natomiast miarkowanie kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego w razie wystąpienia takich okoliczności, jak: niewielki wkład pracy pełnomocnika wobec treści skargi i jej seryjności, inicjowanie podobnych postępowań sądowych przez stronę, brak skonkretyzowania umowy między stroną skarżącą a jej pełnomocnikiem, istnienie wątpliwości, czy rzeczywistą intencją skargi jest doprowadzenie do usunięcia bezczynności organu, czy też uzyskanie zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego.

Jeśli chodzi natomiast o miarkowanie kosztów postępowania kasacyjnego, to kryterium słuszności odnaleźć można w tych tezach orzeczeń, które łączą przesłankę „szczególnie uzasadnionego przypadku” z charakterem sprawy i związanym z nią koniecznym nakładem pracy profesjonalnego pełnomocnika, a także trudną sytuacją materialną strony zobowiązanej do poniesienia kosztów postępowania. Przeciwdziałaniu nadużyciu prawa do sądu służy zaś odstąpienie od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego powstałych na skutek wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną, która nie zawiera odniesienia do tej skargi, a jedynie opis przebiegu postępowania i wniosek o oddalenie skargi kasacyjnej.

Bibliografia

- Babiarz S., Dauter B., Niezgódka-Medek M., *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2009.
- Bińczyk A., *Zakaz nadużycia praw procesowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 1.
- Bukowski T., *Rozstrzyganie o kosztach procesu cywilnego*, Warszawa 1971.

- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Jamiołkowski J., glosa do postanowienia NSA z 21 lutego 2011 r., sygn. akt II FZ 8/11, „Casus” 2011, nr 3.
- Korzan K., *Koszty postępowania cywilnego a nakłady państwa na utrzymanie wymiaru sprawiedliwości*, Gdańsk 1992.
- Mudrecki A., Knysiak-Molczyk H., *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2013.
- Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006.

Streszczenie

W artykule przedstawiono znaczenia instytucji miarkowania zwrotu kosztów w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Ustalono, że instytucja ta z jednej strony umożliwia sądowi w określonych przypadkach kierowanie się poczuciem sprawiedliwości (słuszności) przy ustaleniu rozkładu kosztów procesu, z drugiej zaś strony jest instrumentem przeciwdziałania nadużyciom prawa do sądu. Wskazano także typowe okoliczności, których wystąpienie w danej sprawie uprawnia sąd do skorzystania z instytucji miarkowania zwrotu kosztów postępowania. Wykazano, że okoliczności te odnoszą się przede wszystkim do charakteru sprawy i związanego z nią nakładu pracy pełnomocnika, czynności podejmowanych przez strony i ich pełnomocników, zakresu rozpoznania sprawy przez sąd danej instancji oraz sytuacji ekonomicznej strony zobowiązanej do poniesienia kosztów postępowania.

Słowa kluczowe: zwrot kosztów postępowania sądowego, funkcje kosztów postępowania, postępowanie przed sądami administracyjnymi, miarkowanie zwrotu kosztów postępowania sądowego, przeciwdziałanie nadużyciom prawa do sądu, zasada słuszności w rozstrzyganiu o kosztach postępowania

MODERATION OF REIMBURSEMENT OF COSTS FOR JUDICIAL AND ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AS A WAY OF DISTRIBUTING THESE COSTS BETWEEN PARTIES

Summary

In the article the meaning of institution of moderation of reimbursement of expenses for judicial and administrative proceedings is described. It has been established, that this institution, on the one hand allows the court in certain cases to be guided by a sense of justice (correctness) in determining the distribution of costs of the process; on the other hand, it is a tool for countering the abuse of the right to court. Typical circumstances are also indicated, the occurrence of which in the concrete case entitles the court to take advantage of the institution of moderation of reimbursement of costs for judicial and administrative proceedings. It was demonstrated, that these circumstances refer primarily to the nature of the case and the related efforts of the representative, the actions of the parties and their representatives, the scope of recognition of the case by the court of the instance, as well as the economic situation of the party obliged to bear the costs of the proceedings.

Keywords: reimbursement of costs for judicial and administrative proceedings, functions of court costs, proceedings before administrative courts, moderation of reimbursement of court costs, abuses of the right to court prevention, the principle of fairness in resolving court costs