



V.511.509.2020.ŁK

Pani
Anna Surówka-Pasek

Podsekretarz Stanu
w Kancelarii Prezydenta RP

via ePUAP

Szanowna Pani Minister,

W dniu 22 września br. Trybunał Konstytucyjny poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich o wszczęciu postępowania (sygn. akt SK 91/20) ze skargi konstytucyjnej obywatela, dotyczącej § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 221 poz. 2193, z późn. zm. – dalej jako „rozporządzenie z dnia 16 grudnia 2003 r.”). Przepis ten określa zasadę obliczania wpisu od skargi kasacyjnej od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego stanowiąc, że wynosi on połowę wpisu przewidzianego w danej sprawie od skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Po analizie wspomnianej skargi konstytucyjnej, Rzecznik nie znalazłem podstaw do przystąpienia do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Uznał, że z jednej strony, nie można stwierdzić, by przyjęty w będącym przedmiotem zaskarżenia § 3 rozporządzenia z dnia 16 grudnia 2003 r. model określania wysokości wpisu od skargi kasacyjnej stanowił nadmierne ograniczenie prawa do zaskarżenia orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Dodatkowo, ewentualne derogowanie zakwestionowanej skargą konstytucyjną normy spowodowałoby skutek odwrotny do zamierzonego (od skarg kasacyjnych pobierany byłby – w oparciu o § 1 i 2 rozporządzenia z dnia 16 grudnia 2003 r. – pełny wpis). Tym niemniej, w ocenie Rzecznika, autor skargi konstytucyjnej niezwykle trafnie zidentyfikował istotny problem, którego źródłem nie są jednak przepisy rozporządzenia z dnia 16 grudnia 2003 r., a aktualna regulacja ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.).

Proces sądownoadministracyjny charakteryzuje się zasadniczą odmiennością od procesu cywilnego. Wynika ona z faktu, że sądy administracyjne nie rozstrzygają merytorycznie sprawy (nie określają praw i obowiązków stron postępowania), ale kontrolują sposób rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej przez organy administracji (art. 3 § 1 p.p.s.a.). Elementem sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli działalności administracji publicznej jest obowiązek zawarcia w wyroku uwzględniającym skargę na działanie lub zaniechanie ze strony organu administracji wskazań co do dalszego postępowania (art. 141 § 4 p.p.s.a.). Innymi słowy, sąd administracyjny uwzględniając skargę, w oparciu o dokonaną przez siebie ocenę prawną, formułuje pod adresem organu wytyczne, których realizacja ma zmierzać do zgodnego z prawem załatwienia sprawy administracyjnej. Oceny prawne i wskazania co do dalszego postępowania zawarte w prawomocnym wyroku sądu administracyjnego są przy tym wiążące zarówno dla organów administracji, jak również dla sądów administracyjnych, które potencjalnie mogą orzekać w rezultacie skargi na ponowne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej przez organ (art. 153 p.p.s.a.).

Z powyższego względu, prócz samego rozstrzygnięcia sądu administracyjnego (sentencji wyroku) uwzględniającego skargę, zasadniczego znaczenia nabierają powody takiego rozstrzygnięcia. Formalnie korzystny dla skarżącego wyrok sądu pierwszej instancji, powodujący np. uchylenie zaskarżonej decyzji, z uwagi na zawarte w jego uzasadnieniu oceny prawne, które ostatecznie spowodują negatywne dla skarżącego rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, faktycznie może być dla skarżącego niekorzystny. Z tego powodu, nie jest rzadkie w sprawach sądownoadministracyjnych składanie skarg kasacyjnych przez skarżących od wyroków uwzględniających ich skargę. Z możliwości kwestionowania ocen prawnych zawartych w pierwszoinstancyjnych wyrokach sądowych korzystają także organy administracji, nawet jeżeli uznają, że samo uchylenie przez sąd aktu administracyjnego było zasadne. Nadmienię przy tym, że także Rzecznikowi Praw Obywatelskich zdarza się składać skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego wyłącznie po to, by zakwestionować niekorzystne dla obywateli poglądy prezentowane w orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych, które mogłyby rzutować na rozstrzygnięcia w innych, podobnych sprawach¹.

W świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego, zakwestionowanie samego uzasadnienia wydanego w pierwszej instancji wyroku jest dopuszczalne, jednak wymaga zaskarżenia tego wyroku w całości (nie można złożyć skargi kasacyjnej „od uzasadnienia”,

¹ Przykładowo Rzecznik, zaskarżył formalnie prawidłowe postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 16 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Ke 463/14, by zakwestionować zawarty w jego uzasadnieniu pogląd o niedopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na odmowę wstępu na posiedzenie rady gminy. Podzielenie przez Naczelną Sąd Administracyjny argumentacji zawartej w skardze kasacyjnej Rzecznika (postanowienie z 24 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 2517/14) zapoczątkowało korzystną dla obywateli linię orzecznictwa sądów administracyjnych – dopuszczalność sądowej kontroli odmowy realizacji prawa wynikającego z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP nie jest kwestionowana.

nie można wnosić jedynie o korektę uzasadnienia – skargę kasacyjną zawsze należy skierować przeciwko sentencji orzeczenia i wnosić o jego uchylenie)². Jednocześnie kontrola sądu odwoławczego jest ograniczona postawionymi w skardze kasacyjnej zarzutami (art. 183 § 1 p.p.s.a.). W skardze kasacyjnej składanej od formalnie korzystnego wyroku nie podnosi się zarzutów pod adresem samego rozstrzygnięcia, a jedynie kwestionuje wykładnię przepisów prawa materialnego lub procesowego. Wnoszona w takich warunkach skarga kasacyjna, nawet jeżeli NSA uzna zarzuty za zasadne, podlegać będzie oddaleniu na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a. („skarga kasacyjna podlega oddaleniu, (...) jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu”)³.

Dochodzi zatem do pewnego paradoksu, że faktycznie skuteczna skarga kasacyjna (prowadząca do zmodyfikowania ocen prawnych i wskazań co do dalszego postępowania zawartych w uzasadnieniu wyroku zgodnie z intencją podmiotu wnoszącego skargę kasacyjną), formalnie jest oddalana. Ten fakt sam w sobie nie prowadzi jeszcze do naruszeń wolności i praw jednostek. Będące jednak jego konsekwencją stosowanie ogólnych zasad dotyczących kosztów procesu sądowoadministracyjnego już tak.

Rozliczenie kosztów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oparte jest na zasadzie odpowiedzialności za wynik sprawy, przy czym za wynik rozumieć należy rozstrzygnięcie NSA (uwzględnienie lub oddalenie skargi kasacyjnej). Podmiot składający skargę kasacyjną może liczyć na zasądzenie od strony przeciwnej zwrotu kosztów postępowania wyłącznie w przypadku, w którym jego skarga kasacyjna zostanie uwzględniona (art. 203 p.p.s.a.). Do kosztów, o których zwrot od strony przeciwnej można się ubiegać należy opłata od skargi kasacyjnej (art. 205 § 1 p.p.s.a.). Oznacza to, że strona wnosząca skargę kasacyjną z uwagi niekorzystną treść uzasadnienia wyroku pierwszoinstancyjnego, która to skarga kasacyjna zostanie oddalona, nie może liczyć na zwrot od strony przeciwnej kosztów postępowania nawet w sytuacji, w której Naczelny Sąd Administracyjny uznał podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty za zasadne. Mimo zatem że wnoszący skargę kasacyjną faktycznie wygrał (uzyskał oczekiwane przez siebie „zmodyfikowanie” ocen prawnych i wskazań co do dalszego postępowania), ze względu na formalne oddalenie skargi kasacyjnej, bezpowrotnie „traci” poniesione w związku ze złożeniem skargi kasacyjnej koszty (w szczególności wpis od skargi kasacyjnej). Biorąc pod

² Por. m.in. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 23 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 828/04; z 16 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1672/13.

³ „Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy. Jednakże mimo zasadności podniesionych w niej zarzutów, zaskarżony wyrok ostatecznie w stanie faktycznym istniejącym i stanie prawnym obowiązującym na dzień orzekania przez Naczelny Sąd Administracyjny, odpowiada prawu. Błędne jest jedynie jego uzasadnienie” (wyrok NSA z 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II FSK 640/15); „Skarga kasacyjna nie mogła być uwzględniona, bo mimo zasadności części podniesionych w niej zarzutów wyrok – co do istoty – odpowiada prawu” (wyrok NSA z 8 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 401/12).

uwagę, że wysokość wpisu od skargi kasacyjnej może sięgać nawet kwoty 50.000 zł⁴, świadomość utraty sum tej wielkości może powstrzymać od korzystania ze środka zaskarżenia, jakim jest skarga kasacyjna⁵. Przepisy p.p.s.a. nie przewidują przy tym w takich okolicznościach możliwości zwrotu części/całości uiszczzonego wpisu (zwrot możliwy jest jedynie w razie prawomocnego uchylecia opłaty lub w przypadku nadpłaty – art. 225 p.p.s.a.).

Przytoczone uwarunkowania wymagają w mojej ocenie Rzecznika zmiany ustawy procesowej, polegającej na doprecyzowaniu jej przepisów odnoszących się do kwestionowania w drodze skargi kasacyjnej uzasadnienia orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zmiana ta mogłaby polegać w szczególności na modyfikacji aktualnych zasad wnoszenia i rozpatrywania przez Naczelną Sąd Administracyjny skarg kasacyjnych, bądź – przy zachowaniu aktualnych zasad – na zmianie regulacji dotyczących kosztów postępowania kasacyjnego.

Przez wzgląd na rolę jaką pełni Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wobec sądownictwa administracyjnego, a także z uwagi na fakt, że obecnie obowiązująca ustawa procesowa została uchwalona w wyniku inicjatywy legislacyjnej Prezydenta RP, w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627), w imieniu Rzecznika, zwracam się za Pani pośrednictwem do Pana Prezydenta z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości zainicjowania prac legislacyjnych w tym przedmiocie.

Będę przy tym niezmiernie wdzięczny za poinformowanie Rzecznika o decyzji Pana Prezydenta w omawianej sprawie. W przypadku potrzeby dodatkowych wyjaśnień dotyczących istniejącego problemu, Rzecznik i pracujący w jego Biurze eksperci pozostają do dyspozycji Pana Prezydenta.

Z wyrazami szacunku,

Maciej Taborowski

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

⁴ Podkreślić przy tym należy, że w sprawach podatkowych kwota ta może podlegać zwielokrotnieniu z uwagi na to, że spory o wysokość należności podatkowych za każdy rok są odrębnymi „sprawami”, nawet przy tożsamych stanach faktycznych i prawnych.

⁵ W sprawie, która stała się kanwą wspomnianej na wstępie skargi konstytucyjnej, właśnie taka sytuacja zaistniała. Skargi kasacyjne od formalnie korzystnych, a faktycznie niekorzystnych wyroków wojewódzkiego sądu administracyjnego zostały przez skarżącego wniesione tylko dzięki uzyskanemu częściowemu (ponad kwotę 5.000 zł) zwolnieniu od wpisu.