

**Koszty
w postępowaniu
przed sądami
administracyjnymi.
Komentarz**

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270)

Tekst jednolity z dnia 22 listopada 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 2325)

(zm.: Dz.U. 2019, poz. 2200, poz. 2294)

(wyciąg)

Spis treści

	Art.
Dział V. Koszty postępowania	199–263
Rozdział 1. Zwrot kosztów postępowania między stronami . .	199–210
Rozdział 2. Koszty sądowe	211–238
Oddział 1. Przepisy ogólne	211–229
Oddział 2. Wpis	230–233
Oddział 3. Opłata kancelaryjna	234–236
Oddział 4. Wydatki	237–238
Rozdział 3. Zwolnienie od kosztów sądowych	239–263
Oddział 1. Przepisy ogólne	239–242
Oddział 2. Prawo pomocy	243–263

(. . .)

Dział V. Koszty postępowania

Rozdział 1. Zwrot kosztów postępowania między stronami

Art. 199. [Koszty stron]

Strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Spis treści

	Nb
I. Wprowadzenie	1–5
1. Zasada ponoszenia kosztów postępowania sądownoadministracyjnego	1
2. Wyjątek od ogólnej zasady ponoszenia kosztów postępowania	2
3. Zasada ponoszenia przez strony kosztów udziału w postępowaniu	3
4. Egzekwowanie obowiązku ponoszenia kosztów postępowania	4
5. Zakres kosztów postępowania	5
II. Pojęcie kosztów sądowych	6
1. Definicja legalna kosztów sądowych	6

I. Wprowadzenie

- 1 1. Zasada ponoszenia kosztów postępowania sądownoadministracyjnego.** Każda ze stron (uczestników) postępowania sądownoadministracyjnego ponosi koszty związane ze swoim udziałem w tym postępowaniu, tj. z obroną jej interesu prawnego.

Zasada ponoszenia przez strony (uczestników postępowania) kosztów ich udziału w sprawie obowiązuje we wszystkich instancjach postępowania sądownoadministracyjnego, w trybach zwykłym oraz nadzwyczajnych, bez względu na ich rolę we wszczęciu i udziale w tym postępowaniu. Ma ona zastosowanie również do uczestników postępowania, występujących w nim na prawach strony [art. 12 i art. 33 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)] oraz do podmiotów składających do sądu administracyjnego wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym w charakterze uczestnika. W tym ostatnim przypadku od wnioskodawcy wymagane będzie uiszczenie np. wpisu sądowego od zażalenia na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika.

- 2 2. Wyjątek od ogólnej zasady ponoszenia kosztów postępowania.** Przepis szczególny może inaczej rozłożyć ciężar ponoszenia przez stronę (uczestnika postępowania) kosztów postępowania. Wyjątkiem od ogólnej zasady ponoszenia kosztów postępowania jest m.in. zwolnienie od obowiązku ich ponoszenia, obciążenie kosztami

jednej strony na zasadzie odpowiedzialności za wynik postępowania (art. 200, 201, 203 i 204 PostSądAdmU), miarkowanie kosztów (art. 206, 207 § 1 PostSądAdmU), stosunkowe rozłożenie kosztów między stronami, obciążenie jednej strony kosztami w całości lub w części w związku z jej niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem – zasada zawinienia (art. 208 PostSądAdmU), odstąpienie od zasądzenia zwrotu kosztów – zasada słuszności (art. 207 § 2) oraz zwolnienia wynikające z przepisów szczególnych. W sytuacji, gdy przepis szczególny rozkłada inaczej ciężar ponoszenia przez stronę kosztów postępowania, reguła ogólna nie ma zastosowania. Przepisem takim mogą być przepisy dotyczące zwolnienia strony od uiszczenia kosztów sądowych z urzędu, czy też na wniosek (art. 220 § 4, art. 222, art. 227 § 2, art. 234 § 3, art. 239–263 PostSądAdmU, przepisy innych ustaw oraz akty prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej).

3. Zasada ponoszenia przez strony kosztów udziału w postępowaniu. Zasada ponoszenia przez strony (uczestników postępowania) kosztów ich udziału w sprawie nie zna wyjątków ani modyfikacji w sprawach z wniosku organu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Prawodawca nie przewidział w sprawach tego rodzaju zwrotu kosztów ani rozliczenia kosztów między stronami. Dlatego strona (organ administracji publicznej) wnosząca o rozstrzygnięcie przez Naczelnny Sąd Administracyjny sporu kompetencyjnego musi się liczyć z tym, że bez względu na sposób oceny jej stanowiska przez ten sąd będzie ponosiła koszty zainicjowania tego postępowania i udziału w nim (post. NSA z 8.11.2007 r., I OW 79/07; post. NSA z 3.12.2010 r., I OW 147/10; z 1.2.2013 r., II GW 19/12; z 29.5.2014 r., II OW 25/14 – wszystkie powołane orzeczenia sądów administracyjnych zostały opublikowane na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl oraz w Legalisie). Wniosek organu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego ma na celu rozstrzygnięcie zagadnienia procesowego co do właściwości organu do załatwienia konkretnej sprawy. Organ występujący z wnioskiem w takiej sytuacji nie dochodzi swych praw. Stąd brak jest podstaw do zamieszczenia w postanowieniu w przedmiocie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego orzeczenia dotyczącego zwrotu kosztów postępowania (post. NSA z 12.3.2013 r., II OW 139/12, niepubl.).

Wyrażona w art. 199 PostSądAdmU ogólna zasada ponoszenia kosztów sądowych stanowi punkt wyjścia dla rozpatrywania zasadno-

ści zwolnienia od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych oraz obowiązku ponoszenia kosztów zastępstwa procesowego jako wyjątku. Obowiązek ten sprzyja rozprawie w wyborze sądowej drogi dochodzenia swoich praw. W konsekwencji przepisy PostSądAdmU określające przesłanki przyznania prawa pomocy, w drodze wyjątku od zasady, nie mogą być interpretowane według reguł wykładni rozszerzającej. Nadto zastosowanie przez ustawodawcę wskazanej wyżej formuły uregulowania instytucji prawa pomocy obliguje wnioskodawcę do zachowania szczególnej staranności przy wykazywaniu podstaw, które uzasadniają jego żądanie zwolnienia od kosztów sądowych.

4 4. Egzekwowanie obowiązku ponoszenia kosztów postępowania.

Egzekwowanie obowiązku ponoszenia kosztów postępowania nie może prowadzić do pozbawienia strony (uczestnika postępowania) uprawnienia poddania kontroli niezawisłego sądu zgodności z prawem władczego działania, beczynności lub przewlekłego postępowania administracji publicznej ze względu na jej sytuację materialną.

5 5. Zakres kosztów postępowania.

Koszty postępowania obejmują zarówno koszty sądowe, jak i koszty zastępstwa procesowego oraz koszty związane z udziałem w sprawie strony (uczestnika postępowania), bez względu na celowość ich ponoszenia. Do kosztów sądowych zalicza się opłaty sądowe, tj. wpis, opłatę kancelaryjną, oraz wydatki. Opłaty sądowe są rodzajem danin publicznych, których ponoszenie na zasadzie powszechności i równości stanowi obowiązek przewidziany w art. 84 Konstytucji RP. Dlatego każdy przewidziany prawem wyjątek od tej zasady powinien być interpretowany w drodze wykładni ścisłej, przy uwzględnieniu innych wartości chronionych w Konstytucji RP. Stosowanie zasady ponoszenia przez stronę (uczestnika postępowania) kosztów postępowania związanych z jej udziałem w sprawie wymaga zatem wyważenia, z jednej strony, konstytucyjnych oraz prawnomiędzynarodowych dyrektyw realizacji prawa do sądu oraz, z drugiej strony, powszechności i równości ponoszenia ciężarów publicznoprawnych, do których zalicza się koszty sądowe. Dlatego niezasadne jest stosowanie przy dokonywaniu wykładni reguł wyjątkowych w zakresie ponoszenia kosztów postępowania sądowego, wynikających z przepisów szczególnych, wykładni rozszerzającej, czy też postulowanej przez komentatorów wykładni zawężającej. Wyjątki te powinny podlegać wykładni ścisłej.

Dotychczas nie doszło do oceny zgodności art. 199 PostSądAdmU z Konstytucją RP. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyj-

nym zainicjowane dwoma pytaniami prawnymi WSA w Warszawie (post. z 11.5.2011 r., I SA/Wa 2454/10, Legalis i z 12.5.2011 r., I SA/Wa 2478/10, Legalis) zostało umorzone postanowieniem z 26.2.2014 r. (P 44/11, Legalis).

II. Pojęcie kosztów sądowych

1. Definicja legalna kosztów sądowych. Definicja legalna kosztów 6
sądowych została zawarta w przepisie art. 211 PostSądAdmU i ogranicza się do wskazania, przez wyliczenie, jakie należności zalicza się co zalicza się do kosztów sądowych. Pojęcie kosztów sądowych związane jest wyłącznie z ponoszonymi przez stronę kosztami powstałymi w związku z wszczęciem, prowadzeniem i zakończeniem postępowania sądowego. Koszty sądowe są elementem „niezbędnych kosztów postępowania procesowego”, o których jest mowa w art. 205 PostSądAdmU.

Przepis art. 211 PostSądAdmU dokonując podziału kosztów sądowych na „opłaty sądowe i zwrot wydatków”, w sposób wyraźny wskazuje, że do kosztów zalicza się „zwrot wydatków”, a nie „wydatki”. Takie ujęcie zawęża pojęcie kosztów sądowych tylko do tych wydatków, które podlegają zwrotowi przez stronę na rzecz sądu. Obecnie obowiązująca ustawa z 28.7.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 785 ze zm.), która weszła w życie 2.3.2006 r., do kosztów sądowych postępowania cywilnego zalicza opłaty i wydatki. Regulacja zawarta w ustawie z 28.7.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 785 ze zm.) różni się zatem od przyjętej w PostSądAdmU.

Wpisem jest opłata sądowa, którą strona powinna uiścić samodzielnie, względnie na żądanie sądu. Wpis wnosi się od pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym, a więc skargi, skargi kasacyjnej, zażalenia oraz skargi o wznowienie postępowania (art. 230 PostSądAdmU), skargi na przewlekłość postępowania sądowego, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz wniosku wszczynającego postępowanie przed sądem administracyjnym.

Opłatą kancelaryjną jest należność z tytułu wykonania przez sąd czynności związanych z wnioskiem strony o dokonanie czynności przez sąd, w tym za stwierdzenie prawomocności, wydanie odpisów, zaświadczeń, wyciągów i innych dokumentów na podstawie akt

i za odpis orzeczenia z uzasadnieniem, doręczonego na skutek żądania zgłoszonego w terminie (art. 234 PostSądAdmU). O wysokości opłaty kancelaryjnej decyduje rodzaj czynności, nie ma na nią wpływu charakter sprawy, w której dochodzi do jej podjęcia.

Opłaty sądowe są dochodami budżetu państwa, co reguluje art. 111 pkt 1 ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), stanowiący że „dochodem budżetu państwa są podatki i opłaty, które zgodnie z odrębnymi ustawami nie stanowią dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przychodów funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych”.

Dla poszczególnych etapów postępowania przed sądami administracyjnymi prawodawca przewidział odrębne reguły ich określania i rozliczania między stronami w zależności od rozstrzygnięcia i jego znaczenia dla toku sprawy. Oddzielnego unormowanie zwrotu kosztów postępowania na różnych jego etapach wymaga odrębnego ich omówienia ze wskazaniem rozwiązań mających zastosowanie w każdym przypadku.

Art. 200. [Zwrot kosztów dla skarżącego]

W razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.

Spis treści

	Nb
I. Wprowadzenie	1-15
1. Zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw	1
2. Uwzględnienie skargi przez sąd administracyjny pierwszej instancji	2
3. Uwzględnienie skargi na przewlekłość postępowania	3
4. Zasada odpowiedzialności za wynik sprawy	4
5. Brak konieczności zwrotu kosztów postępowania	5
6. Zwrot kosztów a stwierdzenie przez sąd pierwszej instancji nieważności zaskarżonego aktu	6
7. NSA jako sąd pierwszej instancji	7
8. Zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw	8

9. Ograniczenie zwrotu na podstawie art. 200 PostSąd-AdmU	9
10. Wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika	10
11. Niezbędne koszty postępowania	11
12. Podstawa zwrotu stronie kosztów postępowania sądowego	12
13. Podstawa prawna orzekania o zwrocie kosztów postępowania sądowego	13
14. Zwrot kosztów postępowania sądowego na wniosek	14
15. Uzupełnienie orzeczenia o kosztach	15
II. Braki uzasadnienia rozstrzygnięcia o kosztach postępowania jako podstawa jego uchylenia	16
1. Obowiązek sądu pełnego uzasadnienia jego rozstrzygnięć	16
III. Zwrot kosztów postępowania na rzecz wojewody wykonującego w postępowaniu sądownoadministracyjnym funkcję nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego	17
1. Uwzględnienie skargi wojewody na uchwały i zarządzenia jednostek samorządu terytorialnego a zwrot kosztów postępowania	17

I. Wprowadzenie

1. Zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Na podstawie art. 200 PostSądAdmU w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji skarżącemu przysługuje od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. W przepisie tym została ustanowiona ogólna zasada regulująca kwestię obciążenia kosztami postępowania w sytuacji uwzględnienia skargi na decyzję, czy też na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania organu administracji przez sąd pierwszej instancji. Przepis ten stanowi wyraz przyjęcia zasady rezultatu dla rozstrzygnięcia w sprawie kosztów postępowania sądowego na skutek orzeczenia niekorzystnego dla organu. Zasadę tę uznaje się za ułomną zasadę odpowiedzialności za wynik sprawy, bowiem w przypadku uwzględnienia skargi, skutkuje ona obciążeniem przez sąd kosztami postępowania poniesionymi przez stronę skarżącą – organu administracji, którego działania lub beczynności skarga dotyczyła. Natomiast postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi

nie przysługuje zwrot kosztów postępowania stronie przeciwnej – organowi administracji, w przypadku oddalenia lub odrzucenia skargi, a także umorzenia postępowania związanego z cofnięciem skargi. Stanowi to odmienne rozwiązanie w stosunku do reguł rządzących zwrotem kosztów postępowania w postępowaniu cywilnym, w którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu – art. 98 § 1 KPC).

- 2 2. Uwzględnienie skargi przez sąd administracyjny pierwszej instancji.** Uwzględnienie skargi przez sąd administracyjny pierwszej instancji następuje w drodze jednego z orzeczeń wskazanych w art. 145–150 PostSądAdmU oraz w art. 282 § 2 w zw. z art. 276 PostSądAdmU.

Przepis art. 200 PostSądAdmU znajduje zastosowanie również w przypadku uwzględnienia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, o której mowa w art. 64b § 1 PostSądAdmU.

- 3 3. Uwzględnienie skargi na przewlekłość postępowania.** W przypadku uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania sądowego sąd z urzędu zwraca także uiszczoną od niej opłatę z kasy sądu [art. 17 ust. 3 ustawy z 17.6.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.)].

Uwzględnienie wniosku wszczynającego postępowanie przed sądem jest również, na zasadzie art. 64 § 3 PostSądAdmU, podstawą do zasądzenia zwrotu od organu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw objętych wnioskiem.

- 4 4. Zasada odpowiedzialności za wynik sprawy.** Zasada odpowiedzialności za wynik sprawy obowiązuje w postępowaniu sądowno-administracyjnym do momentu wydania orzeczenia uwzględniającego skargę umarzającą postępowanie, w przypadku skorzystania przez organ z trybu autokontroli lub po przeprowadzeniu postępowania mediacyjnego lub wniosku wszczynającego postępowanie przed sądem.

- 5 5. Brak konieczności zwrotu kosztów postępowania.** Nie dokonuje się zwrotu kosztów postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego z uwagi na brak przesłanki ponoszenia tych kosztów w celu dochodzenia praw przez podmioty uczestniczące w tym postępowaniu.

Odnotować należy pogląd orzecznicy, zgodnie z którym nie podlegają zwrotowi koszty postępowania poniesione przez wojewodę w związku ze skargą wniesioną w ramach wypełniania w stosunku do uchwał i zarządzeń organu gminy funkcji organu nadzoru, który nie jest stroną postępowania w rozumieniu art. 200 PostSądAdmU. Wniesienie w tym przypadku skargi przez wojewodę nie zmienia charakteru jego legitymacji procesowej, która nie wynika – jak ma to miejsce w przypadku innych skarżących – z interesu prawnego. Skarżona uchwała nie nakłada bowiem na organ nadzoru żadnych praw i obowiązków, a jej zaskarżalność wynika z przyznanych ustawą kompetencji. Organ ten nie prowadzi tym samym działalności związanej z dochodzeniem swoich praw lecz wyłącznie wykonuje uprawnienia ustawowe wynikające z art. 93 ust. 1 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) o samorządzie gminnym w ramach czynności nadzorczych nad działalnością gminną (wyr. NSA z 30.5.2014 r., II OZ 451/14, Legalis).

6. Zwrot kosztów a stwierdzenie przez sąd pierwszej instancji 6 nieważności zaskarżonego aktu. Zwrot kosztów postępowania sądowego następuje również w przypadku stwierdzenia przez sąd pierwszej instancji nieważności zaskarżonego aktu. Bez inicjatywy (skargi) strony (uczestnika postępowania) akt, którego nieważność stwierdził sąd w wyroku, nie mógłby się stać przedmiotem kontroli zgodności z prawem dokonywanej przez sąd. Zastosowanie ma również w tym przypadku zasada rezultatu. Nie można bowiem obciążać strony negatywnymi skutkami przyjętej przez ustawodawcę zasady weryfikowania zgodności z prawem przedmiotu skargi oraz prowadzącego do niego postępowania, niezależnie od zarzutów i granic skargi.

7. NSA jako sąd pierwszej instancji. Sądem administracyjnym 7 pierwszej instancji uwzględniającym skargę jest również NSA, gdy korzysta z przyznanego mu w art. 188 PostSądAdmU uprawnienia rozpoznania skargi.

8. Zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego docho- 8 dzenia praw. W razie uwzględnienia skargi o wznowienie postępowania stronie skarżącej przysługuje od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. W takim przypadku, jako niezbędne koszty postępowania należy rozumieć koszty wynika-

jące z udziału strony tylko w postępowaniu ze skargi o wznowienie postępowania, gdyż brak podstawy w przepisach regulujących zwrot kosztów do rozszerzania tegoż pojęcia na koszty poniesione na wcześniejszych etapach postępowania sądowoadministracyjnego (wyr. NSA z 7.10.2014 r., II FSK 3240/13, Legalis). Incydentalnie NSA wyraził również stanowisko, wedle którego w unormowaniu postępowania przed sądami administracyjnymi nie przewidziano możliwości zwrotu kosztów postępowania w orzeczeniu rozstrzygającym kwestię dopuszczalności wznowienia postępowania (post. NSA z 29.11.2010 r., II FZ 579/10, Legalis).

9 9. Ograniczenie zwrotu na podstawie art. 200 PostSądAdmU.

Przepis art. 200 PostSądAdmU ogranicza zakres zwrotu kosztów postępowania do kosztów „niezbędnych do celowego dochodzenia praw”, co oznacza, że nie wszystkie koszty poniesione przez stronę skarżącą będą jej zwrócone (zasada zwrotu kosztów celowych). Generalnym założeniem tej zasady jest to, że podlegające zwrotowi od strony przeciwnej (organu) koszty te zostały poniesione w celu uruchomienia sądowej kontroli legalności działania lub bezczynności organu, a nie ze wszystkimi czynnościami i działaniami podejmowanymi przez strony postępowania sądowoadministracyjnego (post. NSA z 11.9.2014 r., II OZ 896/14, Legalis).

10 10. Wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika. Zasada ta dotyczy również wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika procesowego, gdy sprawa zostaje przekazana temu sądowi do ponownego rozpoznania na skutek uchylecia przez NSA wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji niekorzystnego dla strony skarżącej. Pełnomocnik ten powinien otrzymać wynagrodzenie odrębne za ponowny udział w sprawie przed sądem administracyjnym pierwszej instancji.

11 11. Niezbędne koszty postępowania. O celowości poniesionych przez stronę kosztów postępowania decyduje sąd, z wyjątkiem uznanych za niezbędne kosztów wymienionych w art. 205 PostSądAdmU. Sąd nie może uznać ich za niecelowe. Niezbędność i celowość poniesienia innych kosztów postępowania podlega ocenie sądu uwzględniającego indywidualne okoliczności każdej sprawy. Kosztami sądowymi niezbędnymi do celowego dochodzenia praw są opłaty (wpis sądowy i opłata kancelaryjna) uiszczone w prawidłowej kwocie. Opłaty te uiszczone samodzielnie, lub na wezwanie w kwocie wyższej niż należna w tej części, podlegają zwrotowi z kasy sądu i nie obejmuje

ich rozstrzygnięcie dotyczące zwrotu kosztów między stronami. Do kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw zalicza się również koszty każdego postępowania incydentalnego, w obu instancjach, bez względu na jego wynik oraz moment ich poniesienia (np. po wydaniu wyroku), koszty związane z wniesieniem skargi kasacyjnej od postanowienia kończącego postępowanie sądowno-administracyjne w pierwszej instancji, jeżeli na jej skutek doszło do rozpoznania skargi przez sąd pierwszej instancji.

12. Podstawa zwrotu stronie kosztów postępowania sądowego. 12

Warunkiem zwrotu stronie kosztów postępowania sądowego jest złożenie sądowi wykazu (spisu) niezbędnych kosztów postępowania poniesionych w związku z podjętą czynnością, np.: złożeniem repliki na odpowiedź na skargę.

Uczestnikom postępowania przysługuje zwrot kosztów postępowania na zasadach ogólnych w związku z czynnościami procesowymi prowadzącymi do ochrony ich prawa i interesu prawnego. Warunkiem ich zwrotu jest złożenie sądowi wykazu (spisu) niezbędnych kosztów postępowania sądowego poniesionych w związku z podjętą czynnością np. złożeniem odpowiedzi na skargę lub repliki do odpowiedzi na skargę.

13. Podstawa prawna orzekania o zwrocie kosztów postępowania sądowego. 13

Orzekając o zwrocie kosztów postępowania sądowego sąd administracyjny pierwszej instancji obowiązany jest do szczegółowego przedstawienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia w zakresie kosztów postępowania poprzez wskazanie zastosowanych, ogólnych przepisów procesowych oraz przepisu odpowiedniego rozporządzenia, oraz wskazania kwot, jakie składają się na zasądzone koszty (art. 141 § 4 w zw. z art. 166 PostSądAdmU). W przypadku zasądzenia wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika procesowego w kwocie przekraczającej stawki minimalne, sąd powinien wskazać okoliczności decydujące o zwiększonym nakładzie pracy niezbędnej do właściwej realizacji obowiązków pełnomocnika, determinującym przyznanie podwyższonego wynagrodzenia obliczonego według stosownego przemnożenia minimalnej stawki.

Kontrowersyjny i wątpliwy pozostaje pogląd, iż w przypadku uwzględnienia skargi przez sąd administracyjny pierwszej instancji w postępowaniu, w którym strona skarżąca korzysta z pomocy prawnej w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika procesowego

z urzędu, koszty tego zastępstwa procesowego są zasądzone z kasy wojewódzkiego sądu administracyjnego, który przyznał stronie prawo pomocy w tym zakresie.

- 14 14. Zwrot kosztów postępowania sądowego na wniosek.** Sąd postanawia o zwrocie kosztów postępowania sądowego, co do zasady, na wniosek, o którym mowa w art. 209 i 210 PostSądAdmU, chyba że zachodzą okoliczności uzasadniające orzekanie w drodze wyjątku z urzędu (art. 210 § 2 PostSądAdmU oraz, w zakresie wpisu od skargi (art. 17 ust. 3 SkNarPrStrU). Sąd jest przy tym związany zakresem zgłoszonego przez stronę wniosku o zwrot kosztów postępowania. Dlatego, gdy strona wnosi o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego bez ich szczegółowego wyliczenia w formie spisu (wykazu), sąd winien ograniczyć zasądzone koszty zastępstwa do wynagrodzenia pełnomocnika procesowego i wydatków określonych stosownie do art. 205 PostSądAdmU.
- 15 15. Uzupełnienie orzeczenia o kosztach.** Niewykonanie przez sąd obowiązku zawarcia postanowienia o kosztach postępowania sądowego w orzeczeniu uwzględniającym skargę lub nieuwzględnienie w całości wniosku strony skarżącej o ich zwrot przez organ bez stosownego, w tym drugim przypadku, rozstrzygnięcia w sentencji orzeczenia uwzględniającego skargę, stanowi podstawę złożenia wniosku o uzupełnienie tego orzeczenia na podstawie art. 157 PostSądAdmU. Jeżeli przedmiotem wniosku jest uzupełnienie wyroku tylko co do kosztów, sąd orzeka w sprawie postanowieniem, doręczanym obu stronom. Sąd może orzec na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie to przysługuje zażalenie na zasadach ogólnych.

II. Braki uzasadnienia rozstrzygnięcia o kosztach postępowania jako podstawa jego uchylenia

- 16 1. Obowiązek sądu pełnego uzasadnienia jego rozstrzygnięć.** W orzecznictwie NSA sporne pozostaje, czy braki uzasadnienia rozstrzygnięcia o kosztach postępowania w zakresie związłego przedstawienie stanu sprawy, stanowisk stron, podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienia mogą być rozważane pod kątem naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy i prowadzić do uchylenia wyroku w tym zakresie. Dominuje stanowisko, zgodnie z którym uchylenie sądu administracyjnego

w zakresie uzasadnienia postanowienia o kosztach stanowi podstawę do uchylenia tego rozstrzygnięcia (post. NSA z 5.8.2016 r., I OZ 860/16, Legalis; wyr. NSA z 18.10.2011 r., II FSK 173/11, Legalis; post. NSA z 25.5.2011 r., II FZ 191/11, Legalis; z 21.2.2011 r., II FZ 8/11, Legalis oraz z 21.10.2008 r., I FZ 400/08, Legalis). Stanowisko to potwierdza obowiązek sądu pełnego uzasadnienia jego rozstrzygnięć co do kosztów postępowania i pozwala stronom postępowania na poznanie podstaw jego decyzji i ocenę prawidłowości tej ostatniej. Jednostkowo wyrażony pogląd przeciwny stanowi niebezpieczny precedens dla praw stron postępowania sądownoadministracyjnego poznania motywów orzeczenia sądu oraz możliwości jego skutecznego kwestionowania w toku instancji (por. wyr. NSA z 29.11.2017 r., II OSK 261/17, Legalis). Rozbieżność ta ma znaczenie, gdyż w praktyce dochodzi często do szcątkowego wskazania zaledwie jednostki redakcyjnej PostSądAdmU przyjętej przez sąd jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia o kosztach. Pozostawia to strony postępowania sądownoadministracyjnego ich przypuszczeniom co do sposobu załatwienia ich wniosku o zasądzenie kosztów sądowych, natomiast ich prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia o kosztach czyni iluzorycznym.

III. Zwrot kosztów postępowania na rzecz wojewody wykonującego w postępowaniu sądownoadministracyjnym funkcję nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

1. Uwzględnienie skargi wojewody na uchwały i zarządzenia 17 jednostek samorządu terytorialnego a zwrot kosztów postępowania. W razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Stosowanie tego przepisu przez sądy administracyjne w sprawach ze skargi wojewody na uchwały lub zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego doprowadziło do powstania rozbieżności co do istnienia podstaw do zwrotu na rzecz wojewody kosztów postępowania w przypadku uwzględnienia jego skargi. Przeważa stanowisko traktujące koszty postępowania poniesione przez wojewodę jako niezbędne do celowego dochodzenia praw, co skutkuje ich zwrotem w przypadku powodzenia

skargi wojewody (wyr. WSA w Łodzi z 20.6.2006 r., III SA/Łd 42/06, Legalis; post. NSA z 27.2.2013 r., I OZ 139/13, Legalis; wyr. WSA we Wrocławiu z 21.10.2014 r., II SA/Wr 574/14, Legalis i wyr. WSA w Poznaniu z 27.6.2018 r., IV SA/Po 336/18, Legalis). Sądy nie podają uzasadnienia swojej decyzji o przyznaniu zwrotu kosztów wojewodzie wygrywającemu sprawę ze skargi na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego poza wskazaniem podstawy prawnej tego rozstrzygnięcia. Sugeruje ona, że koszty postępowania wojewody w tego rodzaju sprawach uznawane są za poniesione w związku z dochodzeniem jego prawa. Z drugiej strony pojawiają się głosy orzecznicze odmawiające skargom wojewody wnoszonym w ramach nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego celu dochodzenia prawom, a wojewodom zwrotu kosztów postępowania w przypadku ich uwzględnienia (wyr. WSA we Wrocławiu z 12.2.2004 r., II SA/Wr 283/01, Legalis; z 2.3.2005 r., III SA/Wr 553/04, Legalis; z 21.5.2014 r., III SA/Wr 134/14, Legalis; post. WSA w Olsztynie z 26.11.2008 r., II SA/OI 571/08, Legalis). Źródłem tego stanowiska jest założenie, że wojewoda w sprawach ze skarg na uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego nie dochodzi własnych praw, dlatego koszty postępowania poniesione w tym postępowaniu nie mogą być zakwalifikowane, podobnie jak w przypadku sporów kompetencyjnych, jako niezbędne do celowego ich dochodzenia. Rozbieżność ta wynika z różnego pojmowania roli wojewody w postępowaniu sądownoadministracyjnym prowadzonym w sprawach nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego oraz charakteru interesu prawnego reprezentowanego przez wojewodę w tych sprawach. Ma ona znaczenie również na tle stosowania zasady rezultatu do kosztów ponoszonych w postępowaniu kasacyjnym.

Art. 201. [Zwrot kosztów w razie umorzenia postępowania]

§ 1. Zwrot kosztów przysługuje skarżącemu od organu także w razie umorzenia postępowania z przyczyny określonej w art. 54 § 3.

§ 2. W razie umorzenia postępowania w przypadku określonym w art. 118 § 2, przepis art. 206 stosuje się odpowiednio.

Spis treści

	Nb
I. Wprowadzenie	1–12
1. Podstawy umorzenia postępowania	1
2. Umorzenie postępowania sędowoadministracyjnego na skutek autokontroli organu	2
3. Zakres zwrotu kosztów	3
4. Zasady orzekania o kosztach	4
5. Umorzenie postępowania na skutek uwzględnienia skargi przez organ w sprawie, w której strona skarżąca reprezentowana jest przez profesjonalnego pełnomocnika	5
6. Uwzględnienie skargi przez organ przed jej przekazaniem do sądu	6
7. Działanie organu w ramach autokontroli w sprawach jego beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania	7
8. Podstawa umorzenia postępowania w sprawie na skutek mediacji	8
9. Zakres zwrotu kosztów w związku z umorzeniem postępowania na skutek mediacji	9
10. Częściowy zwrot kosztów	10
11. Odstępstwo od zasady na skutek uzgodnień stron	11
12. Wniosek o uzupełnienie orzeczenia o kosztach	12
II. Zasady obciążania nieuiszczonym wpisem sądowym od skargi w przypadku umorzenia postępowania sędowoadministracyjnego na skutek jej uwzględnienia w trybie autokontroli	13
1. Rozbieżność stanowisk sądów administracyjnych	13

I. Wprowadzenie

1. Podstawy umorzenia postępowania. Szczególnymi podstawami umorzenia postępowania są przepisy art. 54 § 3 oraz art. 118 § 2 PostSądAdmU. Do obydwu tych przepisów nawiązuje wprost art. 201 PostSądAdmU regulujący kwestię zwrotu kosztów postępowania w przypadku zakończenia postępowania na jednej z wyszczególnionych powyżej podstawach. Uwzględnienie skargi przez organ w ramach autokontroli albo na skutek ustaleń dokonanych w postępowaniu mediacyjnym jest następstwem przyznania przez działający z pozycji władzy organ racji stronie skarżącej w przedmiocie dochodzonych przez nią praw. Z kolei konsekwencją tej czynności organu jest

umorzenie postępowania w sprawie i orzeczenie o zwrocie stronie skarżącej kosztów postępowania od tego organu.

- 2. Umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego na skutek autokontroli organu.** Przepis art. 54 § 3 PostSądAdmU stanowi samoistną podstawę do dokonania autokontroli przez organ administracji, którego działanie lub bezczynność zaskarżono. W ramach tego przepisu organ, do dnia rozpoczęcia rozprawy, może uwzględnić skargę w całości, co oznacza uznanie jej za uzasadnioną, zarówno w zakresie zarzutów, jak i wniosków. W następstwie takiej sytuacji sąd, na mocy art. 161 § 1 pkt 3 PostSądAdmU, wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie. Ta sytuacja procesowa oznacza przegraną organu, który usuwa stan niezgodności z prawem, i przemawia za zastosowaniem w odniesieniu do kosztów postępowania sądowego zasady rezultatu. Zrównać z nią należy również przekazanie przez organ do sądu skargi, odpowiedzi na nią i akt sprawy na skutek wniosku o ukaranie organu grzywną za uchybienie temu obowiązкови (art. 64 PostSądAdmU).
- 3. Zakres zwrotu kosztów.** Zwrot kosztów obejmuje poniesione koszty sądowe oraz koszty zastępstwa procesowego. Obejmuje więc kwotę wpisu sądowego od skargi (wniosku), bez uiszczenia którego sąd nie podejmuje żadnych czynności zmierzających do przeprowadzenia mediacji lub oceny wystąpienia podstaw umorzenia postępowania sądowego.
- 4. Zasady orzekania o kosztach.** Orzeczenie o kosztach na podstawie art. 201 § 1 lub 2 PostSądAdmU następuje na ogólnych zasadach skargowości wynikających z art. 200 w zw. z art. 209 i 210 PostSądAdmU. Konieczny jest więc wniosek strony skarżącej o zwrot kosztów postępowania sądowego od organu i dodatkowo, ewentualnie, ich spisu (wykazu). W celu zminimalizowania ryzyka niezłożenia tego wniosku w toku postępowania do jego zgłoszenia powinno dojść najlepiej już w skardze do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Od złożenia tego wniosku zwolniona jest tylko strona skarżąca występująca bez reprezentacji adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, gdy do umorzenia dochodzi w drodze postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym (w takim przypadku o kosztach należnych stronie sąd orzeka z urzędu). Z uwagi na niuansowy charakter tego wyjątku, wniosek o zwrot kosztów postępowania powinien być z ostrożności procesowej formułowany w każdej sprawie w piśmie wszczynającym postępowanie (skarga, wniosek).

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl