UZASADNIENIE

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wnioskiem z 23 kwietnia 2024 r., działając na podstawie art. 264 § 1 i 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2023 r., poz. 1634 ze zm., dalej: p.p.s.a.) oraz art. 9 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r., poz. 1668, dalej: ustawa o Rzeczniku), zwrócił się o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały mającej na celu wyjaśnienie: „Czy w świetle art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wniósł skargę w trybie art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku w związku z art. 8 § 3 p.p.s.a. może zostać obciążony kosztami postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego tą skargą?”.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej: Rzecznik) w motywach wniosku wskazał na wystąpienie rozbieżności w wykładni przepisów art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku oraz art. 8 § 3 p.p.s.a., w orzeczeniach traktujących o kosztach postępowania w sprawach wywołanych skargą Rzecznika do sądu administracyjnego.

W ocenie Rzecznika zwolnienie, o którym mowa w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. powinno mieć zastosowanie do wszystkich adresatów norm prawnych, uprawionych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego uznanych przez prawodawcę za podmioty podobne, w tym także do Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Zdaniem Wnioskodawcy z analizy orzeczeń sądów administracyjnych orzekających o kosztach postępowań sądowych wywołanych wniesieniem skargi przez Rzecznika wynika, iż w tej mierze ukształtowały się dwie rozbieżne linie orzecznicze.

W pierwszej linii orzeczniczej przedstawiono pogląd, stosownie do którego sądy administracyjne na podstawie art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku oraz art. 8 § 3 p.p.s.a. zwalniały Rzecznika z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych (przykładowo wyroki WSA z 21 października 2021 r., sygn. akt I SA/Sz 708/21; 21 stycznia 2022 r., sygn. akt I SA/Kr 1207/21; 16 marca 2022 r., sygn. akt I SA/Kr 1528/21, a także postanowienia NSA z 5 sierpnia 2020 r., sygn. akt I GZ 164/20; 24 lutego 2022 r., sygn. akt II GSK 600/21; 23 listopada 2023 r., sygn. akt II FZ 111/23). Początkowo składy orzekające WSA i NSA uznawały

Rzecznika za podmiot *ex lege* zwolniony z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych. Wskazywano, że podmiot ten działa na prawach prokuratora, a tym samym - tak jak do prokuratora - znajduje zastosowanie art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

W późniejszym okresie zaprezentowany został pogląd uzupełniony o perspektywę *ratio legis*. W uzasadnieniu postanowienia NSA z 23 listopada 2023 r., sygn. akt II FZ 111/23 wyjaśniono, że cel działania Rzecznika jest zbliżony do celów działania podmiotów wymienionych w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a., a ponadto w postępowaniu sądowoadministracyjnym i administracyjnym przysługują mu prawa takie same jak prokuratorowi. Wobec tego, skoro zgodnie z art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka nie mają obowiązku uiszczania kosztów sądowych, to Rzecznik również nie podlega takiemu obowiązkowi.

W drugiej linii orzeczniczej składy orzekające prezentowały pogląd odmienny. Sądy obciążyły Rzecznika kosztami postępowania zainicjowanego jego skargą (tak postanowienia NSA z 15 czerwca 2023 r., sygn. akt II GZ 161/23; 22 lutego 2024 r., sygn. akt II GZ 26/24, II GZ 27/24, II GZ 28/24, II GZ 29/24; 7 marca 2024 r., sygn. akt II GZ 48/24, GZ 49/24, GZ 51/24, II GZ 59/24, II GZ 60/24; 21 marca 2024 r., sygn. akt II GZ 92/24, GZ 71/24; 4 kwietnia 2024 r., sygn. akt II OZ 166/24). Wskazywano, że brak zwolnienia Rzecznika z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych wynika z reguł wykładni art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a., który ma charakter szczególny. Jako właściwą dla jego interpretacji należy przyjąć wykładnię zawężającą, a nie rozszerzającą. Tym samym dla uznania wskazanego nim podmiotu jako zwolnionego od kosztów sądowych wymagane jest, by przepis wprost ten podmiot wskazywał. Rzecznik nie został jednak wymieniony w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a jako zwolniony od kosztów sądowych, stąd też zwolnienie mu nie przysługuje. W uzasadnieniu postanowienia NSA z dnia 4 kwietnia 2024 r., sygn. akt II OZ 166/24 Sąd rozwinął ww. pogląd, wyjaśniając relację między przepisami ustawy o Rzeczniku i p.p.s.a. Określone w art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku uprawnienia do działania na prawach prokuratora, nie stanowią wystarczającej podstawy do uznania, że Rzecznik jest objęty zakresem art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Analogicznie jak w art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku zostały uregulowane w art. 8 § 1 i § 2 p.p.s.a. uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jednak mimo to podmioty te zostały wymienione w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. jako zwolnione

od kosztów sądowych. Takiego uregulowania w stosunku do Rzecznika natomiast brak.

Rzecznik opowiedział się za przyjęciem stanowiska prezentowanego w pierwszej linii orzeczniczej, argumentując że zgodnie z art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. zwolnienie z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych dotyczące prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka wynika z funkcji tych organów w demokratycznym państwie prawnym związanych z ochroną praworządności. Podmioty te wstępują do spraw z uwagi na konieczność ochrony szeroko pojętego interesu społecznego i tym ich zwolnienie od ponoszenia kosztów należy uzasadniać (tak: J. Olszanowski, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. P. Szustakiewicz, A. Skoczylas, wyd. 2, Warszawa2023, art. 239, SIP Legalis, dostęp: 22.04.2024); B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VII, art. 239, LEX/el. 2021). Zdaniem wnioskodawcy analiza przepisów ustawy o Rzeczniku wskazuje, że pełni on analogiczną rolę oraz posiada takie same uprawnienia, jak wyżej wymienione podmioty, w zakresie działań podejmowanych przez niego na rzecz małych i średnich przedsiębiorców. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 tej ustawy Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców stoi na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznych interesów przedsiębiorców. Stosownie zaś do przepisu art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku, może on wnosić skargi i skargi kasacyjne do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi. W ocenie Rzecznika, skoro posiada on uprawnienie do działania w postępowaniu sądowadministracyjnym na prawach przysługujących prokuratorowi, to w stosunku niego przepisy o prokuratorze należy stosować wprost. Zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych, o którym mowa w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zakresie w jakim Rzecznik uczestniczy w postępowaniu na prawach prokuratora, obejmuje także Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i w konsekwencji jest on zwolniony od kosztów sądowych.

Wnioskodawca zauważył także, że w ustawie o Rzeczniku nie wskazano wprawdzie jaki status posiada Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Jednak

w postanowieniu WSA w Warszawie z 5 marca 2020 r., sygn. akt VII SAB/Wa 244/19, LEX nr 2809342, przyjęto że Rzecznik jest samodzielnym organem ochrony prawa. Jest to jednoosobowy organ państwowy prawnie umocowany do działania w imieniu państwa, przy czym umocowanie to ma rangę ustawową. Całokształt kompetencji Rzecznika świadczy o tym, że nie jest on organem decydującym. Przepisy ustawy nie przyznają mu prawa władczego rozstrzygania spraw w drodze decyzji wiążących inne podmioty. W orzeczeniu tym Sąd wskazał, że w nauce prawa administracyjnego obok organów decydujących wyróżnia się organy pomocnicze, do których zalicza się organy opiniodawczo-doradcze i organy kontrolne. Organy pomocnicze nie są uznawane za organy administracji publicznej *sensu stricto*. Rzecznik pod względem zakresu kompetencji bliższy jest organom ochrony prawa, takim jak Rzecznik Praw Obywatelskich albo Rzecznik Praw Dziecka, niż innym organom państwa, z tą różnicą, że podstaw prawnych ustanowienia Rzecznika nie zawarto w Konstytucji RP. Rzecznik Małych i Średnich przedsiębiorców jest więc pozakonstytucyjnym organem ochrony prawa (zob. wyrok WSA w Łodzi z 7 września 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 344/22).

Argumentując Wnioskodawca podniósł także, że szczególna pozycja Rzecznika w systemie organów ochrony prawa w Polsce wynika nadto z treści przepisów art. 1 ust. 2a i ust. 2b ustawy z 15 lipca 1987 r. Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1058), które nakładają na Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązek współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka (w sprawach dzieci) oraz z Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców (w sprawach mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców). Tym sposobem ustawodawca «zrównuje» Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (quasi-Ombudsmana) z Rzecznikiem Praw Dziecka (ombudsmanem wyspecjalizowanym), co wyklucza traktowanie Rzecznika wyłącznie w kategoriach organu administracji. Wszystkie trzy wymienione organy pozwala zaś uznać za najważniejszych rzeczników praw, a dziedziny ich zadań i kompetencji za trzy najważniejsze obszary ochrony praw i wolności' (P. Lissoń, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: obudsman czy organ administracji rządowej?, RPEiS 2018, z. 4, s. 68).

W ocenie Rzecznika powyższe argumenty pozwalają na stwierdzenie jest on podmiotem pełniącym istotną funkcję publiczną o statusie podobnym do innych organów ochrony prawa w Polsce takich, jak Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka. Jednocześnie wnioskodawca zaznaczył, że za

nieporównywalną z pozycją Rzecznika uznaje się pozycję np. Rzecznika Finansowego, o którym mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (Dz. U. z 2023 poz. 1809, ze zm.), Rzecznika Praw Pacjenta, o którym mowa w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2023 r. poz. 1545, ze zm.) oraz Rzecznika Praw Pasażera Kolei, o którym mowa w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. transporcie kolejowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1786, ze zm.). W odniesieniu do tych organów sądy administracyjne nie stosują art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a uznając, że nie obejmuje ich przewidziane w tym przepisie zwolnienie z kosztów sądowych (por. np. wyrok NSA z 12 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 977/18; wyrok WSA w Warszawie z 14 października 2022 r., sygn. akt VI SA/Wa 1859/22).

Przy czym Wnioskodawca szczególnie podkreślił, że uregulowanie zawarte w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. dotyczy określonej kategorii podmiotów i wynika z funkcji jaką pełnią. Podmioty te wstępują do spraw z uwagi na określony cel, którym jest ochrona interesu publicznego i tym należy uzasadniać ich zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych. Z treści przepisów ustawy o Rzeczniku jasno wynika, że pełni on taką samą rolę („stoi na straży praw") oraz posiada analogiczne uprawnienia („wnosi skargi do sądu administracyjnego na prawach przysługujących prokuratorowi") jak Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka, w zakresie działań podejmowanych na rzecz mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Skoro zatem cel działania Rzecznika jest podobny do celu działania tych podmiotów - należy zdaniem wnioskodawcy - uznać że również Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców jest objęty zakresem zwolnienia od ponoszenia kosztów sądowych z art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Dodatkowo Rzecznik podniósł, że przepis art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. nie ogranicza praw lub wolności obywatelskich, ani nie ma charakteru kompetencyjnego, stąd zasadniczo dopuszczalna jest taka jego wykładnia, która wykracza poza literalne brzmienie przepisu.

Podsumowując, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców opowiedział się za słusznością stanowiska prezentowanego przez przedstawicieli pierwszej linii orzeczniczej, wnosząc o podjęcie uchwały o treści: „W świetle art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wniósł skargę w trybie art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku w związku z art. 8 § 3 p.p.s.a. nie ma

obowiązku uiszczania kosztów postępowania sądowadmnistracyjnego wywołanego tą skargą".

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu Sędziów zważył, co następuje:

Wniosek Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców został złożony na podstawie art. 264 § 1 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. W pierwszej kolejności Naczelny Sąd Administracyjny ma zatem obowiązek rozważyć, czy zostały spełnione ustawowe przesłanki do podjęcia uchwały wyjaśniającej przedstawioną wątpliwość prawną. Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (tzw. uchwały abstrakcyjne). Uchwały te Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie, zgodnie z art. 264 § 1 p.p.s.a. Z kolei art. 264 § 2 p.p.s.a. określa krąg podmiotów legitymowanych do złożenia wniosku o podjęcie takiej uchwały, wśród których znajduje się także Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Podjęcie zatem wskazanej uchwały powinno być poprzedzone analizą przesłanek (podmiotowych i przedmiotowych) warunkujących wydanie tego typu orzeczenia. Od strony podmiotowej (organu legitymowanego do wystąpienia z pytaniem prawnym) rozpoznawany wniosek nie nasuwa zastrzeżeń, budzi on natomiast zasadnicze wątpliwości, gdy chodzi o aspekt przedmiotowy.

Uchwały podejmowane w tym trybie nazwane są uchwałami abstrakcyjnymi ze względu na ich ogólny charakter, oderwany od realiów i stanu faktycznego konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej. Uchwały podejmowane na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. mają istotne znaczenie dla funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, a ich podstawowym celem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów. Przedmiotem abstrakcyjnych uchwał mogą być zatem wyłącznie wątpliwości prawne, a ich zasadniczą przesłanką jest rozbieżność w orzecznictwie wynikająca z odmiennej wykładni tego samego stosowanego prawa (por. R. Hauser, A. Kabat w Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych, publ. Państwo i Prawo, 2004 r., nr 2, str. 22). Uchwałę, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny może więc podjąć tylko wtedy, gdy stosowanie konkretnie określonych przepisów prawa

wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przy czym ta rozbieżność nie może być rozumiana jako każdy przypadek wydania odmiennego orzeczenia w danej kategorii spraw. Uwaga ta odnosi się w szczególności do sytuacji, gdy zarzucana rozbieżność dotyczy orzeczeń wydanych przez sądy pierwszej instancji.

Ze względu na normatywnie określone warunki dopuszczalności podjęcia uchwały, jakim jest wzgląd na konieczność usunięcia rozbieżności, przyjmuje się, że to na wnioskodawcy ciąży powinność uzasadnienia, że zachodzą odstawy do jej podjęcia. Szeroko w tej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny (w pełnym składzie) w postanowieniu z dnia 1 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OPS 4/17:

„Rozbieżność w stosowaniu przepisów prawa przez sądy administracyjne, w rozumieniu art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a, ma znaczenie normatywne, ponieważ od jej zaistnienia ustawodawca uzależnił dopuszczalność podjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały służącej wyjaśnieniu tych przepisów. Z tego względu, rozbieżność w stosowaniu przepisów prawa, w rozumieniu powołanego art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., powstaje tylko wtedy, gdy istnieje tożsamość przepisu prawa i stanu faktycznego, do którego sądy administracyjne zastosowały ten przepis. Efektem zaś powstania rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych jest wydawanie przez te sądy różnych rozstrzygnięć na tej samej podstawie prawnej i w takim samym stanie faktycznym albo wydawanie takich samych rozstrzygnięć, ale opartych na różnej wykładni tych samych przepisów prawa. Przedstawione rozumienie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych potwierdza ustawowy cel uprawnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego do podejmowania uchwał na podstawie omawianego art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., którym jest przyjęcie w orzecznictwie sądów administracyjnych jednolitej wykładni przepisów prawa będących przedmiotem wyjaśnienia w drodze uchwały". Poglądy takie wyraził już wcześniej Naczelny Sąd Administracyjny w innych orzeczeniach, w tym w uchwale pełnego składu sędziów tego Sądu z dnia 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, stwierdzając, że: "Dokonując funkcjonalnej wykładni tych przepisów (tj. art. 15 § 1 pkt 2 i art. 269 § 1 p.p.s.a.) należy dojść do wniosku, że istotą i celem takiej uchwały jest doprowadzenie do sytuacji, w której realnie wyeliminuje ona źródła rozbieżności w orzecznictwie, z powodu których została podjęta."

Z treści art. 264 § 2 p.p.s.a. wynika, że uchwały abstrakcyjne, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje tylko na

wniosek uprawnionego podmiotu. W konsekwencji przyjąć trzeba, że to na wnioskującym o podjęcie uchwały ciąży obowiązek wykazania zaistnienia w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych rozbieżności w stosowaniu przez te sądy określonych przepisów prawa. To ten podmiot jest więc zobowiązany do wykazania, że te rozbieżności rzeczywiście istnieją. W tym miejscu należy jeszcze raz podkreślić, że podstawowym celem wykładni dokonywanej w uchwale abstrakcyjnej jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądowadmnistracyjnego poprzez realne wyeliminowanie rozbieżności, z powodu której uchwała zostaje podjęta (zob. uchwała NSA z 16 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09). Wobec tego należy stwierdzić, że rozbieżność o której mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., nie może być rozumiana jako każdy przypadek wydania odmiennego orzeczenia w danej kategorii spraw (odstępstwa od ustalonej linii orzeczniczej). Rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych jako podstawa wydania przez NSA uchwały mającej na celu wyjaśnienie określonych wątpliwości prawnych musi być realna. Naczelny Sąd Administracyjny jest zobowiązany bowiem do podejmowania uchwały na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. tylko wtedy, gdy istnienie stanu rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych ma charakter obiektywny i rzeczywisty, niebudzący jakichkolwiek wątpliwości co do jego zaistnienia. Nie jest bowiem normatywnie dopuszczalne podejmowanie przez Naczelny Sąd Administracyjny stosownej uchwały w takich wypadkach, w których rozbieżność jest pozorna (a nie realna) albo przestała istnieć (nie jest aktualna), ponieważ uchwała ta nie służy narzucaniu przez skład powiększony Naczelnego Sądu Administracyjnego własnego sposobu rozumienia przepisów prawa, lecz jedynie ujednolicaniu istniejących dotychczas rozbieżności w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych w zakresie stosowania określonych przepisów prawa." (tak w postanowieniu NSA (pełnego składu) z dnia 1 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OPS 4/17 oraz także w postanowieniu NSA (składu siedmiu sędziów) z dnia 3 marca 2014 r., sygn. akt II FPS 7/13). Także w uzasadnieniu postanowienia z dnia 8 listopada 2021 r. (sygn. akt I OPS 1/21) Naczelny Sąd Administracyjny (w składzie siedmiu sędziów) zaakcentował, iż: "Rozbieżność w orzecznictwie, warunkująca podjęcie uchwały na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. powinna być rzeczywista, a nie pozorna oraz aktualna" (por. także: R. Hauser, A. Kabat: Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych. Państwo i Prawo 2004, z. 2). O występowaniu rzeczywistej potrzeby podjęcia uchwały abstrakcyjnej, wymuszającej ujednolicenie stanowisk

sądów administracyjnych, można mówić w szczególności wówczas, gdy rozpoznawanie przez NSA środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych nie doprowadziło do jednolicenia orzecznictwa w stosowaniu przepisów prawa administracyjnego (zob. uchwała NSA z 20 maja 2010 r., sygn. akt I OPS 12/09). Chodzi zatem nie tyle o różnicę poglądów prawnych, niejako zarysowaną na tle poszczególnych (jednostkowych), prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych, ale przede wszystkim o powstałą na tym tle tendencję do umacniania się składów orzekających w przyjmowanych przez nie ocenach prawnych (por. postanowienie NSA z 30 października 2007 r., sygn. akt II GPS 1/07). O rozbieżnościach uzasadniających podjęcie uchwały abstrakcyjnej w trybie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., nie mogą świadczyć rozstrzygnięcia o charakterze incydentalnym, czy też odosobnione w prezentowanym poglądzie; chodzi o to, by odmienne stanowiska dawały się uzasadnić z porównywalną mocą (zob. postanowienia NSA: z 18 czerwca 2007 r., sygn. akt II FPS 4/06; z 3 lutego 2013 r., sygn. akt II FSK 10/13).

W ocenie składu orzekającego (siedmiu sędziów NSA) analizowany wniosek Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców nie spełnia przedmiotowych warunków, określonych w art. 15 § 1 pkt 2 i art. 268 p.p.s.a., umożliwiających wydanie przez Naczelny Sąd Administracyjnych uchwały abstrakcyjnej, mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wśród tych warunków, jak wskazano wyżej, w doktrynie i judykaturze wymienia się warunek aby istniały realne (a nie pozorne), rzeczywiste rozbieżności i aby te rozbieżności były trwałe (utrzymujące się) i aktualne. Ponadto wątpliwości i rozbieżności w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawnych powinny zostać sformułowane na tle większej ilości spraw, a podmiot uprawniony do złożenia wniosku o podjęcie uchwały powinien wykazać, że obiektywnie postrzegany stan rozbieżności orzecznictwa istnieje w rzeczywistości. We wniosku Rzecznika wskazano zaś jedynie na trzy sprawy, w których NSA stwierdził, iż Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców należy do kręgu podmiotów zwolnionych z mocy ustawy od uiszczania kosztów sądowych na podstawie art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku. Ten pogląd wyrażony w postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 5 sierpnia 2020 r., sygn. akt I GZ 164/20; z 24 lutego 2022 r., sygn. akt II GSK 600/21; z 23 listopada 2023 r., sygn. akt II FZ 111/23 jest poglądem odosobnionym,

ponieważ w pozostałych orzeczeniach NSA takiego poglądu nie podzielono (por. np. postanowienia NSA: z 22 lutego 2024 r., sygn. akt II GZ 26/24; z 7 marca 2024 r., sygn. akt II GZ 48/24; z 7 marca 2024 r., sygn. akt II GZ 51/24; z 12 marca 2024 r. sygn. akt II GZ 22/24; z 21 marca 2024 r., sygn. akt II GZ 71/24; z 27 marca 2024 r., sygn. akt II OZ 162/24; z 4 kwietnia 2024 r., sygn. akt 166/24; z 18 kwietnia 2024 r. sygn. akt II GZ 109/24; z 9 maja 2024 r., sygn. akt 176/24; z 16 maja 2024 r., sygn. akt II GZ 200/24; z 15 czerwca 2023 r., sygn. akt II GZ 161/23). Wskazana rozbieżność w aktualnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie istnieje. Rozbieżności tej zatem nie można uznać za trwałą, utrzymująca się i aktualną. Ostatnie bowiem z wyżej wymienionych orzeczeń reprezentujących pogląd, że Rzecznik jest zwolniony z mocy ustawy z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, zapadło w 23 listopada 2023 r. Po tej dacie nie odnotowano orzeczeń popierających to stanowisko.

Natomiast drugie przytoczone przez Wnioskodawcę stanowisko, zgodnie z którym Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców nie należy do kręgu podmiotów zwolnionych z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych na podstawie art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a., wyraźnie dominuje w orzecznictwie, a przy tym wyraża aktualne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej kwestii. W bieżących orzeczeniach konsekwentnie akceptuje się tę właśnie ustaloną linię orzeczniczą. Uzasadniając ten pogląd podkreśla się, że określone implikacje wynikają z treści 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. W przepisie tym została wyrażona ogólna zasada, zgodnie z którą obowiązkiem jest ponoszenie przez strony kosztów postępowania, w tym kosztów sądowych. Wszystkie odstępstwa od tej zasady, wynikające z regulacji szczególnych muszą być traktowane jako wyjątki podlegające wykładni ścisłej, a niekiedy wręcz zawężającej (por. M. Jagielska, J. Jagielski, P. Gołaszewski w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.): Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, Warszawa 2017, s. 756), przy czym niewątpliwie w wykładni przepisów zawierających wyjątki od zasady ogólnej ponoszenia kosztów postępowania należy mieć na uwadze konstytucyjną zasadę równości, zgodnie z którą wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Jak podkreśla się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego: "opłaty sądowe stanowią rodzaj daniny publicznej, a zwolnienie

od ich ponoszenia stanowi odstępstwo od konstytucyjnego obowiązku ich powszechnego i równego ponoszenia, wynikającego z art. 84 Konstytucji RP. Dlatego też mogą być stosowane w sytuacjach wyjątkowych, gdy istnieją uzasadnione powody do przerzucenia ciężaru dotyczącego danej osoby na współobywateli" (por. postanowienie NSA z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt II FZ 533/11; postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 2016 r., sygn. akt II FZ 820/16).

Udział prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców został uregulowany w art. 8 p.p.s.a., który zapewnia tym podmiotom udział w każdym toczącym się postępowaniu, umożliwia wniesienie skargi, skargi kasacyjnej, zażalenia oraz skargi o wznowienie postępowania, przyznając tym podmiotom prawa strony. Natomiast zgodnie z art. 239 §1 pkt 2 p.p.s.a. nie mają obowiązku uiszczenia kosztów sądowych prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka. Regulacja zawarta w tym przepisie określa zatem zakres podmiotowego zwolnienia od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych. Literalna treść przepisu art. 239 pkt 2 p.p.s.a. nie daje podstaw do rozróżniania, czy podmioty instytucjonalne działają w danej sprawie we własnym imieniu czy też włączają się do cudzej sprawy ze względu na konieczność ochrony porządku prawnego. Dlatego też regulację zawartą w tym przepisie należy odczytywać całościowo i uznać, że zwolnienie prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka z uiszczania kosztów sądowych ma charakter podmiotowy. Ma ono miejsce bez względu na przedmiot sprawy, jak również charakter, w jakim bierze on udział w danej sprawie. Zwolnienie od obowiązku uiszczania kosztów sądowych nie odnosi się do niewymienionego w treści tego przepisu Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Co więcej przepis art. 239 1 pkt 2 p.p.s.a. ma charakter szczególny, zatem jego wykładnia winna być zawężająca a nie rozszerzająca, a dla uznania danego podmiotu za ustawowo zwolniony od obowiązku ponoszenia kosztów postępowania dany przepis szczególny musi wprost wyrażać zwolnienie podmiotowe. Dotyczy to również przepisów ustaw szczególnych. Innymi słowy, dla uznania zwolnienia danego podmiotu od kosztów postępowania dany przepis szczególny musi wprost ten podmiot wskazywać.

Za taki przepis nie może zostać uznany art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku, na który powoływał się we wniosku Rzecznik. Zgodnie z nim w zakresie ochrony praw przedsiębiorców Rzecznik może zwrócić się o wszczęcie postępowania

administracyjnego, wnosić skargi i skargi kasacyjne do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi. Z przepisu tego nie wynika jednak zwolnienie Rzecznika od ponoszenia kosztów sądowych. Określone w art. 9 ust. 1 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku uprawnienia Rzecznika nie stanową więc wystarczającej podstawy do uznania, że Rzecznik jest objęty zakresem art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. W orzecznictwie NSA szczególnie podkreśla się, że analogicznie jak w art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku zostały uregulowane w art. 8 § 1 i § 2 p.p.s.a. uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Prawa Dziecka, uczestniczących w postępowaniu na prawach strony. Jednak mimo to, te podmioty zostały wymienione w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. jako zwolnione od kosztów sądowych z mocy ustawy. Takiego uregulowania w stosunku do Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców natomiast brak (tak przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w postanowieniach z 21 marca 2024 r., sygn. akt II GZ 91/24, II GZ 77/24, II GZ 92/24 czy też w postanowieniu z 4 kwietnia 2024 r., sygn. akt II OZ 166/24).

W świetle zatem treści art. 199 p.p.s.a., statuującej zasadę samodzielnego ponoszenia przez strony kosztów postępowania sądowoadministracyjnego związanych z ich udziałem w sprawie, przepis art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku nie stanowi wystarczającej podstawy do stwierdzenia, że zasada ta w odniesieniu do Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców ulega modyfikacji, ponieważ brak jest przepisu szczególnego, który – tak jak w odniesieniu do prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka – wskazywałyby, że Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców zwolniony jest od ponoszenia kosztów. Wszelkie bowiem odstępstwa od art. 199 p.p.s.a., a wynikające z art. 239 p.p.s.a. muszą być traktowane jako wyjątki podlegające wykładni ścisłej, a niekiedy wręcz zawężającej (por. postanowienia NSA: z 16 listopada 2007 r., sygn. akt II OZ 1167/07; z 24 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OZ 326/12).

Zarówno zatem z ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i z ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców nie wynika normatywna podstawa do zwolnienia Rzecznika od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych (por. postanowienie NSA z 18 kwietnia 2024 r., sygn. akt II GZ 109/24).

W konsekwencji rozbieżności wskazanej przez Wnioskodawcę nie można uznać za trwałą, utrzymującą się i aktualną. Przeciwnie linia orzecznicza Naczelnego

Sądu Administracyjnego (aż do dnia dzisiejszego) została ukształtowana w sposób jednolity i trwały, zgodnie z wyżej przedstawionym poglądem.

Podsumowując stwierdzić trzeba, że ze wskazanych wyżej powodów odmowa podjęcia uchwały jest uzasadniona, gdyż powołane we wniosku Rzecznika przepisy prawa nie wywołują aktualnie realnych i utrzymujących się rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jako sądu administracyjnego ostatniej instancji.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 267 p.p.s.a., postanowił odmówić podjęcia wnioskowanej przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców uchwały, gdyż nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości sformułowanych we wniosku o jej podjęcie.