



dr Artur Mazurkiewicz

ORCID: 0000-0003-4921-4969

e-mail: armazurkiewicz@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

**Uwagi odnośnie do zasadności zmian regulacji normatywnej
dotyczącej zwrotu kosztów postępowania administracyjnego,
w tym kosztów zastępstwa procesowego, w postępowaniu
administracyjnym**

**Remarks on the validity of changes to the normative regulation
regarding the reimbursement of costs of administrative proceedings,
including the costs of legal representation in administrative
proceedings**

Abstract

The Code of administrative procedure assumes that the costs of evidentiary proceedings are most often borne by the administrative body, which is related to its obligation to establish the substantive truth. Despite the existence of a regulation providing for charging the parties with the costs of proceedings incurred in their interest through their fault, it is applied by the authorities with great resistance. However, there is no provision or even a discussed solution regarding the reimbursement of the costs of legal representation in administrative proceedings, which, considering the numerous cases of representation of the parties by professional legal advisers, seems to be a significant gap and which in turn burdens the budgets of the parties of the proceedings without giving them a chance to recover the expenditure on representative. In court proceedings, these matters are regulated comprehensively and established practice allows the parties to be charged with costs if they lose the case, and also let the parties to recover the costs of legal assistance that they paid during the proceedings. While the differences in the settlement of procedural costs between civil and administrative proceedings are, at least partially, justified by the different model of administrative cases (lack of adversarial proceedings, inquisitorial model), the author considers the lack of legal basis for the reimbursement of legal representation costs in the Code of Administrative Procedure to be a serious legal loophole and anachronism. The article contains arguments justifying the demand for *de lege ferenda* changes in the scope presented above.

Keywords: reimbursement of proceedings costs, legal representation costs, administrative proceedings.

Streszczenie

W Kodeksie postępowania administracyjnego przyjęto, że koszty postępowania dowodowego najczęściej obciążają organ administracji, co związane jest z jego obowiązkiem ustalenia prawdy materialnej. Pomimo istnienia regulacji przewidującej obciążanie stron kosztami postępowania poniesionymi w jej interesie lub z jej winy jest ona stosowana przez organy z dużymi oporami. Nie istnieje natomiast żaden przepis ani nawet nie jest dyskutowane rozwiązanie dotyczące zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu administracyjnym, co wobec licznych przypadków reprezentacji stron przez profesjonalnych zastępców procesowych wydaje się być istotną luką i co z kolei obciąża budżety stron, nie dając im szansy na odzyskanie nakładów na pełnomocnika. W postępowaniach sądowych sprawy te są uregulowane kompleksowo, a ugruntowana praktyka pozwala obciążać strony kosztami, jeśli sprawę przegrały, zaś stronom odzyskiwać koszty pomocy prawnej, którą opłacały w toku postępowania. O ile różnice w rozliczeniach kosztów postępowania między postępowaniem cywilnym a administracyjnym są, choć jedynie częściowo, uzasadnione odmiennym modelem spraw administracyjnych (brak kontradiktoryjności, model inkwizycyjny), o tyle brak podstaw prawnych zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w Kodeksie postępowania administracyjnego autor uważa za poważną lukę prawną i anachronizm. W artykule zamieszczona jest argumentacja uzasadniająca postulat zmian *de lege ferenda* w przedstawionym wyżej zakresie.

Słowa kluczowe: zwrot kosztów postępowania, koszty zastępstwa procesowego, postępowanie administracyjne.

1. Wstęp

Kwestia zwrotu kosztów postępowania zajmuje wiele uwagi w rozważaniach związanych z postępowaniami sądowymi, lecz w postępowaniu administracyjnym wydaje się być traktowana marginalnie. Przyjęto, że koszty postępowania dowodowego najczęściej obciążają organ, co związane jest z jego obowiązkiem ustalenia prawdy materialnej. Koszty te uznano za związane z procesem administrowania i pomimo istnienia stosownej, choć lakonicznej regulacji zakładającej obciążenie stron tymi kosztami nie jest ona zbyt często stosowana ze szkodą dla budżetów organów administracyjnych. Nie istnieje natomiast żaden przepis ani nawet nie jest dyskutowane rozwiązanie dotyczące zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu administracyjnym, co wobec licznych przypadków reprezentacji stron przez profesjonalnych zastępców procesowych wydaje się być istotną luką i co z kolei obciąża budżety stron, nie dając im szansy na odzyskanie nakładów na pełnomocnika. Ta właśnie problematyka jest przedmiotem niniejszych rozważań. Tymczasem w literaturze wskazuje się, że konieczna jest zmiana paradygmatu prawa administracyjnego i odejście od postrzegania go jako „prawa administracji publicznej” na rzecz postrzegania go jako „prawa podmiotów administrowanych”¹. Sygnalizuje się ciągłą walkę o przestrzeganie praw człowieka i obywatela w jego

¹ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, A. Miruć, A. Sulawko-Karetko, Warszawa 2012, s. 39–40.

kontaktach z administracją. Wprawdzie najczęściej czyni się to w kontekście prawa materialnego², niemniej kwestia regulacji dotyczących zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu administracyjnym (a raczej ich braku) także mieści się w tej problematyce jako dotycząca interesów ekonomicznych obywateli obcujących z administracją publiczną.

2. Regulacje dotyczące obciążania stron kosztami postępowania administracyjnego i ich zastosowanie w praktyce

W postępowaniu cywilnym, gdzie zasada odpowiedzialności za wynik sprawy jest podstawową regułą rozkładania ciężaru kosztów procesu, nie ma wątpliwości, że za działania generujące koszty postępowania płaci strona, która przegrała sprawę. Ta sama zasada jest stosowana odpowiednio w sprawach nieprocesowych. Oczywiście w ramach dyskrecjonalnej władzy sędziego możliwe są inne decyzje, jak odstąpienie od obciążania strony kosztami, mimo że przegrała sprawę. Nie budzi jednak wątpliwości sama zasada ponoszenia przez strony kosztów postępowania i konieczność ich ponoszenia funkcjonuje w powszechnej świadomości obywateli. Artykuł 98 k.c.³ wyraźnie stwierdza w § 1, iż strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Natomiast w § 2 i następnych wskazuje, że do niezbędnych kosztów procesu zalicza się koszty sądowe, koszty przejazdów strony i pełnomocnika, koszty utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie zarobku oraz wynagrodzenie pełnomocnika. Przepis wprowadza jednocześnie ograniczenia tychże kosztów, zaznaczając, że koszty przejazdów pełnomocnika i strony oraz utraconego zarobku nie mogą być wyższe niż wynagrodzenie jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu, zaś stawki opłat pełnomocnika określone są w odrębnych przepisach⁴. Pojęcie kosztów sądowych nie jest zdefiniowane w art. 98 k.p.c. i do jego sprecyzowania należy odwołać się do odrębnego aktu normatywnego, tj. ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁵, gdzie art. 2

² A. Nałęcz, *Zasady ogólne prawa administracyjnego – wybrane zagadnienia w kontekście europejskim* [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy administracyjno-prawne*, t. I, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 23.

³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1550).

⁴ Mowa tu o aktach prawnych regulujących kwestie wysokości wynagrodzenia profesjonalnych zastępców procesowych, w tym zwłaszcza o rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800) oraz o rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 265).

⁵ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1144).

wskazuje, że koszty składają się z opłat sądowych i wydatków, natomiast art. 5 tej ustawy zawiera katalog wydatków⁶, a jej Tytuł II reguluje kwestię opłat sądowych.

Zasada odpowiedzialności za wynik procesu, choć może wyjątkowo zostać pominięta, jest wyrazem sprawiedliwości społecznej w aspekcie ekonomiczno-prawnym. Ustawodawca zauważa tu oczywistą prawdę, że postępowanie sądowe kosztuje, a strona często musi odwołać się do pomocy profesjonalnych pełnomocników, którzy pracują z zasady w zamian za wynagrodzenie. Pojawia się zatem pula wydatków związanych z procesem, a wynik tego procesu decyduje także o rozliczeniu finansowych kosztów postępowania. Przy czym wygrywającemu należy się również zwrot kosztów postępowania incydentalnego, nawet jeśli w tym postępowaniu uległ on przeciwnikowi, bowiem o zwrocie kosztów postępowania decyduje ostateczny wynik sprawy, i to nie ten osiągnięty w poszczególnych instancjach, lecz ten końcowy w toku instancji lub nawet osiągnięty przed Sądem Najwyższym⁷.

W postępowaniu administracyjnym pomimo zasadniczego podobieństwa koncepcji kosztów postępowania regulacja jest jednak zgoła odmienna. Przez koszty postępowania administracyjnego rozumie się wydatki związane z tym postępowaniem. Ocena, czy dane wydatki zaliczają się do kosztów postępowania i w jakiej wysokości, kto zobowiązany jest do ich uiszczenia oraz czy ewentualnie zachodzą przesłanki do zastosowania zwolnienia od ponoszenia kosztów w całości bądź w części, należy do organu administracji prowadzącego sprawę⁸. Wydatki, które mogą być zaliczone do kosztów postępowania, wskazane są w Kodeksie postępowania administracyjnego w sposób przykładowy w art. 263 § 1, dając jednocześnie organom administracji w § 2 tego przepisu kompetencję do zaliczenia w poczet kosztów także innych wydatków⁹. Wysokość należności z tytułu kosztów postępowania może być określana po zakończeniu postępowania, choć w sprawach typowych koszty te mogą być z góry

⁶ Wydatki obejmują w szczególności: 1) koszty podróży strony zwolnionej od kosztów sądowych związane z nakazaniem przez sąd jej osobistym stawiennictwem; 2) zwrot kosztów podróży i noclegu oraz utraconych zarobków lub dochodów świadków; 3) wynagrodzenie i zwrot kosztów poniesionych przez biegłych, tłumaczy oraz kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie; 3a) zryczałtowane koszty przeprowadzenia dowodu z opinii opiniodawczego zespołu sądowych specjalistów; 4) wynagrodzenie należne innym osobom lub instytucjom oraz zwrot poniesionych przez nie kosztów; 5) koszty przeprowadzenia innych dowodów; 6) koszty przewozu zwierząt i rzeczy, utrzymywania ich lub przechowywania; 7) koszty ogłoszeń; 8) koszty osadzenia i pobytu w areszcie; 9) ryczałty należne kuratorom sądowym za przeprowadzenie wywiadu środowiskowego w sprawach: o unieważnienie małżeństwa, o rozwód oraz separację, a także za uczestniczenie przy ustalonych przez sąd kontaktach rodziców z dziećmi; 10) koszty wystawienia zaświadczenia przez lekarza sądowego; 11) koszty mediacji prowadzonej na skutek skierowania przez sąd.

⁷ *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. M. Manowska, Warszawa 2015, s. 283.

⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 853.

⁹ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 489.

określone i podlegać zryczałtowaniu¹⁰. Do kosztów tych zaliczyć można zatem koszty podróży i inne należności świadków i biegłych o których mowa w art. 56 k.p.a., koszty doręczeń, koszty oględzin. Do kosztów postępowania mogą być zaliczone jedynie takie należności, które zostały poniesione „w granicach niezbędnej potrzeby i w sposób zgodny z zasadami gospodarności”¹¹.

Tak rozumiane koszty postępowania podlegają specyficznemu tylko dla postępowania administracyjnego rozliczeniu. Zgodnie z art. 262 k.p.a. stroną obciążają te koszty postępowania, które:

- wynikły z winy strony,
- zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie.

Teoretycznie więc ciężar ponoszenia należności z tytułu kosztów postępowania jest rozłożony pomiędzy stroną postępowania a organem administracji powołanym do załatwienia sprawy. W praktyce jednak te dwa przewidziane wyżej przypadki stosowane są sporadycznie, a koszty postępowania dowodowego ponosi zazwyczaj organ prowadzący sprawę. Koszty, które wynikły z winy strony, to np. koszty związane z koniecznością powtórzenia czynności, na którą strona bezzasadnie się nie stawiała¹². Z kolei koszty, które zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie, związane są np. z dodatkowymi czynnościami dowodowymi. Będą to dodatkowe opinie biegłych, mimo że zostały już w sprawie przeprowadzone, koszty dodatkowych oględzin lub ekspertyz, przesłuchania dodatkowych świadków mimo wyjaśnienia już okoliczności sprawy w stopniu wystarczającym do rozstrzygnięcia¹³. W uzasadnionych przypadkach organ administracji publicznej może żądać od strony wpłacenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania. Jest oczywiste, że konieczność uiszczenia pewnej kwoty na początku postępowania pełni funkcję profilaktyczną w tym sensie, że ogranicza ewentualne nieuzasadnione tokiem postępowania wnioski dowodowe stron¹⁴.

Jednak warto podkreślić, że w zasadzie wszelkie koszty dowodowe związane są z ustawowym obowiązkiem organów. Obowiązkiem tym jest realizacja zasady

¹⁰ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 1050.

¹¹ E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 322.

¹² *Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego, opracowanie zespołu sędziów NSA*, red. R. Hauser, Warszawa 1998, s. 479. Także: wyrok NSA z dnia 10 listopada 1995 r., III SA 199/95.

¹³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, *op.cit.*, s. 857.

¹⁴ P. Dobosz, *Zasady i tryb ustalania, wymierzania oraz egzekwowania opłat i kosztów w postępowaniu przed organami administracji publicznej (korelacje pomiędzy humanitaryzmem a legalizmem)*, „Casus” 1999, nr 14, s. 12.

prawdy obiektywnej, którą zobowiązany jest stosować każdy organ prowadzący postępowanie. Zakłada on konieczność podjęcia, z urzędu lub na wniosek stron, wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Obowiązek ten rozciąga się na każde postępowanie i obejmuje w zasadzie całość postępowania dowodowego w sprawie. Tym sposobem każdą czynność dowodową można „podciągnąć” pod obowiązek stosowania przez organ prawdy obiektywnej i przerzucić na niego koszty jego poniesienia, nawet jeśli wniosek dowodowy jest realizowany na żądanie strony.

Oczywiście nie można tracić z pola widzenia faktu, że prawo cywilne jest to prawo prywatne, służące regulacji prywatnoprawnych stosunków prawnych. Któż zatem, jeśli nie strona zainteresowana załatwieniem sprawy lub strona, której zachowanie było przyczyną wszczęcia sprawy (i poniesienia kosztów związanych np. z opinią biegłego), miałby te koszty ponosić? Jest to oczywiście prawda, ale czy nie analogicznie jest w sytuacji, gdy strona domaga się przyznania jej określonego uprawnienia lub ochrony swoich interesów przed organem administracji?

Nie ulega wątpliwości, że sprawy administracyjne należą do sfery prawa publicznego, niemniej w pewnych kategoriach postępowań podobieństwa do procedury cywilnej widoczne są gołym okiem. Można tu powołać sprawy o zadośćuczynienie za uszczerbek na zdrowiu w wyniku niezgodnego z prawem postępowania administratora nieruchomości, który nie zabezpieczył chodnika przed oblodzeniem, w związku z czym przechodzień pośliznął się, upadł i złamał nogę. W tego typu sprawie niezbędna będzie opinia biegłego z zakresu ortopedii, który stwierdzi, że obrażenia poszkodowanego mogą być związane z upadkiem w wyniku pośliznięcia się, opíše ich zakres w sposób czytelny dla sądu i stron nieposiadających w tym zakresie wiadomości specjalnych oraz ustali procent uszczerbku na zdrowiu. Nie ma wątpliwości, że w przypadku uznania winy (w rozumieniu deliktu cywilnego) administratora nieruchomości za zaistnienie tego zdarzenia będzie on zmuszony do zapłaty zadośćuczynienia, a ponadto, zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik sprawy, zasądzony od niego zostanie zwrot kosztów postępowania poniesionych przez powoda, takich jak wynagrodzenie pełnomocnika, opłata od pozwu i pełnomocnictwa oraz zaliczka na poczet opinii biegłego oraz ostatecznie przyznane biegłemu wynagrodzenie.

Powyższe można zestawić ze sprawą administracyjną dotyczącą zmiany stosunków wodnych. Strona, której posesja zalewana jest wodami opadowymi wskutek działań sąsiada, który np. dokonał samowolnego podniesienia poziomu gruntu poprzez nawiezenie ziemi na swoją posesję, zwraca się do organu gminy z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie zmiany stosunków wodnych. W ramach tego postępowania coraz powszechniej stosowane są opinie biegłych z zakresu hydrologii, bowiem w istocie wójt, burmistrz, prezydent miasta nie posiadają z urzędu wiadomości specjalnych w tej dziedzinie, a i w praktyce nie zawsze pracownik prowadzący sprawę jest w stanie samodzielnie stwierdzić, czy

określone działania rzeczywiście doprowadziły do zmiany stosunków wodnych. Jednak pomimo istnienia stosownego przepisu (art. 262 k.p.a.) utrwała się taka praktyka organów, w której powołując biegłego w celu przeprowadzenia opinii, nawet jeśli dzieje się to na wniosek strony, organ zazwyczaj nie nakłada na stronę winną powstania tych kosztów lub tę, w której interesie je poniesiono, obowiązku ich zwrotu, a gdy to uczyni, musi liczyć się z tym, że postanowienie nakładające taki obowiązek będzie przez stronę zaskarżone. Orzecznictwo zaś w tym względzie, zarówno na poziomie samorządowych kolegiów odwoławczych, jak i sądów administracyjnych nie jest jednoznaczne.

Stosując językowe i funkcjonalne reguły wykładni normy art. 262 § 1 pkt 1 k.p.a., należy dojść do przekonania, że główną przesłanką decydującą o obciążeniu strony kosztami postępowania administracyjnego jest „wina strony”. Ustalenie winy strony powinno być oceniane także w kontekście całej materii danego postępowania administracyjnego, nie ograniczając się tylko do kwestii formalnych, a zatem chodzi tu o winę rozumianą zarówno formalnie, jak i materialnie.

Warto zwrócić uwagę, że pojęcie winy w prawie administracyjnym ma zawsze charakter obiektywny, polegający na samym stwierdzeniu naruszenia przepisów i obowiązków przypisanych podmiotowi, bez konieczności oceny stopnia winy w rozumieniu prawnokarnym czy też istnienia i natężenia złej woli, świadomości lub wiedzy o naruszeniu prawa¹⁵, którą w nomenklaturze prawnokarnej nazwać należałoby postacią winy (umyślnej wraz z określoną postacią zamiaru lub nieumyślnej).

Taką sytuacją może być zarówno działalność polegająca na bezprawnej zmianie stosunków wodnych i wyrządzeniu sąsiadowi szkody, jak i złożenie wniosku o ustalenie zmiany stosunków wodnych, która w rzeczywistości nie wystąpiła.

W orzecznictwie zazwyczaj akcentuje się, że w sprawach o przywrócenie stosunków wodnych na gruncie i wydanie decyzji na podstawie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego¹⁶ opinia biegłego do spraw badania stosunków wodnych jest zasadniczo niezbędna¹⁷. Zarówno bowiem ustalenie, czy zmiana stanu wód na gruncie w ogóle nastąpiła, jak i stwierdzenie, czy zmiana ta wywołana została działaniami właściciela gruntu, czy spowodowała to szkody i wreszcie w jaki sposób szkodom tym można zapobiec poprzez wskazanie odpowiednich urządzeń, do wykonania których organ powinien zobowiązać stronę, przekraczają wiedzę posiadaną przez organ z urzędu i wymagają wiadomości specjalnych – fachowej wiedzy specjalistycznej.

Stanowisko to znajduje coraz większą akceptację także wśród organów II instancji w administracyjnym toku instancji, a organy I instancji zobowiązane do ponoszenia

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2012 r., II OSK 1269/11, LEX nr 1291882.

¹⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1478).

¹⁷ Tak np. w wyroku NSA z dnia 14 maja 2008 r., II OSK 613/07; wyroku NSA z dnia 15 listopada 2012 r., II OSK 1269/11; wyroku WSA w Gdańsku z dnia 17 maja 2012 r., II SA/Gd 97/12; wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2009 r., II SA/Wr 669/08; wyroku WSA w Białymstoku z dnia 15 czerwca 2010 r., II SA/Bk 300/10.

kosztów postępowań dowodowych były od dawna jej orędownikami. Jednak można też zauważyć w orzecznictwie stanowisko odmienne, według którego „sprawy dotyczące zmiany stanu wody na gruncie nie muszą mieć charakteru szczególnie złożonego. Nie będzie wymagana w szeregu przypadków wiedza specjalistyczna, gdy – dokonane przez ustaloną osobę – zmiany rzędnych terenu, powodują odprowadzanie wód (w tym opadowych) na grunty przyległe, także w kontekście ustalenia właściwych działań, w celu odwrócenia szkody (usunięcie nawiezionej ziemi lub wykonanie urządzeń odwadniających – np. rowów opaskowych, drenów itp. zabezpieczających działki sąsiednie). Prawidłowej oceny istotnych okoliczności sprawy może, w szeregu przypadków, dokonać – np. w ramach wizji lokalnej (ogłędzin – art. 85 § 1 k.p.a.) oraz na podstawie oświadczenia stron czy świadków – działających z upoważnienia organu pracownik urzędu, dysponujący wykształceniem technicznym w szeregu specjalności”¹⁸. Cóż, oczywiście okoliczności każdej sprawy mogą być inne i to organ decyduje o zakresie czynności dowodowych niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy. Niekiedy zapewne sprawa będzie faktycznie oczywista. Jednak wymóg, aby sprawę prowadził pracownik „dysponujący wykształceniem technicznym w szeregu specjalności”, a ponadto oczekiwanie, że strona przegrywająca uwierzy mu na słowo, że akurat konkretne rozstrzygnięcie jest prawidłowe i nie potrzeba tu opinii specjalisty, pozwalają na założenie, że będą to jednak wyjątkowe sytuacje. Tak więc zasadą staje się powoli korzystanie w tych sprawach z wiedzy specjalistycznej, co generuje koszty postępowania. Zostało to już uwzględnione w orzecznictwie, skoro sądy administracyjne stwierdziły, że „w sprawie zakłócenia stosunków wodnych na gruncie, koszty sporządzenia opinii biegłego hydrologa obciążają ten podmiot, który jest odpowiedzialny za powstałe zakłócenie i które wynikły z jego winy (strona postępowania)”¹⁹, a także „w sprawie zakłócenia stosunków wodnych na gruncie, koszty sporządzenia opinii biegłego hydrologa obciążają stronę, która zakłóciła stosunki wodne na gruncie, gdy wynikły z jej winy”²⁰.

Innym z nielicznych wyłomów w zakresie obciążania stron kosztami postępowania są sprawy o rozgraniczenie nieruchomości, które są prowadzone ewidentnie w interesie stron nieruchomości rozgraniczanych. Również w tym zakresie orzecznictwo wypracowało pogląd, że koszty tego postępowania powinny obciążać strony w równych częściach, jako że ponoszone są w ich interesie i na ich żądanie. Jednak pomimo iż czynności rozgraniczenia w oczywisty sposób i zawsze wymagają działań geodety, które wykonywane są za wynagrodzeniem, co oznacza, że zawsze powstaną koszty postępowania, to nawet w tym przypadku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że nie są to koszty, które winny być uiszczone z góry w myśl art. 261 § 1 k.p.a., gdyż żaden przepis tego wyraźnie nie wskazuje²¹. Po-

¹⁸ Z uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2015 r., IV SA/Wa 1585/14.

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2017 r., IV SA/Wa 1888/17, LEX nr 2432828.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2012 r., II OSK 1269/11, LEX nr 1291882.

²¹ Tak: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2000 r., II SA/Kr 816/00, ONSA 2002, nr 1, poz. 35.

mimo więc tego, że organ ma prawo żądać od stron (a zwłaszcza strony wnoszącej o rozgraniczenie) zaliczki na poczet kosztów postępowania, to w praktyce strona może zlekceważyć wezwanie do uiszczenia zaliczki, a organ nie może z tego tytułu zwrócić wniosku. Pozostaje mu zatem określenie tych kosztów po ich poniesieniu w postanowieniu i ewentualna egzekucja administracyjna, jeśli strona ich nie uiści.

W sprawach o rozgraniczenie nieruchomości przyjęta praktyka orzecznicza akceptuje obciążanie stron kosztami postępowania, jako że wydatkowane są w ich interesie. Czym więc to postępowanie różni się od postępowania w sprawie zmiany stosunków wodnych, w którym także organ wszczyna postępowanie na żądanie strony, działa w jej interesie, ustalając przyczyny zmiany, i ma ustawowy obowiązek rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o zasadę prawdy materialnej po postępowaniu wyjaśniającym, w którym zazwyczaj niezbędna jest opinia osoby posiadającej wiadomości specjalne z zakresu hydrologii? Skoro strony muszą pokryć koszty geodety w postępowaniu rozgraniczeniowym, to dlaczego strona uznana prawomocnie za „winną” naruszenia stosunków wodnych nie miałaby zapłacić za biegłego hydrologa w sprawie dotyczącej zmiany stosunków wodnych? Przy czym w wielu innych kategoriach spraw administracyjnych orzecznictwo w zakresie obciążania strony kosztami postępowania nie jest tak rozbudowane jak w omawianych wyżej przypadkach.

Obowiązująca interpretacja art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a. wywołuje więc negatywne skutki, bowiem organy często, pomimo iż wiadomości specjalne są konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy, wszelkimi sposobami starają się wydać decyzje bez oparcia się na opiniach biegłych, dlatego że dążą do zaoszczędzenia kosztów, których nie mogą przerzucić na stronę. Budżety *stationes fisci* Skarbu Państwa i tak zwane miękkie, w rozumieniu nieinwestycyjnych, budżety gmin są bardzo napięte, co powoduje oszczędzanie na kosztach postępowania administracyjnego. Ograniczanie kosztów postępowania dowodowego odbija się negatywnie na jakości orzeczeń, powoduje częste uchylanie decyzji organów I instancji lub dodatkowo obciąża sądownictwo administracyjne, powodując przekazywanie spraw do ponownego rozpoznania. Rezultaty dalekie są więc od dyspozycji przepisu art. 8 k.p.a., tj. budowania zaufania do administracji publicznej.

3. Koszty zastępstwa procesowego w postępowaniu administracyjnym – całkowity brak regulacji

W zakresie kosztów postępowania niezwiązanych z kosztami zastępstwa procesowego regulacja oparta na obowiązku organu rozstrzygnięcia stanu faktycznego zgodnie z prawdą materialną chroni zatem interesy materialne strony i nie stanowi bariery dla dochodzenia jej uprawnień. Jest ona korzystna dla strony z ekonomicznego punktu widzenia, lecz może się okazać bardzo zgubna, jeśli dla zaoszczędzenia

wydatków organ rozstrzygnie sprawę bez udziału biegłego, mimo że wymagane w sprawie były wiadomości specjalne. Ponadto, jak wyżej wskazano, praktyka ta niekoniecznie jest słuszna, powodując, że tylko w nielicznych przypadkach, gdy przepisy szczególne tak stanowią lub postanowią tak sądy administracyjne, organ może obciążyć stronę kosztami. Zupełnie odwrotnie ma się natomiast sprawa ze zwrotem kosztów zastępstwa procesowego. W tym wypadku ustawodawca z kolei zdaje się zapominać, że strona ma prawo, a niekiedy wręcz musi odwołać się do profesjonalnej pomocy prawnej także w sprawie administracyjnej oraz że to wiąże się z poniesieniem kosztów wynagrodzenia pełnomocnika. Jest to zastanawiająca wręcz czarna dziura w systemie prawa administracyjnego. Tym dziwniejsza, że w przypadku innych kosztów ustawodawca nie wypracował regulacji skutecznie obciążających strony obowiązkiem ich zwrotu, choćby ewidentnie ponoszone były na ich wniosek i w ich interesie.

Nie ulega wątpliwości, że profesjonalne zastępstwo procesowe strony postępowania administracyjnego jest istotną instytucją procesową pozwalającą stronie na zoptymalizowanie skuteczności wysiłków w celu osiągnięcia pożądanego przez nią celu postępowania, i to nawet bez jej osobistego udziału w czynnościach. Pomimo iż postępowanie administracyjne ukształtowane jest jako stosunkowo mało rygorystyczne (w porównaniu z sądowym), a pozycja strony jest wzmacniana przez szereg gwarancji procesowych zapewniających jej dostęp do informacji i ogólnie gwarantujących działanie organu prowadzącego sprawę według pewnych standardów służących podtrzymaniu zaufania strony do organów władzy²², to jednak przy pewnej złożoności prawnej spraw pomoc profesjonalnego zastępcy prawnego jest nieodzowna, a przyjazne traktowanie, udzielanie pouczeń i wyjaśnienie przesłanek podjęcia decyzji nie zrekompensuje stronie odmowy realizacji jej interesu prawnego w postępowaniu, czyli kolokwialnie mówiąc – przegranej sprawy. Samo uprawnienie do powołania pełnomocnika i działania w sprawie przez niego przewiduje art. 32 k.p.a. Odpowiednikiem tego przepisu w Kodeksie postępowania cywilnego jest art. 86, jednak ustawa ta przewiduje także, o czym była już mowa, że strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu)²³. Zgodnie z § 2 i 3 tego przepisu do tych niezbędnych kosztów procesu zalicza się m.in. wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego pełnomocnika, oraz koszty przejazdów do sądu pełnomocnika przy założeniu, że wykonuje on zawód w obszarze właściwości sądu prowadzącego sprawę.

Tylko na marginesie niniejszych rozważań zasygnalizować można, że często te „odrębne przepisy” przewidują stawki wynagrodzenia pełnomocnika w wysokości

²² Zasada informowania – art. 9 ustawy k.p.a., zasada pogłębiania zaufania – art. 8 k.p.a., zasada rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony – art. 7a k.p.a.

²³ Art. 98 § 1 k.p.c.

nieadekwatnej do nakładu pracy profesjonalisty i poniesionych przez niego kosztów obsługi sprawy. Powyższy problem uderza tyleż w samych pełnomocników, co w ich klientów, którzy w sytuacji rażąco niskim stawek procesowych gwarantowanych ustawowo będą zmuszeni dopłacać pełnomocnikom z własnych środków lub rezygnować z pomocy prawnej i narażać się na konsekwencje prowadzenia spraw bez pomocy profesjonalisty. Niezależnie jednak od tego, jak bardzo negatywnie ocenimy wysokość stawek za pomoc prawną przed sądem, to i tak strona postępowania sądowego jest w znacznie lepszej sytuacji niż strona postępowania administracyjnego, dla której ustawa nie przewiduje w ogóle możliwości przyznania zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu administracyjnym. Podkreślić należy, że analizowane tu regulacje w istocie przede wszystkim chronią interesy strony, gwarantując jej zwrot wydatków w sprawie, w której ma uzasadnioną potrzebę korzystania z płatnej pomocy prawnej, a w mniejszym stopniu służą interesom samych pełnomocników, którzy ostatecznie pracują przecież zarobkowo i uzyskają wynegocjowane wynagrodzenie niezależnie od tego, czy ich mocodawca uzyska zwrot nakładów po wygranej sprawie, czy nie.

Na jakiej podstawie ustawodawca uznał, że strona w sprawie administracyjnej nie będzie wymagała pomocy prawnej do należytego zabezpieczenia swych interesów oraz że w przypadku korzystania z pomocy prawnej nie należy jej się zwrot kosztów zastępstwa procesowego? Czy więc zdaniem ustawodawcy np. sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego czy opłat wodnoprawnych są tak oczywiście proste, że obywatel bez przygotowania prawnego z łatwością może samodzielnie reprezentować swoje interesy? Czy racjonalny ustawodawca uznał, że obywatele wiedzę z zakresu prawa budowlanego, podatków czy prawa ochrony środowiska posiadają samodzielnie lub posiadają na podstawie lakonicznych pouczeń udzielanych im przez organ administracji korespondencji urzędowej?

Zasada informowania stron poprzez podstawowe pouczenia nie zastąpi profesjonalnej porady prawnej, zwłaszcza że mamy tu do czynienia z inkwizycyjnym modelem postępowania, w którym strona wstępuje w stosunek procesowy z organem administracji wyspecjalizowanym w zakresie przepisów regulujących jego zadania, który ponadto często zmierza do rozstrzygnięcia sprawy nie po myśli strony. Administracja publiczna nie posiada cechy niezawisłości w orzekaniu, interes danej jednostki samorządu terytorialnego lub wytyczne organów nadrzędnych w scentralizowanej administracji rządowej są także czynnikiem decydującym o wyniku danego postępowania, podobnie jak ustalenia faktyczne i przepisy prawa. Dlaczego więc do darmowej pomocy prawnej lub zwrotu kosztów procesu ma strona prawo dopiero na etapie sądowej kontroli decyzji ostatecznych, a nie już w toku postępowania administracyjnego?

Oczywiście jedną z zasadniczych różnic między procedurą cywilną i administracyjną jest ta okoliczność, że większość spraw administracyjnych nie ma charakteru kontradyktoryjnego, lecz występuje w nim inkwizycyjny model procesu implikujący

układ strona–organ administracji. Jednak nie stanowi to realnej przeszkody we wprowadzeniu zmian *de lege ferenda* w zakresie rozliczania kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Jeśli sprawa ma charakter sporny *sensu stricto* i występują w niej strony o sprzecznych interesach, to dyskutowane tu rozwiązanie jawi się jako oczywiste i łatwe do zastosowania. Przy czym również w sprawach formalnie niespornych, gdy decyzją administracyjną organ odmawia przyznania uprawnienia, o które wnosi strona, lub też nakłada obowiązek, któremu co do istoty lub zakresu strona się sprzeciwia, a organ II instancji lub też sąd administracyjny przyzna jednak rację stronie, to brak zwrotu na jej rzecz poniesionych kosztów zastępstwa procesowego powoduje, iż za sprawę rozstrzygniętą po myśli strony, czyli *de facto* za wygrany spór prawny z organem, który ostatecznie nie miał racji, i tak musi zapłacić strona.

4. Podsumowanie

Postępowanie administracyjne, którego zasadnicze zręby ukształtowane zostały w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, nie było pomyślane jako procedura zbliżona do sądowej. Szereg gwarancji procesowych na czele z zasadami praworządności, prawdy materialnej, budowania zaufania, informowania stron, przekonywania powodować miało, że obywatel w tym postępowaniu miał, w założeniu, moc reprezentować swój interes prawny bez pomocy profesjonalnego zastępcy prawnego, a organy administracji same miały strzec realizacji interesu prywatnego (o ile nie stało to w sprzeczności z interesem publicznym). Działania pełnomocników procesowych utożsamiano z postępowaniami sądowymi. Być może ustawodawca nie chciał także wprowadzać do postępowania administracyjnego regulacji o zwrocie kosztów zastępstwa procesowego i świadomie pozostawił ten wydatek na barkach obywateli po to, aby nie ułatwiać im sporów z administracją publiczną (państwem) i nie utrudniać procesu administrowania. Z drugiej strony przepisy przerzuciły na organy administracji koszty finansowe postępowania dowodowego, wywodząc to z obciążającego organy obowiązku wyjaśnienia stanu faktycznego. Przy czym jedno nie jest bynajmniej nierozłącznie powiązane z drugim, bowiem bez negowania obowiązku ustalenia prawdy obiektywnej można obciążać strony kosztami postępowania na zasadach zbliżonych do Kodeksu postępowania cywilnego, a zatem według zasady odpowiedzialności za wynik sprawy, oraz ponadto według regulacji art. 262 § 1 pkt 1 k.p.a. Dodać także wypada, że wprowadzenie przepisów o zwrocie kosztów postępowania integralnie połączone jest z regulacjami z zakresu prawa pomocy opartymi na analizie możliwości finansowych stron i systemie wsparcia w postaci zwolnień od kosztów oraz przyznania pomocy prawnej z urzędu. Dobrą praktyką jest, aby organ przed przystąpieniem do czynności wyjaśniających, które mogą generować koszty, uprzedził strony o tym, że w zależności od wyników postępowania

wyjaśniającego któraś z nich może być zobowiązana do partycypacji w kosztach postępowania administracyjnego. Wówczas też strony mają czas na podjęcie decyzji odnośnie do dalszych posunięć procesowych oraz na dobrowolne działania mogące usunąć problem i uczynić dalsze postępowanie bezprzedmiotowym.

To, że większość spraw administracyjnych nie ma charakteru spornego, lecz reprezentuje model postępowania inkwizycyjnego, w którym występuje strona i organ, bynajmniej nie jest przeszkodą we wprowadzeniu regulacji dotyczącej zwrotu kosztów postępowania lub zastępstwa procesowego. Gdy bowiem organ odmawia bezzasadnie udzielenia uprawnienia, a strona ostatecznie je uzyskuje, to winna otrzymać zwrot kosztów zastępstwa prawnego i ewentualnie poniesionych kosztów postępowania dowodowego. Jeśli zaś organ ma rację, winien mieć podstawę do obciążenia tymi kosztami strony.

Próby wyjaśnienia przesłanek decydujących o powstaniu tej anachronicznej w ocenie autora regulacji to jedno, lecz obowiązujące przepisy oparte w dużym stopniu na zdezaktualizowanych motywach ustawodawcy powodują konieczność mozolnej, oddolnej zmiany praktyki poprzez powtarzające się precedensy jurysdykcyjne, co jednak nie może zastąpić regulacji ustawowej. Bez podstawy prawnej nie da się bowiem przeforsować zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu administracyjnym, choćby strona zapłaciła tysiące złotych pełnomocnikowi wspierającemu ją w sporze z inną stroną lub z organem administracji, który np. błędnie interpretuje przepis lub poczynił błędy w ustaleniach faktycznych i bezzasadnie odmawia jej uprawnienia lub obciąża obowiązkiem. Powyższe uzasadnia postulat *de lege ferenda* wprowadzenia zmian gruntownie przebudowujących regulacje dotyczące rozliczania kosztów postępowania administracyjnego oraz regulacji dotyczących zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w procedurze administracyjnej.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Dobosz P., *Zasady i tryb ustalania, wymierzania oraz egzekwowania opłat i kosztów w postępowaniu przed organami administracji publicznej (korelacje pomiędzy humanitaryzmem a legalizmem)*, „Casus” 1999, nr 14.
- Iserzon E., Starościk J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Jagielski J., Gołaszewski P., *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego, opracowanie zespołu sędziów NSA*, red. R. Hauser, Warszawa 1998.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. M. Manowska, Warszawa 2015.

Nałęcz A., *Zasady ogólne prawa administracyjnego – wybrane zagadnienia w kontekście europejskim* [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy administracyjnoprawne*, t. I, red. J. Sługocki, Wrocław 2014.

Akty prawne

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1144).

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1478).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 265).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 10 listopada 1995 r., III SA 199/95.

Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2000 r., II SA/Kr 816/00, ONSA 2002, nr 1, poz. 35.

Wyrok NSA z dnia 14 maja 2008 r., II OSK 613/07.

Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2012 r., II OSK 1269/11, LEX nr 1291882.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 czerwca 2010 r., II SA/Bk 300/10.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 maja 2012 r., II SA/Gd 97/12.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2015 r., IV SA/Wa 1585/14.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2017 r., IV SA/Wa 1888/17, LEX nr 2432828.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2009 r., II SA/Wr 669/08.