

dr Mateusz Langer¹

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9136-9078>

mateusz.langer@rzecznikmsp.gov.pl

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców
radca prawny

Obowiązek ponoszenia kosztów sądowych przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców – glosa do postanowienia składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2024 r., II GPS 1/24

Słowa kluczowe: koszty sądowe; strona postępowania; Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców; rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych

Niniejsza glosa dotyczy istotnej z perspektywy metodyki pracy sędziego administracyjnego problematyki kosztów sądowych. W głosowanym postanowieniu Naczelny Sąd Administracyjny mimo odmowy podjęcia uchwały abstrakcyjnej uznał, że na Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców spoczywa obowiązek ponoszenia kosztów sądowych. Autor glosy nie podziela tego stanowiska. Wywodzi, że NSA nie miał podstaw do odmowy podjęcia uchwały, ponieważ zostały spełnione warunki umożliwiające jej wydanie. W głosie krytycznej ocenie podlega również stanowisko NSA, który odmawiając podjęcia uchwały abstrakcyjnej, uznał, że na Rzeczniku spoczywa obowiązek ponoszenia kosztów sądowych. Zdaniem autora glosy stanowisko to jest błędne, bowiem opiera się jedynie na zastosowaniu reguł wykładni językowej, całkowicie pomijając argumenty systemowe i celowościowe.

Wprowadzenie

Przedmiotem glosy jest postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2024 r., II GPS 1/24², w którym Sąd odmówił podjęcia uchwały wyjaśniającej kwestię ponoszenia kosztów sądowych przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców³.

Postanowienie NSA, chociaż nie ma tzw. ogólnej mocy wiążącej, jest niekorzystne dla RMiŚP, ponieważ utrwala wykształcone w orzecznictwie stanowisko, według którego organ ten nie podlega zwolnieniu z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych. Stanowisko to, zaaprobowane w głosowanym postanowieniu, oddziałuje bowiem na zwykłe składy sądów administracyjnych – rozstrzygające daną sprawę – mocą autorytetu oraz siłą przytocz-

¹ Niniejsza publikacja zawiera poglądy osobiste autora, a nie instytucji, w której jest zatrudniony.

² LEX nr 3785300.

³ Dalej: RMiŚP.

nych argumentów⁴. W związku z tym kluczowe jest ustalenie, czy po pierwsze, NSA miał podstawy, by odstąpić od podjęcia uchwały, a po drugie, czy dokonana przez Sąd wykładnia przepisów prawnych, których dotyczyła wątpliwość prawna zgłoszona we wniosku RMIŚP, jest prawidłowa.

Rozbieżność orzecznicza stanowiąca przedmiot sprawy

Głosowane postanowienie zapadło po rozpatrzeniu wniosku RMIŚP, który zwrócił się do NSA o podjęcie uchwały wyjaśniającej niepożądaną rozbieżność w zakresie stosowania przez sądy administracyjne przepisów art. 239 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵ oraz art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców⁶ w zw. z art. 8 § 3 p.p.s.a. Zdaniem RMIŚP na tym tle zarysowały się dwa odrębne nurty orzecznicze.

W pierwszym z nich składy orzekające zwalniały RMIŚP od ponoszenia kosztów sądowych, wskazując, że organ ten działa na prawach prokuratora, zatem – tak jak do prokuratora – znajduje do niego zastosowanie art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a.⁷ Z czasem ten nurt został wzbogacony o perspektywę *ratio legis*. W jednym z orzeczeń NSA, odnosząc się do pozycji, jaką zajmuje RMIŚP, wskazał, że „[c]el jego działania jest zbliżony do celów działania podmiotów wymienionych w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a.”⁸.

Wobec tego skoro według art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka⁹ nie mają obowiązku ponoszenia kosztów sądowych, RMIŚP także nie podlega takiemu obowiązkowi.

Z kolei w ramach drugiego nurtu składy orzekające obciążały RMIŚP kosztami sądowymi, powołując się na brak wskazania tego podmiotu w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. jako zwolnionego od kosztów sądowych¹⁰. Sądy podkreślały przy tym, że jest to przepis szczególny ustanawiający wyjątek od zasady, dlatego nie można go interpretować rozszerzająco. W związku z tym wykrystalizował się pogląd, że RMIŚP ma obowiązek ponoszenia kosztów sądowych.

Wnioskodawca opowiedział się za trafnością stanowiska prezentowanego w pierwszej linii orzeczniczej, zgodnie z którym RMIŚP podlega zwolnieniu od kosztów sądowych.

Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego

Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 267 p.p.s.a. postanowił odmówić podjęcia uchwały wyjaśniającej wątpliwość prawną zgłoszoną przez RMIŚP.

Na poparcie swego stanowiska NSA odwołał się do poglądów przedstawicieli doktryny prawa i judykatury, wskazując, że przedmiotem uchwały abstrakcyjnej mogą być wyłącznie takie wątpliwości prawne, które mają charakter realny i aktualny. Jak wyjaśnił Sąd, chodzi tutaj nie tyle o różnicę poglądów prawnych, niejako zarysowaną na tle jednostkowych orzeczeń sądów administracyjnych, lecz o powstałą na tym tle trwałą tendencję do umacniania się poszcze-

⁴ Por. A. Skoczylas, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 18 lipca 2005 r., II OPS 3/05*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2006, nr 1, LEX 2006.

⁵ Dz.U. 2024, poz. 935 (dalej: p.p.s.a.).

⁶ Dz.U. 2023, poz. 1668 (dalej: u.r.m.ś.p.).

⁷ Zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 października 2021 r., I SA/Sz 708/21, LEX nr 3256744; wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 stycznia 2022 r., I SA/Kr 1207/21, LEX nr 3308082; wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 marca 2022 r., I SA/Kr 1528/21, LEX nr 3338089, a także postanowienia NSA z dnia: 5 sierpnia 2020 r., I GZ 164/20, LEX nr 3058102; 24 lutego 2022 r., II GSK 600/21, LEX nr 3323537.

⁸ Postanowienie NSA z dnia 23 listopada 2023 r., II FZ 111/23, LEX nr 3631872.

⁹ Dalej: RPO i RPD.

¹⁰ Zob. np. postanowienia NSA z dnia: 15 czerwca 2023 r., II GZ 161/23, LEX nr 3572134; 22 lutego 2024 r., II GZ 26/24, LEX nr 3690483; II GZ 27/24, LEX nr 3690628; II GZ 28/24, LEX nr 3690458; II GZ 29/24, LEX nr 3690670; 7 marca 2024 r., II GZ 48/24, LEX nr 3692138; II GZ 49/24, LEX nr 3692160; II GZ 51/24, LEX nr 3692149; II GZ 59/24, LEX nr 3692245; II GZ 60/24, LEX nr 3694034; 21 marca 2024 r., II GZ 92/24, LEX nr 3699399; II GZ 71/24, LEX nr 3699396; 4 kwietnia 2024 r., II OZ 166/24, LEX nr 3710539.

gólnych składów orzekających w przyjmowanych przez siebie ocenach prawnych. Innymi słowy, chodzi o to, by odmienne poglądy dawały się uzasadnić z porównywalną mocą.

Mając na względzie przytoczone powyżej poglądy, NSA uznał, że wniosek RMIŚP nie spełnia przesłanek z art. 15 § 1 pkt 2 i art. 268 p.p.s.a., co uniemożliwia wydanie uchwały. Zdaniem NSA we wniosku RMIŚP wskazano zbyt małą liczbę spraw, w których sąd administracyjny ostatniej instancji stwierdził, iż RMIŚP jest zwolniony z mocy ustawy od obowiązku uiszczania kosztów sądowych na podstawie art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 8 u.r.m.ś.p. W liczniej reprezentowanych orzeczeniach NSA takiego poglądu nie podzielono, co dowodzi, że wskazana rozbieżność nie istnieje. Jednocześnie rozbieżności tej nie można także uznać za realną i aktualną, ponieważ ostatnie z orzeczeń, w którym zwalniano RMIŚP od ponoszenia kosztów sądowych, zapadło 23 listopada 2023 r. Zdaniem Sądu po tej dacie nie odnotowano orzeczeń, które popierałyby to stanowisko.

Naczelny Sąd Administracyjny, odmawiając podjęcia uchwały abstrakcyjnej, odniósł się także do przepisów prawnych, które zostały wskazane we wniosku RMIŚP. Jak podkreślił NSA, określone w art. 9 ust. 1 pkt 8 u.r.m.ś.p. oraz art. 8 § 3 p.p.s.a. uprawnienia RMIŚP nie stanowią wystarczającej podstawy do uznania, że organ ten jest objęty zakresem art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. W ocenie Sądu literalne brzmienie art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. nie daje podstaw do zwolnienia RMIŚP od kosztów sądowych, ponieważ nie został on wymieniony w treści tego przepisu. Dodatkowo, jak zauważył NSA, art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. ma charakter szczególny, zatem jego wykładnia powinna być ścisła, a wręcz zawężająca, a co za tym idzie – dla uznania RMIŚP za zwolnionego od ponoszenia kosztów sądowych przepis ten musi *expressis verbis* wyrażać takie zwolnienie. W stosunku do RMIŚP takiego uregulowania natomiast brak. Jednocześnie Sąd zauważył, że chociaż uprawnienia RMIŚP są analogiczne do uprawnień RPO i RPD w art. 8 § 1 i 2 p.p.s.a., to te podmioty zostały wskazane wprost w art. 239

§ 1 pkt 2 p.p.s.a. jako zwolnione od kosztów sądowych. W rezultacie NSA stwierdził, że RMIŚP nie podlega pod zakres tego przepisu.

Ocena stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego

Głosowane postanowienie nie zasługuje na aprobatę z kilku powodów. Pierwszym z nich jest odmowa podjęcia uchwały wyjaśniającej zgłoszoną wątpliwość prawną. Należy zauważyć, że NSA ma obowiązek podjęcia takiej uchwały. Przesądza o tym treść art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przepisowi temu nadano formę zdania stwierdzającego¹¹, że NSA coś czyni („podejmuje”), zatem należy przyjąć, że art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. wyraża nakaz podjęcia przez NSA uchwały abstrakcyjnej, gdy stosowanie określonych przepisów prawnych wywołało rozbieżność orzecniczą w praktyce sądów administracyjnych¹².

Sąd, dokonując oceny stanu rozbieżności orzeczniczej zaistniałej w przedmiotowej sprawie, uznał, że należy ją ograniczyć tylko do rozbieżności w orzecznictwie NSA jako sądu administracyjnego ostatniej instancji. Stanowisko to jest błędne, nie znajduje ono bowiem potwierdzenia w treści art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. „Zwrot «w orzecznictwie sądów administracyjnych», użyty w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. ma szeroki zakres i w związku z tym uzasadnia przyjęcie, iż chodzi tu zarówno o rozbieżności występujące w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, w orzecznictwie NSA, a także o rozbieżności pomiędzy orzecznictwem NSA a orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych”¹³.

¹¹ Por. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 83.

¹² Por. uchwałę NSA z dnia 1 kwietnia 2019 r., I OPS 4/17, ONSAiWSA 2020, nr 1, poz. 1.

¹³ R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 2, s. 29.

Z uzasadnienia glosowanego postanowienia NSA wynika, że wykazana we wniosku rozbieżność orzecznicza w zakresie stosowania art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. oraz art. 9 ust. 1 pkt 8 u.r.m.ś.p. w zw. z art. 8 § 3 p.p.s.a. została sformułowana na tle nieznacznie różniącej się liczby spraw w odniesieniu do pierwszego i drugiego nurtu orzeczniczego. Przy czym w przypadku pierwszego – w przeciwieństwie do drugiego – nurtu, zgodnie z którym RMiŚP należy do kręgu podmiotów zwolnionych od kosztów sądowych, powołano się na linię, która ukształtowała się w orzecznictwie zarówno WSA, jak i NSA. Tym samym, wbrew twierdzeniom Sądu, należy dojść do wniosku, że rozbieżność orzecznicza istniała na tle podobnej liczby spraw.

Ponadto odmiennie niż NSA należało ocenić stan tej rozbieżności orzeczniczej. Po pierwsze, wskazana rozbieżność miała charakter realny, ponieważ można ją było na ogół wyprowadzić ze stanowisk sądów administracyjnych zawartych w orzeczeniach, które następnie nie zostały uchylone lub zmienione¹⁴. Po drugie, była ona trwała i aktualna, ponieważ od dnia złożenia wniosku do dnia jego rozpoznania wydawane były orzeczenia zarówno przez NSA, jak i WSA, w następstwie których poszczególne sądy umacniały się w zajmowanych przez siebie różnych ocenach prawnych¹⁵. W tej sytuacji NSA obowiązany był orzec w formie uchwały, gdyż nie miał jurydycznych podstaw do odmowy uruchamiania trybu uchwałodawczego.

Ta ostatnia uwaga nabiera szczególnego znaczenia w kontekście stanowiska, jakie zajął RMiŚP w sprawie, która stała się przedmiotem niniejszej glosy. Jak zostało to trafnie zauważone we wniosku o podjęcie uchwały, RMiŚP nie

ma obowiązku ponoszenia kosztów sądowych. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawiają zarówno argumenty systemowe, jak i celowościowe.

Podstawowe znaczenie ma art. 1 ust. 1 u.r.m.ś.p., który określa w sposób generalny zadania RMiŚP¹⁶. Zgodnie z tym przepisem RMiŚP 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 słuszych interesów przedsiębiorców.

Ze wskazanego przepisu wynika, że RMiŚP realizuje zadania w zakresie ochrony praw mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy organ ten decyduje się wziąć udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Uprawnienia procesowe RMiŚP w ramach tego postępowania są uregulowane w kilku przepisach. Jako przykład należy wskazać art. 8 § 3 p.p.s.a., który stanowi, że RMiŚP może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁷. W takim przypadku przysługują mu prawa strony. O prawie do wniesienia przez RMiŚP skargi i skargi kasacyjnej do sądu administracyjnego, a także uczestnictwie w takim postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi stanowi art. 9 ust. 1 pkt 8 u.r.m.ś.p. W art. 9 ust. 1 pkt 7 u.r.m.ś.p. i art. 264 § 2 p.p.s.a. nadane zostały RMiŚP uprawnienia do inicjowania postępowania uchwałodawczego oraz do udziału w nim.

¹⁴ Por. wyroki WSA w Szczecinie z dnia 21 października 2021 r., I SA/Sz 708/21 i WSA w Krakowie z dnia 16 marca 2022 r., I SA/Kr 1528/21, które nie zostały dotąd zmienione ani uchylone.

¹⁵ Por. np. wyroki WSA w Warszawie z dnia: 22 października 2024 r., III SA/Wa 1374/24, niepubl.; 23 października 2024 r., III SA/Wa 1874/24, niepubl. (pierwszy nurt) oraz postanowienia NSA z dnia: 23 kwietnia 2024 r., II GZ 149/24, LEX nr 3710931; 16 maja 2024 r., II GZ 200/24, LEX nr 3719976 (drugi nurt).

¹⁶ L. Bielecki, P. Ruczkowski [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 379.

¹⁷ Dz.U. 2024, poz. 236 (dalej: u.p.p.).

Z kolei w § 35 ust. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁸ przewodniczący wydziału może zawiadomić o toczącym się postępowaniu RMiŚP, jeżeli wymaga tego ochrona praw mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy w rozumieniu u.p.p.

Wskazane powyżej uregulowania prawne świadczą o tym, że ustawodawca w sposób celowy i świadomy określił szczególną rolę, jaką pełni RMiŚP w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Można spotkać się z poglądem, że w postępowaniu tym pełni on analogiczną rolę do prokuratora¹⁹. Uczestnicząc w postępowaniu przed sądem administracyjnym, RMiŚP działa w celu ochrony interesu ogólnego, a nie własnego. Nie reprezentuje on i nie broni wyłącznie interesu określonego przedsiębiorcy, nawet gdy popiera jego wnioski procesowe. Nie jest on związany w postępowaniu z którąkolwiek ze stron, zachowując autonomię w zgłaszaniu wniosków i zarzutów oraz kreowaniu taktyki procesowej.

Z przedstawionych względów uprawnienia procesowe RMiŚP biorącego udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie mogą zostać w prosty sposób zrównane z uprawnieniami stron oraz uczestników postępowania w rozumieniu art. 32–33 p.p.s.a. Mimo że na podstawie art. 8 § 3 p.p.s.a. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców może wnieść m.in. skargę, czyli w świetle art. 32 p.p.s.a. – być stroną, to zgodnie z art. 8 § 3 zdanie drugie p.p.s.a. przysługują mu prawa strony, z czego należy wywieść, że podmiot ten ma odmienny status od strony. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w treści art. 173 § 2 p.p.s.a., w którym RMiŚP jest wymieniony obok strony, chociaż został wyposażony w takie samo uprawnienie do wniesienia skargi kasacyjnej jak strona.

Dodatkowo szczególna pozycja, jaką zajmuje RMiŚP, wynika z art. 1 ust. 2a i 2b oraz art. 9 pkt 2a i 2b ustawy z dnia 15 lipca 1987 r.

o Rzeczniku Praw Obywatelskich²⁰. Przepisy te nakładają na RPO obowiązek współpracy z RPD (w sprawach dzieci) i RMiŚP (w sprawach mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców). Zrównuje to w pewnym sensie RMiŚP (quasi-ombudsmana) z RPD (wyspecjalizowanym ombudsmanem)²¹, który – analogicznie do prokuratora i RPO – uznawany jest przez M. Masternak za podmiot niemający statusu strony²².

Naczelny Sąd Administracyjny, opowiadając się za obowiązkiem ponoszenia kosztów sądowych przez RMiŚP, jak można przypuszczać, nie uwzględnił pozycji, jaką zajmuje ten podmiot w postępowaniu. Sąd błędnie uznał, że RMiŚP, tak jak strona lub uczestnik postępowania, jest obowiązany do ponoszenia kosztów sądowych związanych ze swoim udziałem w sprawie (art. 199 p.p.s.a.).

Przeciwko stanowisku NSA przemawia także argumentacja oparta na rozumowaniu *a rubrica*. Jedną z jej reguł nakazuje, by przy ustalaniu znaczenia normy brać pod uwagę systematykę wewnętrzną aktu prawnego, w którym dana norma jest zawarta²³. W efekcie, kierując się wskazaną regułą, należy zauważyć, że p.p.s.a. dzieli się na odpowiednie jednostki systematyczne, tj. dział V „Koszty postępowania”, rozdział 1 „Zwrot kosztów postępowania między stronami”. Kluczowe znaczenie ma tu art. 199 p.p.s.a., w którym jest mowa o stronach ponoszących koszty postępowania związane ze swoim udziałem w sprawie. Jak trafnie stwierdzono w uchwale NSA z dnia 3 lipca 2017 r., I OPS 1/17²⁴, chodzi w tym przepisie nie o wszystkie podmioty uczestniczące w postępowaniu sądowoadministracyjnym, ale o strony tego postę-

²⁰ Dz.U. 2023, poz. 1058 (dalej: u.r.p.o.).

²¹ P. Lissoń, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: ombudsman czy organ administracji rządowej?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 4, s. 68.

²² M. Masternak [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 87.

²³ Por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 152.

²⁴ LEX nr 2311983.

¹⁸ Dz.U. 2020, poz. 1202.

¹⁹ Por. np. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 30 grudnia 2023 r., I SA/Kr 365/23, niepubl.

powania, które toczą spór, czyli o organ administracji publicznej oraz podmiot, w stosunku do którego skierowane były działania (zaniechania) tego organu. Przy akceptacji takiego rozumienia art. 199 p.p.s.a. RMiŚP jako podmiot o statusie odmiennym od strony nie może być obowiązany do ponoszenia kosztów sądowych związanych ze swoim udziałem w sprawie.

Powyższego nie zmienia akcentowany przez NSA zakaz wykładni rozszerzającej art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. jako wyjątku od zasad ponoszenia kosztów postępowania. Zakaz, na który powołuje się Sąd, opiera się na specyficznej relacji między przepisem ogólnym (art. 199 p.p.s.a.) a przepisem szczególnym (239 § 1 pkt 2 p.p.s.a.)²⁵. Chodzi o to, że przepis szczególny musi wprost wyrażać zwolnienie podmiotowe, by można było z niego skorzystać. Ten pogląd, jakkolwiek znajduje potwierdzenie w części orzecznictwa, w którym niekiedy przybiera postać paremii *exceptiones non sunt extendendae*, to jest także krytycznie oceniany w piśmiennictwie, w którym zaleca się bardzo ostrożne używanie go w argumentacji prawniczej²⁶.

Wskazać należy, że podstawowym celem omawianego zakazu wykładni rozszerzającej jest zachowanie spójności systemu prawa. Jak trafnie zauważa J. Wróblewski, paremia *exceptiones non sunt extendendae* to szczególna odmiana reguły wykładni systemowej, która nakazuje tak interpretować normy, by nie były

one między sobą niezgodne²⁷. Jeśli więc rozstrzygnięcie na podstawie *lex specialis* (art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a.) może dawać rezultaty niesprzeczne z rozstrzygnięciem na podstawie *lex generalis* (art. 199 p.p.s.a.), to wymóg spójności systemu prawa nie zabrania interpretatorowi rozszerzać znaczenia *lex specialis*²⁸.

Mając na uwadze powyższe, należy założyć, że wykładnia art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. prowadząca do rezultatu, w którym RMiŚP jest zwolniony od ponoszenia kosztów sądowych, nie narusza wymogu niesprzeczności systemu prawa. Co więcej, taka wykładnia art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. pozwala zachować spójność systemu prawa, porządkując zakres powiązań treściowych i kompetencyjnych w poszczególnych jego częściach²⁹, tj. przepisach p.p.s.a., u.r.m.ś.p. oraz u.r.p.o. Dlatego też stanowisko NSA, zgodnie którym art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. nie może w niniejszej sprawie podlegać wykładni rozszerzającej, należy uznać za chybione.

Ponadto, dokonując wykładni art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a., nie powinno się pomijać celu (funkcji), jakemu służy dana regulacja³⁰. Przepis ten obejmuje określoną kategorię podmiotów, tj. prokuratora, RPO i RPD, ze względu na ich funkcję w demokratycznym państwie prawnym³¹. W przypadku prokuratora jest nim stanie na straży praworządności (art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze³²). W wypadku RPO – stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji za-

²⁵ Na relację tę zwrócił uwagę K. Kaszubowski, aczkolwiek zdaje się, że pojmuje ją zbyt symplicystycznie, traktując jako argument rozstrzygający. Zob. K. Kaszubski, *Glosa do postanowienia WSA w Gdańsku z dnia 9 września 2005 r., III SO/Gd 113/05*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 3, s. 32.

²⁶ Por. A. Grabowski, R. Michalczak, M. Pach [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021, s. 792–793. Autorzy stwierdzają m.in., że „omawiany topos wymaga wyważenia racji przemawiających na rzecz poszczególnych rozwiązań i może stanowić jedynie wskazówkę dotyczącą ostatecznego kształtu wyinterpretowanej normy”.

²⁷ J. Wróblewski, *Sądowe stosownie prawa*, Warszawa 1972, s. 133.

²⁸ Por. J. Wróblewski, *Interpretatio extensiva*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 1, s. 128.

²⁹ Szerzej: Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawnoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 191–192.

³⁰ Por. M. Smolak, *Wykładnia celowościowa z perspektywy pragmatycznej*, Warszawa 2012, s. 145–146.

³¹ M. Niezgódka-Medek [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 816.

³² Dz.U. 2024, poz. 390.

sady równego traktowania (art. 1 ust. 2 u.r.p.o.). Z kolei w przypadku RPD – stanie na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców (art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka³³). Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, mimo że nie został wymieniony w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a., pełni taką samą istotną funkcję publiczną („stoi na straży praw”) jak wymienione podmioty w zakresie ochrony praw mikopresiębiorców, średnich i małych przedsiębiorców³⁴.

Tym samym bez ryzyka większego błędu można powiedzieć, że wbrew nienasuwającemu wątpliwości literalnemu brzmieniu art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. temu przepisowi nadano zbyt wąski zakres zastosowania. W stosunku do tego przepisu prawodawca wprowadził „wyrzucił się jasno”, ale owa jasność nie jest adekwatna do jego zamysłu. Dlatego też, jak należy przypuszczać, art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. wyraża normę, która ma szerszy zakres zastosowania niż ten, jaki zrekonstruował NSA w drodze wykładni językowej.

Z tych powodów konieczne jest odstąpienie od wykładni językowej art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. oraz zastosowanie wykładni systemowej i funkcjonalnej. Interpretując ów przepis zgodnie z omawianą tu metodą, należy dać pierwszeństwo takiej jego wykładni, która obejmuje podmioty niewyrażone *expressis verbis* w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a., ale podobne z perspektywy celu (*ratio legis*) interpretowanego przepisu. W efekcie, mając na względzie, że cel działania RMiŚP jest podobny do celów działania innych podmiotów z pozycją jego zrównanych w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a., należy uznać, że RMiŚP również jest objęty zakresem tego przepisu.

Podsumowanie

Rozważania powyższe dowodzą, że wykładnia przepisów prawnych jest zadaniem, które w szczególności od sądu wymaga skrupulatnego podejścia. Można odnieść wrażenie, że w głosowanym postanowieniu Naczelny Sąd Administracyjny nie sprostał temu zadaniu.

Odmawiając podjęcia uchwały abstrakcyjnej, zastosował on wykładnię zawężającą art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., wskutek czego zakres tego przepisu został ograniczony tylko do rozbieżności istniejących w orzecznictwie NSA jako sądu administracyjnego ostatniej instancji. Na tej podstawie Sąd doszedł do błędnego przekonania, że w niniejszej sprawie nie została spełniona przesłanka przedmiotowa z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., gdyż nie doszło do wykształcenia się dwóch odrębnych nurtów orzeczniczych NSA, które dają się uzasadnić z porównywalną mocą, a co za tym idzie – rozbieżność ta nie posiada realnego i aktualnego charakteru. Nie sposób zgodzić się z takim zapatrywaniem. Analiza treści art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zestawieniu z wykształconą w przedmiotowej sprawie rozbieżnością w orzecznictwie WSA i NSA pozwala na stwierdzenie, że doszło do spełnienia opisanej w tym przepisie przesłanki. W rezultacie Sąd obowiązany był orzec w formie uchwały wyjaśniającej zgłoszoną wątpliwość prawną. Odnosząc się z kolei do przepisów prawnych, których dotyczyło pytanie prawne, należy wskazać, że NSA podjął się ich wyjaśnienia jedynie w oparciu o reguły wykładni językowej. Sąd w wyniku zastosowania tych reguł odtworzył normę z art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którą zwolnienie od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych nie odnosi się do RMiŚP. Rzecz w tym, że na tle zgłoszonego pytania norma z art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a., choć posiada ostry zakres i wyraźne znaczenie, wywołuje szereg wątpliwości, gdy potraktuje się ją dosłownie. Norma ta odczytywana literalnie pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią innych norm prawnych, a przy tym ze względu na jej cel prowadzi do skutków niezamierzonych czy wręcz niezgodnych z celem instytucji, którą określa interpretowany przepis art. 239 § 1

³³ Dz.U. 2023, poz. 292.

³⁴ D. Sylwestrzak, *Udział Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 329, s. 123.

pkt 2 p.p.s.a. Z tych powodów należało odstąpić od rezultatu wykładni językowej tego przepisu i stosując wykładnię systemową i funkcjonalną, odtworzyć normę z art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którą zwolnienie od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych odnosi się również do RMiŚP.

Kończąc powyższe rozważania, warto delikatnie wyjść poza zakres glosowanego postanowienia i pochylić się nad problemem, który wybrzmiał w toku czynionych ustaleń, a mianowicie pokusą dokonywania przez sądy zbyt uproszczonych rozstrzygnięć interpretacyjnych. Problem ten, nie nowy, spędzał sen z powiek

także starożytnym Rzymianom. Wybitny jurysta tamtych czasów – Ulpian – zaproponował rozwiązanie tego problemu. Jego rada jest prosta: „Chociażby edykt pretorski był jak najbardziej oczywisty, to jednak nie należy zaniedbywać jego interpretacji”³⁵. Wydaje się oczywiste, że zastosowanie tej prostej rady w odniesieniu do rozpatrywanej wątpliwości prawnej wykluczyłoby możliwość zajęcia przez NSA błędnego stanowiska, zgodnie z którym RMiŚP podlega obowiązkowi ponoszenia kosztów sądowych.

³⁵ D 25, 4, 1, 11, cyt. za: W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie*, Poznań 1992, s. 230–231.

Abstract

The Ombudsman for Small and Medium-Sized Entrepreneurs' obligation to pay the court fees – commentary on the order of the Supreme Administrative Court of 2 December 2024, II GPS I/24

Keywords: court fees; party to litigation; Ombudsman for Small and Medium-Sized Entrepreneurs; divergence of jurisprudence between administrative courts

The commented order raises an issue of the court fees, which is important from the perspective of the work methodology of an administrative judge. The Supreme Administrative Court, despite its refusal to adopt an abstract resolution, held that the Ombudsman for Small and Medium-Sized Entrepreneurs is obliged to pay court fees. The author of the order does not share this view. He argues that the SAC had no grounds for refusing to adopt a resolution since the conditions for its issuance had been met. Furthermore, the author indicates that the position of the Court is mistaken, because it ignores the systemic and other types of arguments.

Bibliografia

Literatura

Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021.

Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024.

Hauser R., Kabat A., *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 2.

Jaśkowska M., Masternak M., Ochendowski E., *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004.

Kaszubski K., *Glosa do postanowienia WSA w Gdańsku z dnia 9 września 2005 r., III SO/Gd 113/05*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 3.

Konstytucja biznesu. Komentarz, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.

Lissoń P., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: ombudsman czy organ administracji rządowej?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 4.

- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014.
- Rozwadowski W., *Prawo rzymskie*, Poznań 1992.
- Skoczylas A., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 18 lipca 2005 r., II OPS 3/05*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2006, nr 1, LEX 2006.
- Smolak M., *Wykładnia celowościowa z perspektywy pragmatycznej*, Warszawa 2012.
- Sylwestrzak D., *Udział Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 329.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawnoznawstwa*, Poznań 2003.
- Wróblewski J., *Interpretatio extensiva*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 1.
- Wróblewski J., *Sądowe stosownie prawa*, Warszawa 1972.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawnoznawstwa*, Warszawa 1980.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 2023, poz. 1058).
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. 2023, poza. 292).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2024, poz. 935).
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2024, poz. 390).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. 2023, poz. 1668).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2024, poz. 236).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz.U. 2020, poz. 1202).

Orzecznictwo

- Uchwała NSA z dnia 3 lipca 2017 r., I OPS 1/17, LEX nr 2311983.
- Uchwała NSA z dnia 1 kwietnia 2019 r., I OPS 4/17, ONSAiWSA 2020/1/1.
- Postanowienie NSA z dnia 5 sierpnia 2020 r., I GZ 164/20, LEX nr 3058102.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 października 2021 r., I SA/Sz 708/21, LEX nr 3256744.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 stycznia 2022 r., I SA/Kr 1207/21, LEX nr 3308082.
- Postanowienie NSA z dnia 24 lutego 2022 r., II GSK 600/21, LEX nr 3323537.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 marca 2022 r., I SA/Kr 1528/21, LEX nr 3338089.
- Postanowienie NSA z dnia 15 czerwca 2023 r., II GZ 161/23, LEX nr 3572134.
- Postanowienie NSA z dnia 23 listopada 2023 r., II FZ 111/23, LEX nr 3631872.
- Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 30 grudnia 2023 r., I SA/Kr 365/23, niepubl.
- Postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2024 r., II GZ 26/24, LEX nr 3690483.
- Postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2024 r., II GZ 27/24, LEX nr 3690628.
- Postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2024 r., II GZ 28/24, LEX nr 3690458.
- Postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2024 r., II GZ 29/24, LEX nr 3690670.
- Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2024 r., II GZ 48/24, LEX nr 3692138.
- Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2024 r., II GZ 49/24, LEX nr 3692160.
- Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2024 r., II GZ 51/24, LEX nr 3692149.
- Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2024 r., II GZ 59/24, LEX nr 3692245.
- Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2024 r., II GZ 60/24, LEX nr 3694034.
- Postanowienie NSA z dnia 21 marca 2024 r., II GZ 92/24, LEX nr 3699399.
- Postanowienie NSA z dnia 21 marca 2024 r., II GZ 71/24, LEX nr 3699396.
- Postanowienie NSA z dnia 4 kwietnia 2024 r., II OZ 166/24, LEX nr 3710539.
- Postanowienie NSA z dnia 23 kwietnia 2024 r., II GZ 149/24, LEX nr 3710931.
- Postanowienie NSA z dnia 16 maja 2024 r., II GZ 200/24, LEX nr 3719976.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 października 2024 r., III SA/Wa 1374/24, niepubl.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2024 r., III SA/Wa 1874/24, niepubl.
- Postanowienie NSA z dnia 2 grudnia 2024 r., II GPS 1/24, LEX nr 3785300.