

Zbigniew R. Kmiecik

ZWROT KOSZTÓW STAWIENNICTWA ŚWIADKA I STRONY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. Zgodnie z art. 56 § 1 k.p.a. świadcowi, który stawiał się na wezwanie, przyznaje się koszty stawiennictwa ustalone zgodnie z przepisami o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹. W myśl tych przepisów do kosztów stawiennictwa świadka zaliczają się:

- a) koszty podróży świadka z miejsca zamieszkania do miejsca wykonywania czynności (składania zeznania) w postępowaniu na wezwanie organu;
- b) koszt noclegu i utrzymania świadka w miejscu dokonywania czynności;
- c) równowartość zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawiennictwa.

Świadcowi przysługuje zwrot kosztów stawiennictwa bez względu na to, czy został przesłuchany, czy nie, o ile został wezwany do stawienia się (art. 87 ust. 1 u.k.s.s.c.). Nie ma znaczenia – w kontekście prawa nieprzesłuchanego świadka do otrzymania zwrotu kosztów stawiennictwa – także to, czy świadek nie został przesłuchany z przyczyn leżących po stronie organu, czy dlatego że skorzystał z prawa odmowy zeznań.

¹ Chodzi o przepisy zawarte w tytule III dziale 2 u.k.s.s.c.

Wydaje się natomiast, że świadkowi nie powinien przysługiwać zwrot kosztów stawienia, jeżeli odmówił on złożenia zeznań, nie mając ku temu podstaw. W takiej sytuacji uzasadnione byłoby raczej obciążenie świadka kosztami np. ponownego wezwania i stawienia uczestników postępowania, jeśli w związku z odmową zeznań przez świadka organ uznał za celowe odroczenie bądź ponowne zorganizowanie rozprawy². Kodeks postępowania administracyjnego, w odróżnieniu od Kodeksu postępowania karnego (art. 289 k.p.k.), nie przewiduje jednak możliwości obciążenia świadka dodatkowymi kosztami poniesionymi z jego winy, np. kosztami rozprawy odroczonej – na podstawie art. 94 § 2 *in fine* k.p.a. – w związku z niestawieniem się świadka lub odmową złożenia przez niego zeznań na pierwszej rozprawie.

Świadkowi, który zgłosił się przed organem, nie będąc wezwanym do stawienia się, nie zwraca się kosztów stawienia, chyba że mimo braku wezwania świadka organ postanowił go przesłuchać (art. 87 ust. 3 u.k.s.s.c.).

2. Koszty podróży zwraca się w wysokości rzeczywiście poniesionych, racjonalnych i celowych kosztów przejazdu własnym samochodem lub innym środkiem transportu. Górną granicę stanowi wysokość kosztów przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (art. 85 ust. 1 i 2 u.k.s.s.c.).

Według tych samych zasad świadkowi przysługuje zwrot kosztów noclegu oraz utrzymania w miejscu wykonywania czynności procesowej (art. 85 ust. 3 u.k.s.s.c.).

Zgodnie z art. 85 ust. 1 u.k.s.s.c. świadkowi przysługuje zwrot racjonalnych i celowych kosztów podróży z miejsca jego zamieszkania do miejsca wykonywania czynności procesowej. Przepisy nie określają minimalnej odległości, jaka musi dzielić miejsce zamieszkania świadka

² Por. R. Kmiecik, *Orzekanie kar porządkowych z powodu niestawienia świadka lub bezpodstawnej odmowy zeznań*, „Przegląd Sądowy” 2010/2, s. 69.

od miejsca dokonywania czynności procesowej, aby mógł ubiegać się o zwrot kosztów przejazdu.

W literaturze wskazuje się, że miejsce zamieszkania świadka, o którym mowa w powyższym przepisie, nie powinno być utożsamiane z miejscem zamieszkania, o którym mowa w art. 25 k.c., czyli miejscowością, w której świadek mieszka z zamiarem stałego pobytu³. Oznacza to, że może on ubiegać się o zwrot kosztów przejazdu nie tylko wtedy, gdy siedziba organu znajduje się w innej miejscowości niż ta, w której mieszka świadek. Przyjęcie innego rozwiązania byłoby nieracjonalne, zważywszy, że odległość między domem czy mieszkaniem świadka a siedzibą organu administracji w ramach jednej miejscowości może być większa niż w przypadku, gdy oba lokale położone są w dwóch różnych miejscowościach. Przez miejsce zamieszkania, o którym mowa w art. 85 u.k.s.s.c., należy zatem rozumieć adres świadka, tj. położenie budynku, w którym faktycznie mieszka. Bez znaczenia jest to, czy jest to miejsce stałego zamieszkiwania świadka, czy miejsce jego faktycznego pobytu⁴.

Wątpliwości budzi także odpowiedź na pytanie, kiedy świadkowi przysługuje zwrot kosztów noclegu w miejscowości, do której udał się, realizując wezwanie do stawienia się, a co za tym często idzie – zwrot utraconego zarobku lub dochodu w kolejnym dniu roboczym. W przypadku podróży publicznym środkiem transportu (autobus, pociąg lub samolot) kryteria są w miarę obiektywne: rozkład jazdy lub rozkład lotów i wynikające z nich możliwość powrotu do miejscowości, w której mieszka świadek, w dniu stawienia się przed organem, albo jej brak. W przypadku podróży własnym samochodem za okoliczność uzasadniającą pozostanie na noc w miejscowości, w której siedzibę ma organ, należy uznać, jak sądzę, brak możliwości dotarcia do miejsca zamieszkania przed zapadnięciem zmroku.

³ M. Uliasz [w:] *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, red. P. Feliga, Warszawa 2020, s. 525.

⁴ A. Zieliński, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Art. 98–124 KPC. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 309.

3. Wynagrodzenie za utracony z powodu stawienia zarobek lub dochód przyznaje się świadkowi za każdy dzień udziału w czynnościach procesowych, w wysokości jego przeciętnego dziennego zarobku lub dochodu. Jeżeli świadek pozostaje w stosunku pracy, jego przeciętny dzienny utracony zarobek oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu należnego pracownikowi ekwiwalentu pieniężnego za urlop (art. 86 ust. 2 u.k.s.s.c.). Również w tym przypadku jednak określona jest górna granica kosztów podlegających zwrotowi, wynosząca równowartość 4,6% kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość, ustaloną według odrębnych zasad, określa ustawa budżetowa. Jeżeli ustawa budżetowa dotycząca danego roku (tj. roku, w którym nastąpiło wezwanie) nie została jeszcze ogłoszona, podstawę obliczenia należności za utracony zarobek stanowi kwota bazowa w wysokości obowiązującej w grudniu roku poprzedniego (art. 86 ust. 3 u.k.s.s.c.).

Świadek powinien „należycie” wykazać utratę zarobku lub dochodu (art. 5, 86 ust. 4 u.k.s.s.c.).

Zwrot kosztów stawienia przysługuje także osobie towarzyszącej świadkowi, jeżeli świadek nie mógłby stawić się na wezwanie bez opieki tej osoby (art. 88 u.k.s.s.c.).

4. Do niewymiernych kosztów stawienia świadka należą niewątpliwie czas oraz stres. W wymiarze indywidualnym (osobistym) świadka zużyty czas może zostać zrekompensowany przez zwrot równowartości utraconego zarobku lub dochodu. Jeśli jednak stawienie nie pociąga za sobą tego rodzaju skutków, to żadnego zadośćuczynienia za stracony czas świadek nie otrzymuje. Nie otrzymuje też zadośćuczynienia za przeżyty stres.

Tymczasem stracony czas i przeżyty stres są odczuwane jako najbardziej dolegliwe uciążliwości związane ze stawieniem się na wezwanie w celu przesłuchania w charakterze świadka⁵. Warto o tym pamiętać i unikać

⁵ Zob. A. Kossowska, *Społeczny koszt udziału świadka w procesie sądowym* [w:] *Świadek w procesie sądowym*, red. S. Waltoś, Warszawa 1985, s. 275–290.

lekceważenia czasu świadków, przejawiającego się w praktyce wzywania wszystkich na tę samą porę oraz kilkukrotnego wzywania tego samego świadka bez uzasadnionych powodów.

W wymiarze społecznym czas zużyty na stawienie świadka pozostającego w stosunku pracy, w godzinach objętych czasem pracy, w zasadzie nie podlega rekompensacie. Jeśli bowiem nawet pacę wykonał za świadka inny pracownik, to na ogół – siłą rzeczy – kosztem pracy własnej⁶.

5. W odróżnieniu od świadka, któremu w zasadzie zawsze przysługuje zwrot kosztów stawienia się na wezwanie (wyłączając jedynie przypadki, gdy bezpodstawnie odmówił zeznań), stronie przyznaje się koszty stawienia jedynie w dwóch przypadkach (art. 56 § 1 *in fine* k.p.a.):

- 1) gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu;
- 2) gdy strona bez swojej winy została błędnie wezwana do stawienia się.

Należności strony, podobnie jak należności świadka, ustala się zgodnie z przepisami o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁷. Obejmują one zatem:

- a) koszty podróży strony z miejsca zamieszkania do miejsca wykonywania czynności (składania zeznania) w postępowaniu na wezwanie organu;
- b) koszt noclegu i utrzymania strony w miejscu dokonywania czynności;
- c) równowartość zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawienia.

Również wysokość poszczególnych kategorii kosztów ustala się według tych samych zasad, jakie obowiązują przy określaniu wysokości analogicznych kategorii kosztów stawienia się świadka na wezwanie organu (zob. wyżej).

⁶ A. Kossowska, *Spółeczny koszt...*, s. 285.

⁷ Chodzi o przepisy zawarte w tytule III dziale 2 u.k.s.s.c.

Stronie, podobnie jak świadkowi, przysługuje zwrot kosztów stawienia się strony przed organem) w postępowaniu wszczętym z urzędu stronie przysługuje zwrot kosztów stawienia się. W odróżnieniu bowiem od świadka (którego rolę w postępowaniu jest wyłącznie składanie zeznań i w tym celu jest wzywany do stawienia się) strony stawiają się przed organem w różnych celach, zarówno z inicjatywy organu (np. gdy organ chce przesłuchać stronę), jak i z własnej (np. gdy strona chce złożyć ustne zażalenie albo przejrzeć akta sprawy). Można wyróżnić trzy kategorie celów stawiania się stron przed organem:

- a) dokonanie czynności na wezwanie organu, który realizując obowiązki wynikające z zasady prawdy obiektywnej, chce np. przesłuchać stronę albo odebrać od niej wyjaśnienia;
- b) udział w czynnościach procesowych dokonywanych przez organ, o których organ ma obowiązek zawiadomić strony (takich jak rozprawa, przeprowadzanie poza rozprawą dowodu z zeznań świadka, opinii biegłego lub oględzin);
- c) realizacja przysługującego stronom prawa czynnego udziału w postępowaniu, np. poprzez: ustne złożenie oświadczenia procesowego (np. wniosku dowodowego, zażalenia na postanowienie, zarzutu przedawnienia itp.), przeglądanie akt lub sporządzenie z nich notatek, kopii, odpisów itp., wypowiedzenie się co do zebranych dowodów przed wydaniem decyzji przez organ.

⁸ Zob. Z.R. Kmiecik, *Przesłuchanie strony w postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G – Ius” 2007/2008, vol. LIV–LV, s. 50–51, 61–62.

W których spośród powyższych przypadków stawienia się strony przed organem – w postępowaniu wszczętym z urzędu – będzie przysługiwał jej zwrot kosztów stawienia?

Treść przepisu art. 56 § 1 zdanie drugie k.p.a., przewidującego obowiązek zwrotu kosztów stawienia stronom, jest niejasna w części dotyczącej przypadku, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu („Dotyczy to również kosztów osobistego **stawienia** stron, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu”). Nie ma mowy w tym przypadku o stawieniu się stron „na wezwanie” (odmiennie niż w przypadku, gdy strona została „błędnie **wzywana** do stawienia się”), co sugeruje, że w postępowaniach wszczętych z urzędu stronom przysługuje zwrot kosztów każdego osobistego stawienia – zarówno „na wezwanie” organu, jak i w wyniku zawiadomienia przez organ oraz z własnej inicjatywy strony, o ile oczywiście stawiała się w celu realizacji przysługującego jej prawa czynnego udziału w postępowaniu.

Nie wiadomo jednak, co należy rozumieć przez zaimek „to” w użytym w analizowanym zdaniu zwrocie „dotyczy to”, odwołującym się do zdania poprzedzającego (art. 56 § 1 zdanie pierwsze k.p.a.): „zwrot kosztów” czy „zwrot kosztów osobie, która stawiała się na wezwanie”. Przyjmując pierwszą opcję, należałoby uznać, że zdanie: „Dotyczy to również kosztów osobistego stawienia stron, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu” oznacza tyle, co: „Zwrot kosztów dotyczy również kosztów osobistego stawienia stron, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu”, a więc że w postępowaniach wszczętych z urzędu stronom przysługuje zwrot kosztów każdego osobistego stawienia – zarówno „na wezwanie” organu, jak i w celu realizacji przysługującego im prawa czynnego udziału w postępowaniu. Przyjmując drugą opcję, należałoby uznać, że zdanie: „Dotyczy to również kosztów osobistego stawienia stron, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu” oznacza tyle, co: „Zwrot kosztów stawienia na wezwanie dotyczy również kosztów osobistego stawienia stron, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu”, a więc że w postępowaniach wszczętych z urzędu stronom przysługuje zwrot kosztów osobistego stawienia tylko wtedy, gdy stawienie było wynikiem wystosowanego stronie przez organ wezwania.

Uważam, że co najmniej dwa względy przemawiają za pierwszą interpretacją:

1. Stawiennictwo strony wynikające z chęci skorzystania ze swoich praw procesowych jest w postępowaniu wszczętym z urzędu pośrednio „wymuszone” przez organ. W postępowaniu wszczętym z urzędu strona realizuje swoje prawo czynnego udziału w nim nie dlatego, że finalnie chce „coś uzyskać”, tylko dlatego, że nie chce „czegoś stracić” ze swojej sfery praw i wolności, co organ chce jej zabrać. Stawianie się strony przed organem z własnej inicjatywy, np. w celu przejrzenia akt czy zgłoszenia wniosku dowodowego, jest w takim przypadku teleologicznym obowiązkiem strony, nałożonym na nią nie przez nią samą (jak w sytuacji, gdy – chcąc uzyskać jakieś uprawnienie – własnym żądaniem uruchomiła postępowanie), tylko przez organ, który wszczął postępowanie z urzędu, aby obciążyć ją jakimś obowiązkiem albo pozbawić uprawnienia.
2. Stawiennictwo strony wynikające z chęci skorzystania ze swoich praw procesowych jest w postępowaniu wszczętym z urzędu „wymuszone” przez organ w większym stopniu niż stawiennictwo wynikające z chęci podporządkowania się wystosowanemu przez organ wezwaniu. W razie niezastosowania się strony do wezwania organ nie jest bowiem władny użyć wobec niej żadnych środków, które przysługują mu w analogicznej sytuacji wobec innych uczestników postępowania. W konsekwencji „wezwanie” strony nie rodzi u niej obowiązku stawienia się, a co za tym idzie, jest w istocie zawiadomieniem strony. O ile więc stawiennictwo strony wynikające z chęci skorzystania z przysługujących jej praw procesowych jest jej teleologicznym obowiązkiem, którym w postępowaniu wszczętym z urzędu, obciążył ją organ, o tyle stawiennictwo strony na wezwanie organu nie jest ani obowiązkiem teleologicznym, ani obowiązkiem prawnym.

Wnioskowanie oparte na powyższych przesłankach można ująć następująco: skoro stawiennictwo strony wynikające z chęci skorzystania z przysługujących jej praw procesowych jest w postępowaniu wszczętym z urzędu „wymuszone” przez organ w większym stopniu niż stawiennictwo czyniące zadość wystosowanemu przez organ wezwaniu,

a w przypadku stawiennictwa na wezwanie stronie zwraca się koszty stawiennictwa (co jest przewidziane *expressis verbis*), to tym bardziej powinien przysługiwać jej zwrot kosztów, gdy stawiała się z własnej inicjatywy w celu obrony swoich praw.

Zwrot kosztów stawiennictwa przysługuje także osobie towarzyszącej stronie, jeżeli bez opieki tej osoby strona nie mogłaby stawić się na wezwanie (art. 88 u.k.s.s.c.).

6. Zwrot kosztów stawiennictwa następuje wyłącznie na wniosek zainteresowanej osoby. Żądanie zwrotu należności świadek lub strona powinni zgłosić organowi prowadzącemu postępowanie, bez względu na to, czy składali zeznania przed tym organem, czy też przed innym organem, przesłuchującym ich w ramach udzielania tzw. pomocy prawnej organowi, przed którym toczy się postępowanie⁹. Świadek lub strona może skutecznie wystąpić z wnioskiem o zwrot kosztów stawiennictwa do czasu wydania decyzji w danej instancji, pod rygorem „utruty roszczenia” (art. 56 § 2 k.p.a.). Oznacza to, że termin do złożenia wniosku o zwrot kosztów stawiennictwa jest terminem przedawniającym i jako taki – mimo swojego procesowego charakteru – nie podlega on przywróceniu¹⁰.

Rozwiązanie przyjęte w tej kwestii w Kodeksie postępowania administracyjnego różni się od rozwiązania przyjętego w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, gdzie termin dla złożenia wniosku o zwrot należności z tytułu poniesionych w związku ze stawiennictwem kosztów wynosi 3 dni (art. 92 ust. 2 u.k.s.s.c.), natomiast termin przedawnienia roszczenia o zwrot takich należności – 3 lata od dnia powstania roszczenia (art. 92 ust. 3 u.k.s.s.c.). W związku z tym wydaje się oczywiste, że termin dla złożenia wniosku o zwrot kosztów podlega przywróceniu (np. z powodu niepouczenia wezwanej osoby o prawie

⁹ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 421.

¹⁰ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 421; C. Martysz [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. I, *Komentarz do art. 1–103*, Kraków 2005, s. 562.

i sposobie zgłoszenia wniosku o zwrot należności oraz skutkach niezachowania terminu do jego zgłoszenia, do czego obliguje sąd art. 92 ust. 4 u.k.s.s.c.), dopóki roszczenie nie ulegnie przedawnieniu. Mimo tej oczywistości takie stanowisko zajmuje tylko część doktryny¹¹; pozostali autorzy badający to zagadnienie uważają, że termin dla złożenia wniosku o zwrot kosztów jest nieprzywracalny¹². Drugi z wymienionych poglądów jest usprawiedliwiony sprzecznością uregulowań zawartych w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, która z jednej strony powtarza normę zawartą w dekrete z 26.10.1950 r. o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym¹³, w myśl której osoby, które nie zgłosiły żądania zwrotu kosztów w wymaganym terminie, „tracą prawo” do przyznania im należności z tytułu udziału w postępowaniu (art. 92 ust. 2 u.k.s.s.c., art. 14 ust. 2 dekretu), z drugiej – wprowadza wspomniane wyżej, sprzeczne z nią rozwiązanie, zgodnie z którym „[r]oszczenie o zwrot należności, o których mowa [...], przedawnia się z upływem lat trzech, licząc od dnia powstania tego roszczenia” (art. 92 ust. 3 u.k.s.s.c.).

Termin do żądania zwrotu kosztów stawiennictwa należy do tzw. terminów *ad quem*, tj. takich, przed upływem których czynność powinna być dokonana (w odróżnieniu od terminów, po upływie których czynność może być dokonana). Termin ten nie ma stałej długości (w odróżnieniu od terminów liczonych w dniach, tygodniach czy miesiącach), jako że jego moment końcowy wyznaczony jest przyszłym zdarzeniem, tj. wydaniem decyzji, które w konkretnych postępowaniach może następować w różnym czasie po dniu stawienia się świadka w celu złożenia zeznań.

¹¹ Tak np. A. Daczyński, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w postępowaniu cywilnym* [w:] *Koszty postępowania sądowych. Komentarz*, red. J. Ignaczewski, Warszawa 2008, s. 382. Autor nie zachowuje jednak konsekwencji w wyrażanych poglądach, twierdząc, że wniosek o zwrot kosztów złożony po upływie terminu określonego w art. 92 ust. 2 u.k.s.s.c. „powinien zostać oddalony (a nie odrzucony), gdyż nie można mówić o jego niedopuszczalności, ale o utracie prawa do przyznania przedmiotowych należności”. Podobnie M. Uliasz [w:] *Ustawa o kosztach...*, red. P. Feliga, s. 570.

¹² Tak np. A. Zieliński, *Koszty sądowe...*, s. 328; A. Oklejak, M. Sorysz, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 227; K. Goner, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 423.

¹³ Dz.U. Nr 49, poz. 445 ze zm.

Tak określony moment końcowy terminu do wystąpienia o zwrot kosztów koreluje z terminem, w którym organ powinien wydać postanowienie w sprawie kosztów, które obowiązana jest ponieść strona (o ile taka sytuacja – raczej rzadko spotykana – zachodzi w danym postępowaniu), tj. wraz z wydaniem decyzji kończącej postępowanie administracyjne (art. 264 § 1 k.p.a.). Może się bowiem zdarzyć, że właśnie koszty stawienia świadka obowiązana będzie ponieść (zwrócić mu) strona (zob. niżej).

Organ powinien poinformować świadka lub stronę, którzy stawili się na wezwanie, o możliwości zgłoszenia przed wydaniem decyzji żądania zwrotu kosztów podróży i innych należności związanych ze stawieniem oraz o konsekwencjach niewystąpienia z takim wnioskiem w wymaganym terminie (art. 92 ust. 4 u.k.s.s.c.)¹⁴. Zdaniem P. Wajdy organy powinny realizować ten obowiązek w treści wezwania do osobistego stawienia się¹⁵.

7. Rozbieżność zdań w doktrynie i orzecznictwie budzi kwestia formy czynności, jaką jest zwrot kosztów stawienia.

Zdaniem Z. Janowicza i A. Matana roszczenie o zwrot kosztów stawienia w postępowaniu administracyjnym – mimo zaspokajania go na drodze administracyjnej – ma charakter cywilnoprawny¹⁶, a spełnienie należności cywilnoprawnej uznawane jest za czynność materialno-techniczną. Przyjmując takie stanowisko, ewentualnej podstawy do zaskarżenia do sądu administracyjnego reakcji organu na żądanie zwrotu kosztów stawienia należałoby upatrywać w art. 3

¹⁴ Zob. też J. Starościk [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 130; R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 142; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 273; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 421.

¹⁵ P. Wajda [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 287–288.

¹⁶ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 179; A. Matan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. I, s. 562.

§ 2 pkt 4 p.p.s.a., który poddaje kontroli sądowoadministracyjnej inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa¹⁷. Powyższa konstatacja zachowuje aktualność po dokonaniu zmiany w obrębie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wyłączającej dopuszczalność wniesienia skargi do sądu na akt lub czynność podejmowane w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego¹⁸, ponieważ kwestie dotyczące kosztów postępowania wykraczają poza ramy postępowania prowadzonego w sprawie głównej, tj. rozstrzyganej decyzją administracyjną. Kwestia zwrotu kosztów znajduje się niejako obok głównego nurtu postępowania i nie wpisuje się w ciąg czynności zmierzających do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy głównej. Nie jest to kwestia *stricte* proceduralna, tylko uboczna względem toku postępowania¹⁹.

Bardziej rozpowszechniony w doktrynie jest pogląd, w myśl którego rozstrzygnięcie podejmowane w sprawie zwrotu kosztów stawiennictwa powinno następować w formie postanowienia²⁰. Wątpliwości budzi jednak kwalifikacja prawna takiego postanowienia w świetle art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., a więc odpowiedź na pytanie, czy postanowienie w rozważanej kwestii można zakwalifikować do jednej z wymienionych w ww. przepisie kategorii postanowień, które mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Nie podlega raczej dyskusji fakt, że analizowane postanowienie nie należy do kategorii postanowień, na które przysługuje zażalenie, gdyż podstawą jego wydania nie jest art. 264 § 1 k.p.a.²¹ Ten

¹⁷ Tak wyroki WSA: w Poznaniu z 24.09.2008 r., II SA/Po 524/08, LEX nr 516010; w Białymstoku z 1.12.2015 r., II SA/Bk 656/15, LEX nr 1957593.

¹⁸ Art. 1 pkt 1 ustawy z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658).

¹⁹ Podobnie na temat relacji kwestii zwrotu kosztów do sprawy głównej wyrok WSA we Wrocławiu z 16.11.2009 r., III SA/Wr 434/09, LEX nr 589386, choć bez wniosku o dopuszczalności skargi. Odmienne wyrok WSA w Warszawie z 14.10.2010 r., II SA/Wa 919/10, LEX nr 755485.

²⁰ Tak np. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 421. Zob. też postanowienie WSA w Krakowie z 28.06.2013 r., II SA/Kr 764/13, LEX nr 1333523.

²¹ Zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.09.2006 r., I SA/Bd 677/05, LEX nr 850694. Odmienne M. Jaśkowska, zdaniem której postanowienie, o którym mowa w art. 264 k.p.a., jest wydawane, gdy organ ustala koszty oraz gdy odmawia ich przyznania. Zob. M. Jaśkowska [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 1361.

ostatni przepis dotyczy postanowień określających „wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia”, a prawo wnoszenia zażalenia na nie przyznane zostało osobom zobowiązanym do poniesienia kosztów (art. 264 § 2 k.p.a.). Nie jest jasne natomiast, czy postanowienie w sprawie zwrotu kosztów stawiennictwa można zakwalifikować jako postanowienie „kończące postępowanie” albo „rozstrzygające sprawę co do istoty”. Orzecznictwo jest w tej kwestii podzielone²².

Konieczność zapewnienia jednostce należytej ochrony (zwłaszcza wobec braku możliwości uruchomienia kontroli instancyjnej) skłania niektórych autorów do przyjęcia rozwiązania opierającego się na założeniu, że wnioski w przedmiocie przyznania kosztów uruchamia odrębne postępowanie, które kończy się postanowieniem w sprawie zwrotu kosztów²³. Jak wspomniano wyżej, traktowanie sprawy zwrotu kosztów jako przedmiotu odrębnego postępowania nie jest pozbawione podstaw, jednak przy takim założeniu trudno dopatrywać się uzasadnienia dla postulowanej dla rozstrzygnięcia w kwestii zwrotu kosztów formy postanowienia w treści art. 123 k.p.a. Przepisy tego artykułu stanowią bowiem ogólną podstawę do podejmowania rozstrzygnięć w takiej formie „w toku postępowania” w sprawie głównej. Wobec powyższego najrozsądniejszym rozwiązaniem wydaje się jednoznaczne uregulowanie tej kwestii w art. 56 k.p.a., w sposób analogiczny do unormowania kwestii formy i zaskarżalności innych rozstrzygnięć dotyczących kosztów (art. 264 k.p.a.). *De lege lata* natomiast dopuszczalność sądowej kontroli rozstrzygnięć w sprawie zwrotu kosztów stawiennictwa zależy nie od tego, jaką formę przypiszemy tym czynnościom (postanowienie czy czynność materialno-techniczna), tylko od tego, czy uznamy je za czynności podejmowane w ramach postępowania prowadzonego w sprawie głównej czy poza jego ramami. Rozstrzygnięcie tej kwestii, a nie kwestii formy zwrotu lub odmowy zwrotu kosztów stawiennictwa,

²² Por. postanowienia WSA: w Białymstoku z 16.11.2006 r., II SA/Bk 435/06, LEX nr 929016; w Warszawie z 9.07.2010 r., II SA/Wa 820/10, LEX nr 1230154; wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.08.2019 r., I SA/Bd 354/19, LEX nr 2723493.

²³ Tak J. Wegner [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 353–354.

ma więc istotne znaczenie w kontekście dopuszczalności zaskarżenia jednej z takich czynności do sądu administracyjnego.

8. Koszty stawienia świadka i strony ponosi co do zasady organ administracji publicznej (czyli Skarb Państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego albo innego podmiotu). Taka sytuacja wyłącza orzekanie w tej materii na podstawie art. 264 § 1 k.p.a.²⁴

W określonych przypadkach koszty poniesione przez organ prowadzący postępowanie będzie obowiązany zwrócić temu organowi jego pracownik – gdy błędnie wezwał świadka lub stronę do stawienia się. Wprawdzie art. 266 k.p.a. ogranicza stosowanie przewidzianego w nim rozwiązania do sytuacji, gdy osobą błędnie wezwaną do stawienia się jest strona, jednak takie zawężenie obowiązku pracownika organu – zgodne z językową wykładnią przytoczonego przepisu – należy uznać za oczywistą omyłkę ustawodawcy. Trudno bowiem dopatrzeć się jakiegokolwiek *rationis legis* dla różnicowania sposobu unormowania kwestii obciążenia obowiązkiem pokrycia kosztów stawienia się wadliwie wezwanej osoby w zależności od procesowego statusu tej osoby. Odnosnie do kosztów, które obciążają pracownika organu winnego błędnego wezwania świadka, organ rozstrzyga w toku odrębnego postępowania administracyjnego w drodze decyzji²⁵. Rozstrzygnięcie w tej sprawie, wydane po przeprowadzeniu niezbędnego postępowania wyjaśniającego, które jednoznacznie wskaże na winę danego pracownika, powinno określać wysokość kosztów nieuzasadnionego wezwania oraz termin i formę ich uiszczenia. Od takiej decyzji będzie przysługiwała pracownikowi (po uprzednim wyczerpaniu administracyjnego toku instancji) skarga

²⁴ G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 300; W. Chróścielewski [w:] *Kodeks...*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, s. 1125–1126.

²⁵ K. Chorąży [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 221; C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. II, *Komentarz do art. 104–269*, Kraków 2005, s. 596; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 743.

do sądu administracyjnego; wyłączona będzie natomiast droga cywilnoprawna kwestionowania nałożonego obowiązku zwrotu kosztów²⁶.

Strona może zostać obciążona kosztami stawienia świadka tylko wtedy, gdy świadek został wezwany w interesie lub na żądanie strony, a jego przesłuchanie nie wynikało z ustawowego obowiązku organu prowadzącego postępowanie (art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a.). Organ obciąży więc stronę kosztami stawienia świadka np. w sytuacji, gdy uwzględnił jej wniosek dowodowy o przesłuchanie świadka pomimo braku wątpliwości co do wyczerpującego wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy²⁷. Przesłuchanie świadka w interesie strony z własnej inicjatywy organu, niewynikającej jednak z obowiązku, może mieć natomiast miejsce np. w postępowaniu wszczętym z urzędu w trybie art. 61 § 2 k.p.a. i pociągać za sobą możliwość obciążenia strony kosztami takiej czynności. Taki wniosek wynika *a contrario* z tezy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której stwierdzono, że „organ administracji nie może kosztami postępowania wszczętego z urzędu obciążać stronę, uznając, że zostały poniesione w interesie strony, jeżeli nie zachodzi przypadek określony w art. 61 § 2 k.p.a.”²⁸.

W odniesieniu do kosztów, które obciążają strony, organ rozstrzyga w drodze postanowienia podejmowanego wraz z wydaniem decyzji kończącej postępowanie administracyjne (art. 264 § 1 k.p.a.). Nie jest dopuszczalne wydanie postanowienia o ustaleniu kosztów postępowania bez „jednoczesnego” (jak stanowi art. 264 § 1 k.p.a.) lub uprzedniego (jak dopuszczają P. Dobosz²⁹ i W. Chróścielewski³⁰) wydania decyzji co do istoty sprawy lub umarzającej postępowanie. Chodzi bowiem o to, aby postanowieniem objąć wszelkie koszty powstałe do czasu wydania

²⁶ C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. II, s. 596.

²⁷ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 740; S. Babiarczy [w:] S. Babiarczy, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowniczoadministracyjnych*, Warszawa 2009, s. 110–111.

²⁸ Wyrok NSA w Krakowie z 4.05.1993 r., SA/Kr 1858/92, LEX nr 73033.

²⁹ P. Dobosz, *Zasady i tryb ustalania, wymierzania oraz egzekwowania opłat i kosztów postępowania przed organami administracji publicznej*, „Casus” 1999/4, s. 11.

³⁰ W. Chróścielewski [w:] *Kodeks...*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, s. 1126–1127.

decyzji³¹. Postanowienie takie powinno określać wysokość kosztów, podmioty zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia. Na postanowienie to osobie zobowiązanej do poniesienia kosztów służy zażalenie.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011
- Babiarz S., Dauter B., Niezgódka-Medek M., *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2009
- Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989
- Chorąży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2003
- Daczyński A., *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w postępowaniu cywilnym* [w:] *Koszty postępowań sądowych. Komentarz*, red. J. Ignaczewski, Warszawa 2008
- Dobosz P., *Zasady i tryb ustalania, wymierzania oraz egzekwowania opłat i kosztów postępowania przed organami administracji publicznej*, „Casus” 1999/4
- Gonera K., *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2011
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999
- Kmieciak R., *Orzekanie kar porządkowych z powodu niestawienia świadka lub bezpodstawnej odmowy zeznań*, „Przegląd Sądowy” 2010/2
- Kmieciak Z.R., *Przesłuchanie strony w postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G – Ius” 2007/2008, vol. LIV–LV
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011

³¹ S. Babiarz [w:] S. Babiarz, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, *Koszty postępowania...*, s. 116.

- Kossowska A., *Spółeczny koszt udziału świadka w procesie sądowym* [w:] *Świadek w procesie sądowym*, red. S. Waltoś, Warszawa 1985
- Łaszczyca G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. I, *Komentarz do art. 1–103*, Kraków 2005
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. II, *Komentarz do art. 104–269*, Kraków 2005
- Oklejak A., Sorysz M., *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2007
- Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, red. P. Feliga, Warszawa 2020
- Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018
- Zieliński A., *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Art. 98–124 KPC. Komentarz*, Warszawa 2013

Orzecznictwo

- Wyrok NSA w Krakowie z 4.05.1993 r., SA/Kr 1858/92, LEX nr 73033
- Wyrok WSA w Białymstoku z 1.12.2015 r., II SA/Bk 656/15, LEX nr 1957593
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.09.2006 r., I SA/Bd 677/05, LEX nr 850694
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.08.2019 r., I SA/Bd 354/19, LEX nr 2723493
- Wyrok WSA w Poznaniu z 24.09.2008 r., II SA/Po 524/08, LEX nr 516010
- Wyrok WSA w Warszawie z 14.10.2010 r., II SA/Wa 919/10, LEX nr 755485
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 16.11.2009 r., III SA/Wr 434/09, LEX nr 589386
- Postanowienie WSA w Białymstoku z 16.11.2006 r., II SA/Bk 435/06, LEX nr 929016
- Postanowienie WSA w Krakowie z 28.06.2013 r., II SA/Kr 764/13, LEX nr 1333523
- Postanowienie WSA w Warszawie z 9.07.2010 r., II SA/Wa 820/10, LEX nr 1230154

Zbigniew R. Kmieciak [ORCID: 0000-0002-1066-0075] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji.