

Warszawa, 1 lutego 2016 r.

**Stowarzyszenie Sieć Obywatelska
Watchdog Polska
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa**

29/BWMBSO/SOWP/2016/SOKBT

**Naczelnny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa**

sygn. akt I OSK 1992/14

Zgłoszenie
organizacji społecznej
na podstawie art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹

Na podstawie art. 33 § 2 PPSA stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dalej jako: „Stowarzyszenie”) zgłasza swój udział w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, sygn. akt I OSK 1992/14, zainicjowanym postanowieniem z dnia 16 października 2015 r. o przedstawieniu do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wyłaniające się na tle rozpoznawanej sprawy następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości:

„Czy sąd administracyjny może odrzucić skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) w związku z art. 8 Konstytucji, gdy stanowi ona niedopuszczalne w państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) nadużycie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) z uwagi na wniesienie jej w sprawie oczywiście i rażąco błahej”.

Stowarzyszenie wnosi o:

— postanowienie o odmowie podjęcia uchwały,

ewentualnie zaś o:

— podjęcie uchwały przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazującej, że sąd administracyjny nie może odrzucić skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 PPSA w związku z art. 8 Konstytucji RP, gdy skład orzekający sądu administracyjnego uzna, że skarga ta stanowi, w jego ocenie, niedopuszczalne w państwie prawnym nadużycie prawa do sądu z uwagi na wniesienie jej w sprawie oczywiście i rażąco błahej.

I. Uzasadnienie przystąpienia Stowarzyszenia

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej jako „PPSA”.

Misją naszego Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska jest działalność na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia poprzez doprowadzenie do przejrzystości i rozliczalności instytucji publicznych oraz wzmocnienie obywatelskiej świadomości własnych praw i umiejętności korzystania z nich.

Jednym z podstawowych elementów zapewniających rozliczalność działania władz i wzmocnienie obywateli w procesie rządzenia, jest jawność życia publicznego. Od 13 lat w ramach jednego z głównych naszej organizacji – Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej (www.informacjapubliczna.org.pl) – realizujemy nadzór obywatelski nad realizacją art. 61 Konstytucji RP² i ustawy o dostępie do informacji publicznej³. Jawność jest wszak niezbędnym elementem wykonywania zasady zwierzchności narodu wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP oraz wykonywania społecznej kontroli.

Sieć Obywatelska Watchdog Polska prowadzi poradnictwo w zakresie spraw związanych z obywatelskim prawem do informacji publicznej. Jesteśmy wielokrotnie stroną postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych, jak również uczestnikiem tych postępowań jako organizacja społeczna.

Wskazane okoliczności, składające się na doświadczenie naszej organizacji w zakresie prawa do informacji publicznej, przemawiają, naszym zdaniem, za dopuszczeniem Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska do sprawy o sygn. I OSK 1992/14.

II. Stan faktyczny sprawy

Z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 16 kwietnia 2014 r. (sygn. II SA/Gd 794/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych⁴) oraz uzasadnienia postanowienia z 16 października 2015 r. wynika następujący stan faktyczny.

Wnioskodawczyni zwróciła się z wnioskiem o udostępnienie:

- 1) wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew wzdłuż wskazanego rowu melioracyjnego,
- 2) wskazanej decyzji, wydanej przez starostę,
- 3) pismo wójta udzielające zgodę na wycinkę drzew,
- 4) oświadczenie ze wskazanego dnia.

Z treści wniosku wynika, że informacje będące przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej były związane z postępowaniem w sprawie usunięcia drzew.

Organ poinformował wnioskodawczynię, że część dokumentów (wymienione w pkt 1-3) są przygotowane do odbioru, natomiast „nie jest możliwe udostępnienie” dokumentu, wskazany powyżej w pkt 4.

W drodze postanowienia wójt gminy ustalił koszty za udostępnienie trzech dokumentów w kwocie 0,42 zł. Na to postanowienie wnioskodawczyni złożyła zażalenie do właściwego Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Wskazała, że opłatę naliczono za 6 stron, choć udostępniono tylko 4 strony. SKO orzekło o niedopuszczalności zażalenia.

Za wskazówkami SKO wnioskodawczyni wezwała wójta gminy do usunięcia naruszenia prawa,

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058), dalej jako: „UDIP”.

⁴ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/16A5403ADB>

następnie skierowała skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku. Wskazała w treści skargi, że wójt przyjął stawki za udostępnienie informacji publicznej zgodnie z zarządzeniem. Skarżąca wskazała m.in., że indywidualne ustalanie kosztów eliminuje całkowicie możliwość ogólnego wprowadzania cenników za pomocą zarządzeń, statutów, czy uchwał.

WSA w Gdańsku wydał postanowienie o odrzuceniu skargi, gdyż uznał, że postanowienie wójta nie jest aktem, o którym stanowi art. 3 § 2 pkt 4 PPSA. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wskazane postanowienie WSA w Gdańsku.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, WSA w Gdańsku odrzucił skargę. W uzasadnieniu wyroku wskazano, odnosząc się do oparcia wyznaczenia opłaty za udostępnienie informacji publicznej w zarządzeniu organu, że „nie jest możliwe ustalanie takich kosztów na podstawie stawek ryczałtowych. Wysokość opłaty pobieranej za dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, musi każdorazowo odpowiadać rzeczywistym poniesionym przez organ kosztom udostępnienia informacji”. Pomimo, że sąd wskazał na niedopuszczalność wydawania aktów określających koszty udostępnienia informacji publicznej (tzw. cenniki), to w zawisłej sprawie nie dopatrywał się naruszenia prawa. Podniesiono bowiem, że „Wprawdzie w zaskarżonym postanowieniu Wójt odwołał się do własnego zarządzenia wydanego w sprawie ustalenia kosztów związanych z udostępnianiem informacji publicznej, jednakże wyjaśnił także szczegółowo sposób ustalenia kosztów w przedmiotowej sprawie, co spełnia wymogi indywidualnego i konkretnego obliczenia tych kosztów. W postanowieniu Wójt wyjaśnił bowiem, że koszty wynikają z przygotowania formy papierowej”.

Od wyroku WSA w Gdańsku wnioskodawczyni złożyła skargę kasacyjną do NSA. Przy rozpatrywaniu tej skargi kasacyjnej skład orzekający NSA wydał w dniu 16 października 2015 r. postanowienie o przedstawieniu składowi siedmiu sędziów NSA wyłaniającego się na tle sprawy zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości (na podstawie art. 187 § 1 PPSA).

W ocenie Stowarzyszenia istotne znaczenie mają następujące okoliczności:

- wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczył dokumentów związanych z postępowaniem w sprawie usunięcia drzew,
- pomimo konieczności udostępnienia tylko kilku stron dokumentów organ nałożył na wnioskodawczynię opłatę za udostępnienie informacji publicznej,
- opłata została wyznaczona na podstawie zarządzenia w sprawie kosztów związanych z udostępnianiem lub koniecznością przekształcenia informacji publicznej oraz zarządzeń zmieniających⁵, wyznaczających zryczałtowane cenniki za udostępnienie informacji publicznej,
- sprawa zawisła przed WSA w Gdańsku ma związek z wyznaczeniem przez organ opłaty za udostępnienie informacji publicznej.

STANOWISKO STOWARZYSZENIA

I. UWAGI OGÓLNE

⁵ Zarządzenie Nr 0152-15/2004 Wójta Gminy Ustka z dnia 3 listopada 2004 r. w sprawie kosztów związanych z udostępnianiem lub koniecznością przekształcenia informacji publicznej; akty zmieniające: zarządzenie Nr 0152-18/2015 Wójta Gminy Ustka z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie zmiany ustalenia kosztów związanych z udostępnianiem lub koniecznością przekształcenia informacji publicznej oraz zarządzenie zmieniające z 21 listopada 2011 r.

W ocenie Stowarzyszenia podjęcie przez skład siedmiu sędziów NSA uchwały w sprawie przedstawionego zagadnienia na podstawie postanowienia z 16 października 2015 r. jest niedopuszczalne z powodu niespełnienia przesłanek, wynikających z art. 187 § 1 PPSA. Z tego powodu w *petitum* niniejszego pisma procesowego Stowarzyszenie zwróciło się o podjęcie postanowienia o odmowie podjęcia uchwały.

Niemniej jednak Stowarzyszenie pragnie się odnieść merytorycznie do zagadnienia, będącego przedmiotem rozstrzygnięcia składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. W związku z tym w *petitum* pisma procesowego alternatywnie zwróciliśmy się o podjęcie uchwały, zgodnie z którą sąd administracyjny nie może odrzucić skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 PPSA w zw. z art. 8 Konstytucji RP z uwagi na to, że w ocenie składu orzekającego skarga została wniesiona w sprawie oczywiście i rażąco błahej, co stanowić miałyby – w ocenie składu orzekającego – niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym nadużycie prawa do sądu.

W ocenie Stowarzyszenia uznanie, że z przepisu art. 58 § 1 pkt 6 PPSA można wyinterpretować normę, zezwalającą na odrzucenie skargi ze względu na wskazane powody, w istotny sposób narusza prawo człowieka do sądu, znajdujące normatywną gwarancję w art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁶ oraz w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Na kanwie niniejszej sprawy przyjęcie wskazanego stanowiska prowadziłby także do nieuzasadnionego prawa do informacji publicznej, znajdujące normatywną regulację w art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym w niniejszym piśmie procesowym usystematyzowano uzasadnienie według dwóch wniosków procesowych, wyrażonych w *petitum*, a dalej w odniesieniu do poszczególnych argumentów.

II. UZASADNIENIE WNIOSKU PROCESOWEGO O POSTANOWIENIE PRZEZ SKŁAD SIEDMIU SĘDZIÓW NSA O ODMOWIE PODJĘCIA UCHWAŁY

(1) Podstawy podjęcia uchwały przez NSA

Podstawą wydania postanowienia z dnia 16 października 2015 r., tj. przedstawienia do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienia prawnego jest art. 187 § 1 PPSA. Przepis ten ma następujące brzmienie: „Jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Naczelny Sąd Administracyjny może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu”.

Z tego przepisu wynikają dwie zasadnicze przesłanki. Po pierwsze, że zagadnienie prawne, przedstawiane do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, musi powstać „przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej”. Po drugie zaś do wydania postanowienia konieczne jest wyłonienie się „zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości”.

W pierwszej kolejności, należy przeanalizować, czy zagadnienie prawne, będące przedmiotem postępowania przed składem siedmiu sędziów NSA powstało przy rozpatrywaniu skargi kasacyjnej.

⁶ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

(2) Krytyczna analiza ustalenia przez sądy stanu prawnego sprawy.

W świetle art. 187 § 1 PPSA zagadnienie prawne, które skład orzekający przedstawia do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA, musi wyłonić się przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej. W związku z tym musi mieć ścisły związek ze stanem faktycznym sprawy. Wskazuje się, że „rozpoznawaniu skargi kasacyjnej na podstawie art. 183 § 1 PostAdmU jest związany jej granicami. Przedmiotem uchwał konkretnych więc mogą być tylko takie wątpliwości prawne, które wystąpiły przy rozpoznawaniu danej skargi kasacyjnej. Wątpliwości te muszą jednocześnie wykazywać ścisły związek z postępowaniem sprawy rozpatrywanej przez Naczelną Sąd Administracyjny. Dlatego objęte wnioskiem zagadnienie prawne powinno dotyczyć wyłącznie przepisów prawnych zastosowanych w orzeczeniu sądu administracyjnego będącego przedmiotem skargi kasacyjnej, których wykładnia jest niezbędna do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy” (postanowienie Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2007 r., II FPS 4/07).

Nie można bowiem uznać za dopuszczalne zwrócenie się o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości w sytuacji, gdy wątpliwości te nie są bezpośrednio, ściśle powiązane z postępowaniem toczącym się w konkretnej sprawie (uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 1997 r., sygn. akt OPS 12/96, ONSA 1997, z. 3, poz. 104).

W związku z powyższym konieczne jest przeanalizowanie stanu faktycznego sprawy i ustalenie, czy zagadnienie prawne, sformułowane przez skład orzekający w postanowieniu z 16 października 2015 r., wynika z przedstawionego stanu faktycznego i czy jest z nim skorelowane (w doktrynie ową zależność określa się jako przesłankę funkcjonalną – zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądownoadministracyjnych*, Warszawa 2010, s. 177). Należy w tym względzie także przeanalizować, czy ustalenia sądów nie opierają się na błędnych ustaleniach stanu prawnego, co skłoniło do podjęcia wątpliwości związanych z przedstawionym zagadnieniem prawnym.

Wskazujemy, iż wniosek skarżącej winien zostać rozpoznany przez organ, a następnie poddana prawidłowość jego wykonania przez WSA i NSA w kontekście przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷ (dalej „uouioś”). Informacje związane z postępowaniem w sprawie usunięcia drzew bez wątplenia udostępnianie muszą być na podstawie tej ustawy – art. 9 ust. 1 pkt 1 i 3 uouioś: „środków, takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1, oraz na emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów”.

Prawidłowa ocena wnioskowanych informacji, skutkiem czego byłoby konieczne zastosowanie uouioś, prowadziłyby do odmiennych wniosków zarówno w zakresie przedmiotu sporu – opłaty. Dodatkowo skutkowałoby to brakiem jakichkolwiek prawnych przesłanek do skierowania pytania prawnego.

Wyznaczenie opłaty w przypadku wniosku skarżącej znajduje oparcie w przepisach art. 26, 27 i wydanych aktów na podstawie art. 28 uouioś. Wyliczenie wysokości opłaty w tym wypadku powinno wynikać z Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku z

⁷ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.).

dnia 12 listopada 2010 r. (Dz.U. Nr 215, poz. 1415). Zatem Sądu obu instancji winny wskazać organowi w ramach prowadzonego postępowania, iż sposób wyliczenia opłaty był błędny i opierał się o niewłaściwą podstawę prawną.

Stan faktyczny sprawy nie ma żadnego związku z pytaniem prawnym, a raczej ten stan faktyczny został nieprawidłowo oceniony przez Sądy obu instancji.

Zaniechanie udostępnienia informacji o środowisku w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 21 lit. f uouioś informacje o wnioskowanych przez skarżącą dokumentach winny być udostępnione w publicznych wykazach. Jednocześnie ustawodawca stworzył dwa mechanizmy ułatwiające udostępnianie tych informacji – art. 26 ust. 1 uouioś *zasada bezpłatności* oraz art. 14 ust. 3 uouioś *zasada szybkości*. Zatem również z tej perspektywy należało ocenić postępowanie organu.

Nie bez znaczenia dla przedmiotowego postępowania jest praktyka proaktywnego informowania społeczeństwa o dokonywanych wycinkach drzew i krzewów poprzez automatyczne publikowanie tych dokumentów w Biuletynie Informacji Publicznej.

W związku z powyższym nie można tracić z uwagi okoliczności, że udostępnienie informacji na wnioski oraz nałożenie opłaty za jej udostępnienie jest skorelowane z zaniechaniem po stronie organu udostępnienia określonej informacji w sposób powszechnie dostępny, tj. w Biuletynie Informacji Publicznej.

Owa zależność dostrzegana jest w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W wyroku z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes przeciwko Austrii* (nr skargi: 39534/07)⁸, ETPC wskazał, co następuje: Mając na uwadze fakt, że Komisja [*Komisja Regionalna ds. Obrotu Ziemią – przyp. SO, KBT*] stanowi organ publiczny rozpatrujący spory dotyczące „praw cywilnych” w rozumieniu art. 6 Konwencji (zob. *Eisenstecken przeciwko Austrii*, skarga nr 29477/95, § 20, ETPC 2000 X, z dalszymi odwołaniami), które to spory mają, co więcej, duże znaczenie dla opinii publicznej, Trybunał uważa, że jest rzeczą zaskakującą, iż żadne z decyzji podjętych przez Komisję nie zostały opublikowane, w elektronicznej bazie danych bądź też w jakiegokolwiek innej formie. W konsekwencji, znaczna część przewidywanych trudności, na jakie powołała się Komisja w uzasadnieniu odmowy dostarczenia skarżącemu kopii szeregu wydanych na przestrzeni kilku lat decyzji stanowiła w istocie efekt podjętej przez Komisję decyzji o niepublikowaniu swoich rozstrzygnięć. W tym kontekście, Trybunał pragnie zaznaczyć, że zgodnie ze wskazaniem skarżącego – którego Rząd nie zakwestionował – wszystkie inne Regionalne Komisje ds. Obrotu Nieruchomościami przekazują skarżącemu kopie wydawanych decyzji (z pominięciem danych wrażliwych), nie ponosząc w związku z tym jakiegokolwiek szczególnych trudności.

Wskazania, zawarte we wskazanym wyroku, są doniesłe na kanwie niniejszego postępowania przez

⁸ <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-150795>

NSA z następujących powodów:

- skarżący przed ETPC, podobnie jak skarżąca w sprawie przed NSA, zwróciła się o udostępnienie informacji dotyczących wydanych przez organ decyzji,
- decyzje, o które osoby te się zwróciły, są informacjami o środowisku; w sprawie przed ETPC decyzje dotyczyły obrotu ziemią (decyzji zezwalających na dokonanie transakcji mających za przedmiot grunty rolne i leśne), natomiast w sprawie przed NSA decyzje i dokumenty dotyczyły zgody organu władzy publicznej na wycięcie drzew,
- decyzje, o które zwróciły się wskazane osoby, nie zostały udostępnione w internecie.

W związku z powyższym Stowarzyszenie pragnie wskazać, iż dziwić może, że organ nie udostępnił informacji o środowisku (informacji dot. wycinania drzew) w Biuletynie Informacji Publicznej. Przy ocenie sprawy, która była przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego w niniejszej sprawie należy wziąć pod uwagę okoliczność, że nie miałyby ona miejsca, gdyby informacje, o których udostępnienie zwróciła się wnioskodawczyni, były dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej. Wówczas prawo do informacji publicznej wnioskodawczyni zostałoby efektywnie zrealizowane, a z uwagi na brak zaktualizowania się obowiązku udostępnienia informacji publicznej na wniosek nie powstałaby podstawa do nałożenia opłaty. Konkludując, problemy związane z nałożonymi opłatami za udostępnienie informacji publicznej są konsekwencją zaniechania organu publikowania szerokiego zakresu informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej.

Niedopuszczalność wydawania cenników w drodze zarządzeń.

Równie negatywnie należy ocenić brak podstawy prawnej do wydania wskazanych zarządzeń przesadzających o odpłatności za dostęp do informacji publicznej. Na wstępie należy wskazać, że przedmiotowe zarządzenia zostały wydane bez podstawy prawnej. Ani art. 15, ani art. 7 ust. 2 UDIP – podane w treści zarządzeń jako podstawa wydanych aktów – nie wysławiają normy kompetencyjnej do wydania przez organ wykonawczy gminy zarządzenia w sprawie ustalenia wysokości opłat stanowiących zwrot kosztów udostępnienia informacji publicznej.

Należy się w tym miejscu powołać na rozważania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku zawarte w wyroku z dnia 20 listopada 2012 (sygn. akt II SA/Gd 514/12), których prawidłowość znalazła potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2013 r. (sygn. akt: I OSK 307/13). W tej sprawie burmistrz jednej z gmin jako materialnoprawną podstawę wydania zarządzenia ustanowił m. in. art. 15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W ocenie sądu „Powyższe przepisy wskazane w zaskarżonym zarządzeniu nie mogły stanowić podstawy do wydania przez Burmistrza zarządzenia dotyczącego trybu udostępniania informacji publicznej oraz określenia kosztów związanych z udostępnieniem informacji lub przekształceniem informacji w formę wskazaną we wniosku. Przede wszystkim wskazać należy, że w przepisach ustawy o samorządzie gminnym brak jest upoważnienia do wydania przez burmistrza takiego zarządzenia. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem gminy. (...) Z art. 33 ust. 3 wynika zaś, że wójt jest kierownikiem urzędu. Ustawa o samorządzie gminny określa uprawnienia wójta jako kierownika urzędu. Wójt sprawuje bowiem władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy. W szczególności zaś, stosownie do treści art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wójt nadaje regulamin organizacyjny urzędu gminy w drodze zarządzenia. Wydaje on również zarządzenia w innych sprawach, konkretnie wskazanych w przepisach ustawy o samorządzie gminnym (art.

26a ust. 1, art. 31b ust. 1, art. 33 ust. 2, art. 41 ust. 2 i art. 98 ust. 3). Co więcej, podstawy prawnej do wydania zaskarżonego zarządzenia nie ma również w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej, a zwłaszcza nie wynika to ze wskazanych w zarządzeniu art. 7, art. 12 i art. 15. Przepisy tej ustawy regulują zasady i tryb udostępniania informacji oraz przypadki ponoszenia kosztów za udostępnienie informacji, ale wyłącznie w sprawach indywidualnych. W żadnym razie nie wynika z nich podstawa do ustalenia zasad udzielania informacji ani też taryfy opłat za udostępnienie informacji publicznej w drodze zarządzenia burmistrza”.

W tym względzie warto także zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 15 stycznia 2007 r., sygn. II SA/Kr 1182/06, z którego uzasadnieniu zwrócono uwagę na to, że uregulowanie zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich – zgodnie z art. 11b ustawy o samorządzie gminnym – winno nastąpić w statucie, więc leży w kręgu kompetencji organu stanowiącego. W związku z tym żaden inny organ nie może wydawać aktów prawnych dotyczących tej kwestii.

Niedopuszczalność wprowadzania opłat w formie ryczałtowych stawek. Kwestię odpłatności przy udostępnianiu informacji publicznej reguluje przepis art. 15 ust. 1 UDIP. Zgodnie z jego treścią podmiot zobowiązany może pobrać od wnioskodawcy opłatę, jeżeli ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanymi we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w inną formę. Opłata ma być wynikiem „dodatkowych” kosztów. Oczywiście jest, że realizacja konstytucyjnego prawa do informacji publicznej jest kosztochłonna, tak samo jak kosztochłonna jest działalność państwa. Jednakże opłata może zostać nałożona nie z powodu wystąpienia jakichkolwiek kosztów, ale kosztów „dodatkowych”. Aby ustalić, czy koszty mają ten charakter, należy indywidualnie ocenić każdą sprawę. Wykluczony jest więc automatyzm w ustalaniu tej opłaty oraz jej wysokości.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 28 lutego 2008 r. (sygn. II SA/Sz 1094/07), w którym wskazano, że „wszelkie opłaty wprowadzone w formie stawek ryczałtowych stanowiłyby naruszenie art. 7 ust.2 i art. 15 ust.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

Wskazał na to także Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w wyroku z dnia 27 kwietnia 2010 r. (I C 19/10), potwierdzonym wyrokiem Sądu Okręgowego w Katowicach z dnia 21 września 2010 r. (IV Ca 437/10) stanowiąc w uzasadnieniu pierwszego z judykatów, że „tworzenie cenników, wprowadzanie zryczałtowanej wysokości opłat za udostępnianie informacji publicznej, przesadzających z góry wysokość opłaty za udostępnienie informacji publicznej, narusza przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Każdy cennik stanowi bowiem rodzaj ryczałtu, a ten z istoty nie odpowiada kosztom rzeczywistym. Art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazuje na koszty dodatkowe, a zatem koszty rzeczywiście poniesione”.

Niedopuszczalny automatyzm nakładania opłat. Wskazane zarządzenia, poprzez wprowadzenie na ich mocy cennika odpłatności, naruszają art. 15 ust. 1 UDIP także z tego powodu, że ustanawiają automatyzm w wyznaczaniu odpłatności za udostępnienie informacji publicznej.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 UDIP jeżeli podmiot zobowiązany miałby ponieść dodatkowe koszty, to podmiot ten może (ale, co istotne, nie musi) pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom. Wynika z tego, że rozstrzygnięcie wydane na podstawie art. 15 ust. 1 UDIP w przedmiocie kosztów ma charakter uznaniowy i jest podejmowane w ramach tzw. uznania administracyjnego. Dał temu jasno wyraz ustawodawca, posługując się sformułowaniem „podmiot ten

[podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej – przyp. SO, KBT] może pobrać od wnioskodawcy opłatę”, nie zaś sformułowaniem dyrektywnym „podmiot ten pobiera (...) opłatę”.

Wskazano już, że opłata musi wynikać z „dodatkowych” kosztów ponoszonych przez organ. Przy ocenie owej „dodatkowości” w każdym przypadku podmiot zobowiązany musi wziąć pod uwagę, że prawo do informacji publicznej jest konstytucyjnym prawem, zagwarantowanym w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Musi wziąć także pod uwagę, że dostęp do informacji jest, na podstawie art. 7 ust. 2 UDIP, co do zasady bezpłatny. Przy ocenie owej dodatkowości nie można pominąć treści art. 12 ust. 2 UDIP, zgodnie z którym podmiot udostępniający informację publiczną jest zobowiązany zapewnić możliwość kopiowania informacji publicznej albo jej wydruk lub przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik. W tym względzie organ musi pamiętać, że udostępnianie informacji publicznej nie jest świadczeniem usług przez administrację publiczną, ale podstawą funkcjonowania instytucji publicznych.

Cennik, wprowadzony na mocy zarządzeń organu wykonawczego, abstrahuje od przesłanki owej dodatkowości, a tym samym obowiązywanie tych zarządzeń narusza art. 15 ust. 1 UDIP. W związku z tym zakładanie opłat nie może być rezultatem automatycznego stosowania cennika, do czego prowadzi obowiązywanie wskazanych zarządzeń. Rozstrzygnięcie w przedmiocie nałożenia opłaty musi każdorazowo być wynikiem przeprowadzenia analizy przez podmiot zobowiązany. Może on wziąć pod uwagę np. to, czy nie byłoby wskazane umieszczenie informacji publicznej, będącej przedmiotem wniosku, w Biuletynie Informacji Publicznej. Nie sposób sobie wyobrazić, aby została nałożona opłata w sytuacji, gdy wnioskodawca zwraca się o udostępnienie informacji, której zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej jest wymagane na podstawie art. 8 ust. 3 zd. 1 UDIP, a podmiot zobowiązany zaniechał realizacji tego obowiązku (co sprawiło, iż konieczne stał się wniesienie wniosku o udostępnienie informacji publicznej).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wskazał w uzasadnieniu wyroku z 29 maja 2013 r. (II SA/Sz 338/13), że „Wysokość pobieranych przez organ opłat winna odpowiadać poniesionym przez organ rzeczywistym kosztom udostępnienia informacji publicznej w związku ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Kwestia pobrania opłat za udostępnienie informacji publicznej na podst. art. 15 ust. 1 ustawy ma charakter uznaniowy. Z treści powyższego przepisu wynika bowiem jedynie możliwość, a nie obowiązek ich ustalenia i to przy spełnieniu dodatkowej przesłanki, jaką jest «poniesienie dodatkowych kosztów»”.

Nieuwzględnianie faktycznie ponoszonych kosztów. Należy w końcu wskazać, że opłata nałożona na podstawie art. 15 ust. 1 UDIP musi odpowiadać faktycznie poniesionym kosztom przez podmiot zobowiązany. W żadnym wypadku nie może prowadzić do osiągnięcia dodatkowych wpływów wskutek udostępniania informacji publicznej.

Aby ustalić rzeczywiście ponoszone koszty, w każdym, indywidualnym przypadku podmiot zobowiązany musi ustalić faktyczną wysokość kosztów. Cennik wprowadzony wskazanymi zarządzeniami doprowadza do tego, że nałożona opłata nie jest konsekwencją faktycznie ponoszonych w danym przypadku kosztów, lecz jest konsekwencją odpowiednich postanowień cennika.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w cytowanym powyżej wyroku z 29 maja 2013 r. (II SA/Sz 338/13) wskazał, że przepis art. 15 ust. 1 UDIP „dotyczy wyłącznie rzeczywistych kosztów

poniesionych przez organ, co oznacza, że będą one różne przy realizacji konkretnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Brak jest podstaw do naliczania opłaty za zużycie energii elektrycznej, skanera, czy komputera. Kwestionowane zarządzenie przekracza zatem dyspozycję normy zawartej w art. 7 ust. 2 i art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, która zezwala jedynie na pobieranie rzeczywistych kosztów powstałych w wyniku szczególnego sposobu udostępnienia informacji publicznej, a także – co należy podkreślić – stanowi wyjątek od zasady bezpłatności dostępu do informacji”.

Na kanwie niniejszej sprawy w ocenie Stowarzyszenia przedmiot wniosku oraz jego zakres nie uzasadniają stanowiska organu, jakoby realizacja wniosku wiązała się z „dodatkowymi kosztami”. Należy zwrócić uwagę, że wniosek dotyczył raptem 6 stron dokumentów, który wydrukowanie nie jest kosztem ani problemem, wykraczającym poza zwyczajne działanie urzędu. **A taki obowiązek, jeżeli mielibyśmy to postępowanie oceniać na gruncie UDIP, wynika z art. 12 ust. 2 pkt 1 UDIP.**

Charakter sprawy.

W związku z powyższym nie można uznać, że sprawa, która stała się przedmiotem postępowania przed NSA była – jakkolwiek to rozumieć – „oczywiście i rażąco błaha”. W związku z tym sprawa ta nie mogła stać się podstawą do przedstawienia składowi siedmiu sędziów NSA zagadnienia prawnego, co sprawia, że nie została spełniona przesłanka funkcjonalna, wyrażona w art. 187 § 1 PPSA.

Sprawa nie jest błaha, bowiem dotyczy fundamentalnego zagadnienia – podstaw prawnych do wprowadzania w formie zarządzeń organów wykonawczych (zarządzających) aktów prawnych, które regulowałyby wysokość opłat za udostępnienie informacji publicznej. W dalszej kolejności sprawa dotyczy zbadania legalności nakładania opłaty w sposób zryczałtowany i automatyczny. Równocześnie organ, a za nim rozpoznające sprawę składy orzekające w całości pominęły kwestie braku prawidłowego zakwalifikowania wniosku jako podlegającego wykonaniu w oparciu o uouio. Wszystko to ma związek z działaniem organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, czyli ze zweryfikowaniem, czy w postępowaniu przez organem została zrealizowana zasada legalizmu, znajdująca podstawę w art. 7 Konstytucji RP.

Poza tym, sprawa będąca przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie nie była błaha pomimo *prima facie* bagatelnego jej przedmiotu – wysokości opłaty. Powyżej wskazano, że przedmiotem sporu nie jest sama opłata (ona została wszakże przez skarżącą uiszczona), ale działanie organu na podstawie i w granicach prawa. Sprawa dotyczyła niezwykle istotnego zagadnienia na kanwie realizacji prawa do informacji publicznej, a mianowicie instytucji opłat.

W tym względzie należy wskazać, że opłaty za udostępnianie informacji publicznej mogą w sposób negatywny wpłynąć na korzystanie przez obywatelki i obywateli z uprawnień informacyjnych, a tym samym zniechęcić do sprawowania społecznej kontroli działalności organów władzy publicznej. Nie ma przy tym zasadniczego znaczenia wysokość opłaty, wystarczy, aby była to opłata drobna, ale już sama konieczność uiszczenia jakiegokolwiek kwoty (i jej zapłata, która wymaga przedsięwzięcia przez obywatelkę lub obywatela działań) może zniechęcić ludzi do domagania się uzyskiwania informacji publicznych.

W związku z powyższym sprawy nie można ocenić jako błahych, gdyż dotyczyła legalności postępowania organu oraz skutków działań prawnych, podejmowanych przez organ. Z kolei z uwagi na to, że sprawa nie była błaha (bagatelna), nie mogła stać się podstawą do skierowania do składu siedmiu sędziów NSA zagadnienia prawnego o treści wskazanej w *petitum*.

(3) Niespełnienie przesłanki poważnych wątpliwości, które budzić ma przedstawione zagadnienie prawne

Drugą przesłanką, w świetle art. 187 § 1 PPSA, do wydania uchwały przez skład siedmiu sędziów NSA, jest wyłonienie się „zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości”. W związku z tym należy przeanalizować, w jakich sytuacjach zagadnienie prawne będzie budzić „poważne wątpliwości” i czy taki charakter ma zagadnienie, które przedstawiono w postanowieniu z 16 października 2015 r.

W postanowieniu Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2007 r. (sygn. I FPS 1/07), wskazano, że „O poważnych wątpliwościach prawnych będzie można mówić wówczas, gdy w sprawie pojawią się kwestie prawne, których wyjaśnienie nastęrcza znaczne trudności, głównie z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawnych. Podstawą do przyjęcia, że wystąpiła przesłanka określona w powołanym wyżej przepisie, będzie również pojawienie się w danej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (R. Hauser, A. Kabat: Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach, "Prokuratura i Prawo" 2003, nr 7-8, poz. 37)”.

Podobnie wskazano w postanowieniu NSA z dnia 28 stycznia 2015 r. (sygn. II FSK 1772/13): „O poważnych wątpliwościach prawnych będzie można mówić wówczas, gdy w sprawie pojawią się kwestie prawne, których wyjaśnienie nastęrcza znaczne trudności, głównie z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawnych. Podstawą do przyjęcia, że wystąpiła przesłanka określona w powołanym wyżej przepisie, będzie również pojawienie się w danej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych”.

W postanowieniu NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r. (sygn. II FSK 1046/12) można przeczytać, że „Podstawowym celem cytowanego uregulowania prawnego jest wyjaśnienie poważnych wątpliwości interpretacyjnych związanych z treścią przepisów prawnych. Wątpliwości dotyczyć muszą kwestii prawnych o zasadniczym znaczeniu w sprawie, w której powstały. O wątpliwościach tych można mówić, gdy wynikają ze stanu ustawodawstwa i orzecznictwa. Chodzi przy tym o wątpliwości, które wiążą się z możliwością różnego rozumienia przepisów prawnych. W art. 187 § 1 ustawy wskazuje się zatem na zagadnienie prawne o szczególnej doniosłości. Uwzględniając bowiem sens wyrazu "poważne", należy przyjąć, że w przepisie tym mowa jest tylko o takich zagadnieniach prawnych, których wyjaśnienie ma zasadnicze znaczenie przy rozstrzygnięciu konkretnej sprawy. O poważnych wątpliwościach prawnych będzie można mówić także wówczas, gdy w sprawie pojawią się kwestie prawne, których wyjaśnienie nastęrcza znacznych trudności, głównie z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawnych. Podstawą do przyjęcia, że wystąpiła przesłanka określona w powołanym wyżej przepisie, będzie również pojawienie się w danej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych”.

Co istotne, o wystąpieniu przesłanki z art. 187 § 1 PPSA można mówić wtedy, gdy powstałe wątpliwości mają charakter obiektywny, a więc wynikają ze stanu ustawodawstwa i orzecznictwa.

Wątpliwości o charakterze subiektywnym, istniejące jedynie w przekonaniu składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie będą w tym wypadku wystarczające. O poważnych wątpliwościach prawnych będzie można mówić wówczas, gdy w sprawie pojawią się kwestie prawne, których wyjaśnienie nastęrcza znaczne trudności, głównie z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawnych. Podstawą do przyjęcia, że wystąpiła rozważana przesłanka będzie również pojawienie się w danej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 15 października 2008 r., II GPS 5/08, CBOSA, uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 15 grudnia 2004 r., FPS 2/04, CBOSA).

Martyna B. Wilbrandt-Gotowicz wskazuje, że zagadnienie prawne, o którym stanowi art. 187 § 1 PPSA, dotyczyć ma „przepisu rozbieżnie interpretowanego w praktyce sądowej albo przepisu o oczywiście wadliwej redakcji powodującej, że jest on niezrozumiały, albo przepisu niejasno sformułowanego, umożliwiającego przeciwstawne sobie interpretacje, gdy autorytatywne jego wyjaśnienie może mieć znaczenie prejudycjalne dla kształtowania się przyszłego orzecznictwa” (M. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sędwoadministracyjnych*, Warszawa 2010, s. 169 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

„Kwalifikowany charakter wątpliwości nabywają te trudności interpretacyjne, które mogą być rozstrzygnięte w oparciu o obowiązujący paradygmat interpretacyjny w różny sposób, przy czym żaden rezultat wykładni nie jest co do zasady błędny (M. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sędwoadministracyjnych*, Warszawa 2010, s. 171).

Istotą rozstrzygania zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości przy rozpoznawaniu skarg kasacyjnych jest to, że instytucja ta „powinna służyć przede wszystkim ujednoczeniu orzecznictwa NSA w wypadkach, gdy składy zwykle podejmują odmienne rozstrzygnięcia w analogicznych stanach faktycznych (H. Knysiak-Molczyk, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś (red.), Warszawa 2009, s. 779). Wynika z tego, że o poważnych wątpliwościach możemy mówić wtedy, gdy rozumienie określonego przepisu sprawia trudności, spowodowane głównie możliwościami różnego rozumienia przepisów, w tym – rozbieżnościami w orzecznictwie sądowym.

W postanowieniu NSA z 16 października 2015 r. nie wskazano z czego miałyby wynikać, dostrzegane przez skład orzekający, problemy interpretacyjne. Nie wynika, aby także względy ujednoczenia orzecznictwa uzasadniały podjęcie uchwały przez skład siedmiu sędziów NSA. Nie wskazano na rozbieżności w pojmowaniu i interpretowaniu art. 58 § 1 pkt 6 PPSA.

Zgodnie z treścią art. 58 § 1 PPSA Sąd odrzuca skargę, jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego (pkt 1), wniesioną po upływie terminu do jej wniesienia (pkt 2), gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi (pkt 3), jeżeli sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona (pkt 4), jeżeli jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo jeżeli skarżący nie ma zdolności procesowej, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy albo jeżeli w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej stroną skarżącą zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie (pkt 5), jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu

szczególnego (pkt 5a) oraz jeżeli z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne (pkt 6).

Właśnie art. 58 § 1 pkt 6 PPSA w ocenie składu orzekającego ma być podstawą do odrzucenia skargi, jeżeli została ona złożona w sprawie oczywiście i rażąco błahej.

Doktryna prawnicza wskazuje, że wniesienie sprawy jest z innych przyczyn niedopuszczalne, jeżeli m.in. w sprawie zaistniał brak przedmiotu zaskarżenia, wniesienie skargi przez nieuprawniony podmiot, gdy nie wyczerpano środków zaskarżenia (J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, str. 205-207).

Uznanie, że wniesienie skargi jest z innych przyczyn niedopuszczalne skutkuje, w świetle art. 58 § 1 PPSA, odrzuceniem skargi. Wskazuje się, że odrzucenie skargi „jest w istocie wyłącznie stwierdzeniem jej niedopuszczalności i wręcz odmową merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy” (*Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2015, komentarz do art. 58]. Wskazuje się, że skarga jest niedopuszczalna, jeżeli skarga posiada braki, które nie mogą być usunięte w postępowaniu sądowym. Owe braki mogą dotyczyć: 1) przedmiotu zaskarżenia, 2) podmiotu legitymowanego do wniesienia skargi oraz 3) szeroko rozumianej formy skargi, w tym m.in. zachowania terminu do jej wniesienia, konieczności wyczerpania środków zaskarżenia, uiszczenie wpisu od skargi, itd. (zob. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 200).

Wskazać należy, że odrzucenie skargi jest związane z sytuacją, że z określonych powodów formalnych, proceduralnych, skarga nie może zostać rozpatrzona merytorycznie.

W niniejszej sprawie skład orzekający NSA w postanowieniu z 16 października 2015 r. stoi na stanowisku, że z określonych powodów (gdy jest ona wniesiona w sprawie oczywiście i rażąco błahej), związanych ze stroną treściową, merytoryczną skargi, nie będzie ona rozpatrzona co do istoty.

Należy jednak wskazać, że z istoty rzeczy, nawet jeżeli sprawa jest w czyjejs ocenie błaha, prosta, nie budząca wątpliwości tudzież nie powodująca znacznych skutków społecznych, to – jeżeli realizuje wymogi zawarte w przepisach prawa – nie ma przeszkód, aby ją merytorycznie rozpatrzeć.

Zagadnienie prawne, przedstawione w postanowieniu z 16 października 2015 r. nie budzi jakichkolwiek wątpliwości. Nie wymaga daleko idących rozważań stwierdzenie, że nie można odrzucić skargi z tego powodu, że została wniesiona w sprawie oczywiście i rażąco błahej. Owo stwierdzenie jest rezultatem wykładni art. 58 § 1 pkt 6 PPSA z uwzględnieniem norm wyższego rzędu – norm wynikających z przepisów Konstytucji RP.

Reguły wykładni nakazują dokonywać wykładni przepisów w taki sposób, aby rezultat tych czynności intelektualnych nie pozostawał w sprzeczności z normami wysłowionymi w aktach wyższego rzędu. W związku z powyższym, dokonując art. 58 § 1 pkt 6 PPSA, wszelkie inne rezultaty wykładni niż wyżej wskazana (dotycząca niedopuszczalności odrzucenia skargi ze wskazanych powodów) byłyby nieprawidłowe, bowiem pozostające w sprzeczności z normami konstytucyjnymi.

Słowem – zagadnienie prawne, które stało się przedmiotem rozważań składu orzekającego, można

rozwiązać poprzez dokonanie wykładni w sposób prawidłowy, respektujący wymóg rekonstrukcji norm z danego aktu prawnego wraz z uwzględnieniem norm wynikających z aktów hierarchicznie wyższych.

W związku z powyższym przyjęcie, że można na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 PPSA odrzucić skargę, jeżeli została wniesiona w sprawie „oczywiście i rażąco błahej” pozostaje w sprzeczności z istotą odrzucenia skargi, bowiem zamyka drogę do rozpatrzenia co do istoty rzeczy sprawę, która z proceduralnego punktu widzenia może zostać rozpatrzona, jednak z powodu uznania sędziowskiego nie zasługuje ona na zajęcie się nią. Taka sytuacja pozostawałaby w istotnej sprzeczności z prawem człowieka do sądu, którego unicestwienie doprowadziłoby do naruszenia innych wolności i praw człowieka i obywatela, w tym m.in. prawa do informacji publicznej.

W uzasadnieniu postanowienia z 16 października 2015 r. skład orzekający nie wskazuje na istniejące w doktrynie lub orzecznictwie zagadnienie wywołujące poważne wątpliwości prawne. W ocenie Stowarzyszenia czyni raczej pewne ogólne rozważania na temat realizacji prawa do sądu z punktu widzenia obowiązujących przepisów postępowania. W znacznej mierze są to rozważania, nad którymi można się zastanawiać na kanwie nauki filozofii lub teorii prawa. Jednakże nie wykazano, ażeby zagadnienie prawne w sposób obiektywny istniało i budziło poważne wątpliwości. Można pokusić się o tezę, że wątpliwości co do rozumienia art. 187 § 1 PPSA mają charakter subiektywny, związany z wątpliwościami konkretnego składu orzekającego, nie zaś praktyki stosowania prawa lub nauki.

Kwestie podnoszone przez skład orzekający, ze swej treści i natury, są raczej tezami do dyskusji na temat zmian w obowiązującym prawie, a ściślej rzecz biorąc – w obowiązującej procedurze sądownoadministracyjnej.

W związku z tym, iż wykładnia art. 58 § 1 pkt 6 PPSA nie budzi wątpliwości co do tego, czy można z niej wyinterpretować normę nakazującą sądowi odrzucenie skargi w przypadku gdy sprawa dotyczy sprawy „oczywiście i rażąco błahej”, wysłowionego zagadnienia prawnego w postanowieniu z 16 października 2015 r. nie można uznać za „zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości”, o którym stanowi art. 187 § 1 PPSA.

W ocenie Stowarzyszenia istotą postanowienia z 16 października 2015 r. nie jest rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego wywołującego poważne wątpliwości (w rozumieniu art. 187 § 1 PPSA), ale poszukiwanie pozaprawnych (nie znajdujących wyraźnych podstaw w przepisach powszechnie obowiązującego prawa) ograniczeń konstytucyjnych praw człowieka i obywatela – prawa do sądu oraz prawa do informacji publicznej.

Z tego powodu Stowarzyszenie stoi na stanowisku, że podjęcie uchwały przez skład siedmiu sędziów NSA w związku z postanowieniem NSA z 16 października 2015 r. jest niedopuszczalne.

III. Uzasadnienie wniosku procesowego o podjęcie uchwały przez skład siedmiu sędziów naczelnego sądu administracyjnego wskazującej, że sąd administracyjny nie może odrzucić skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ppsa w związku z art. 8 Konstytucji RP, gdy skład orzekający sądu administracyjnego uzna, że skarga ta stanowi, w jego ocenie, niedopuszczalne w państwie prawnym nadużycie prawa do sądu z uwagi na wniesienie jej w sprawie oczywiście i rażąco błahej.

W tym miejscu warto raz jeszcze przytoczyć treść zagadnienia prawnego, skierowanego do składu siedmiu sędziów NSA: „Czy sąd administracyjny może odrzucić skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) w związku z art. 8 Konstytucji, gdy stanowi ona niedopuszczalne w państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) nadużycie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) z uwagi na wniesienie jej w sprawie oczywiście i rażąco błahej”.

Po pierwsze trzeba zauważyć, że pytanie dotyczy to ewentualnej możliwości odrzucenia skargi. Odrzucenie polega na tym, że z określonych względów formalnych dana sprawa nie może stać się przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia sporu. Wobec określonych okoliczności bowiem sąd nie powinien daną sprawą się merytorycznie zajmować.

Jednakże należy zwrócić uwagę, że zgodnie z przytoczoną powyżej treścią zagadnienia prawnego, skarga miałaby podlegać odrzuceniu „gdy stanowi ona niedopuszczalne w państwie prawnym (...) nadużycie prawa do sądu (...) z uwagi na wniesienie jej w sprawie oczywiście i rażąco błahej”.

Spełnienie tych przesłanek miałoby oznaczać konieczność zbadania sprawy pod kątem merytorycznym, bowiem konieczne okazałoby się przeanalizowanie danej skargi pod kątem charakteru sprawy, której dotyczy. To by zaś oznaczało konieczność rozpatrywania skargi co do *meritum*. Wobec powyższego możliwość odrzucenia skargi w sytuacji, gdy została ona wniesiona w sprawie oczywiście i rażąco błahej pozostawałaby w sprzeczności z istotą instytucji odrzucenia skargi.

Można byłoby się zastanawiać, czy w systemie prawnym nie powinien obowiązywać przepis, który zezwalałby na niewydawanie sądowi rozstrzygnięcia w sprawie oczywiście i rażąco błahej (abstrahując od tego, jak rozumieć te przesłanki). Niezależnie od tego, że taka sytuacja rodziłaby uzasadnione wątpliwości co do jej konstytucyjności, musiałaby się ona wiązać z oddaleniem skargi, a nie jej odrzuceniem, bowiem owo rozstrzygnięcie mogłoby nastąpić tylko po merytorycznym przeanalizowaniu zagadnienia.

Zagadnienie prawne, przedstawione składowi siedmiu sędziów NSA, dotyczy ewentualnej dopuszczalności odrzucenia skargi „gdy stanowi ona niedopuszczalne w państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) nadużycie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) z uwagi na wniesienie jej w sprawie oczywiście i rażąco błahej”.

Należy w tym miejscu zauważyć, że przesłanką odrzucenia skargi miałaby być okoliczność, że ta skarga stanowi niedopuszczalne w państwie prawnym nadużycie prawa do sądu, co miałoby wiązać się z wniesieniem skargi w sprawie oczywiście i rażąco błahej.

Żadna z tych przesłanek nie doczekała się ani wykładni legalnej, ani jednoznacznego rozumienia w doktrynie prawniczej. Skład orzekający, formułując owe zagadnienie prawne, posłużył się wielokrotnie zwrotami niedookreślonymi.

Co oznacza wyrażenie „nadużycie” prawa do sądu? Czym jest „niedopuszczalne” nadużycie? Jak należy rozumieć sprawę „oczywiście błahą”, a jak „rażąco błahą”?

Gdyby uznać, że ze względu na wymienione przesłanki skarga mogłaby zostać przez skład orzekających odrzucona, oznaczałoby to pozostawienie w rękach sędziów niezwykle szerokiego marginesu do dowolnej interpretacji tych zwrotów niedookreślonych (w istocie – każdego z tych zwrotów). Paradoksalnie, tak wysłowione przesłanki mogłyby doprowadzić do nadużywania przez sądy art. 58 § 1 pkt 6 PPSA w ten

sposób, że w nadmierny, gdyż zbyt ekstensywny sposób dochodziłoby do ograniczeń prawa do sądu.

Oprócz tego, że taki stan rzeczy jest niedopuszczalny w świetle art. 2 Konstytucji RP, bowiem nie konweniuje z wymogiem zaufania obywatela do państwa, zasadę dostatecznej określoności, zasadę sprawiedliwości proceduralnej (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 24-44), jest absolutnie niedopuszczalny z tego powodu, że prowadziłyby do ograniczenia fundamentalnego prawa w państwie prawa, a mianowicie – prawa do sądu.

W tym miejscu należy z naciskiem podkreślić, że od realizacji i zapewniania przez władzę możliwości korzystania z prawa do sądu zależy realizowanie przez obywateli i obywatelki innych konstytucyjnych wolności i praw. W niniejszej sprawie ograniczenie prawa do sądu w ten sposób, że skarga została odrzucona, skutkowałoby tym, że konstytucyjne prawo do uzyskiwania wiedzy o działalności władz publicznych doznałoby uszczerbku. Ograniczenie tego prawa wynikałoby z nieistnienia w naszym porządku prawnym takich regulacji prawnych, które umożliwiałyby sądową ochronę tego prawa.

Prawo do sądu na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Prawo do sądu wynika z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Zgodnie z tym przepisem:

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.

Na jego podstawie zostało ukształtowane bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Podkreśla się w nim, że prawo do sądu stanowi jedno z podstawowych i fundamentalnych praw człowieka oraz stanowi ono niezbędną przesłankę rządów prawa. Prawo to dotyczy możliwości rozstrzygnięcia sporu przed sądami cywilnymi i administracyjnymi oraz rozstrzygnięcia zasadności zarzutów karnych.

Prawo do sądu jako prawo fundamentalne zostało szeroko unormowane w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Istota tego prawa składa się z trzech aspektów:

- powszechności, jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału art. 6 ust. 1 Konwencji zapewnia każdemu możliwość wniesienia skargi do sądu lub trybunału.

Trybunał stale powtarza, że art. 6 ust. 1 zapewnia każdemu prawo do wniesienia do sądu lub trybunału jakiegokolwiek żądania dotyczącego jego praw i obowiązków o charakterze cywilnym (patrz Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, 21 lutego 1975, § 36, Seria A nr 18). Na to „prawo do sądu”, którego częścią jest prawo dostępu do sądu, może powoływać się każdy, kto – na omawianych podstawach – uznał,

że ingerencja w wykonywanie przez niego praw o charakterze cywilnym jest bezprawna i skarży się na brak możliwości przedstawienia tego zarzutu w sądzie, wbrew wymogom art. 6 ust. 1 (patrz między innymi *Roche przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [GC], nr 32555/96, § 117, ECHR 2005-X, oraz *Salontaji-Drobnjak przeciwko Serbii*, nr 36500/05, § 132, 13 października 2009).

- rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Jest to termin nieprecyzyjny dlatego trzeba przede wszystkim wskazać, że rozpatrzenie sprawy obejmuje całość postępowania od momentu jego rozpoczęcia do zakończenia a sam termin rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie zależy w największym stopniu od indywidualnego skomplikowania sprawy. Pomimo tego większość wyroków zapadłych przeciwko Polsce dotyczy właśnie przekroczenia tego elementu prawa do Sądu.

*Trybunał oceni, czy długość postępowania była rozsądna, w świetle konkretnych okoliczności sprawy oraz biorąc pod uwagę kryteria wyznaczone przez orzecznictwo Trybunału, w szczególności skomplikowany charakter sprawy, postępowanie skarżącego i odpowiednich władz. W odniesieniu do ostatniego kryterium należy również brać pod uwagę, jakie były konsekwencje postępowania dla skarżącego (zobacz między innymi wyrok w sprawie *Philis przeciwko Grecji* (nr 2) z 27 czerwca 1997, *Reports* 1997-IV, s. 1083, § 35, oraz wyrok w sprawie *Portington przeciwko Grecji* z 23 września 1998, *Reports* 1998-VI, s. 2630, § 21).*

- rozpoznania sprawy przez niezawistą i bezstronny Sąd ustanowiony przez ustawę. Jest to kluczowa cecha stanowiąca o rzeczywistym charakterze prawa do Sądu. Jakkolwiek określenie w/w cech może nastroczać trudności poza wymogiem ustanowienia przez ustawę to trzeba wskazać, iż trybunał określił opisowo wymogi, które powinien spełniać organ rozpatrujący sprawę aby przypisać mu niezawisłość i bezstronność.

*Trybunał przypomina, że przy ustalaniu czy dany organ może zostać uznany za niezawistą – zwłaszcza od egzekutywy i stron w sprawie – należy uwzględnić, między innymi, sposób mianowania jego członków oraz długość ich kadencji, istnienie gwarancji zabezpieczających przed naciskami z zewnątrz, a także kwestię czy taki organ sprawia wrażenie niezawisłości (patrz sprawa *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 28 czerwca 1984 roku, § 78, Seria A nr 80; *Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 25 lutego 1997 roku, § 73) Ponadto, nieusuwalność sędziów przez egzekutywę w trakcie trwania ich kadencji musi generalnie zostać uznana za potwierdzenie ich niezawisłości, a zatem włączona do gwarancji wynikających z Artykułu 6 §1 (patrz sprawa *Campbell i Fell*, powołana wyżej, § 80).*

Nadto za podstawową gwarancję prawa do sądu należy uznać jawność postępowania sądowego (może ona być ograniczona w przypadkach określonych w/w przepisie), która umożliwia ocenę czy postępowanie sądowe spełnia wymienione wcześniej wymagania prawa do sądu a także takie ukształtowanie prawa procesowego, które czyni postępowanie sądowe jako rzeczywiste prawo jednostki a nie jedynie uprawnienie formalne. Trzeba jednak zauważyć, iż prawo do sądu może być ograniczone w przypadku gdy służy to uzasadnionym celom oraz nie narusza istoty tego prawa.

*Prawo dostępu do sądu z natury rzeczy wymaga uregulowania przez Państwo i może podlegać ograniczeniom. Niemniej jednak zastosowane obostrzenia nie mogą ograniczać przyznanego dostępu do sądu w taki sposób lub w takim zakresie, że doszłoby do naruszenia samej istoty tego prawa. Zastosowane ograniczenie będzie naruszało Konwencję w sytuacji, jeżeli nie służy ono prawnie uzasadnionemu celowi oraz jeżeli brak jest rozsądnych proporcji pomiędzy zastosowanymi środkami, a zamierzonym celem (patrz między innymi *Kreuz przeciwko Polsce*, nr 28249/95, §§ 52-57, ECHR 2001-VI, oraz *Liakopoulou**

przeciwko Grecji, nr 20627/04, §§ 19-25, 24 maja 2006).

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ugruntowało się stanowisko, iż wniesienie skargi do sądu w sprawie nie istotnej dla skarżącego może stanowić nadużycie prawa do Sądu. Art. 35 ust. 3 Konwencji stanowi, że Trybunał stwierdza niedopuszczalność skargi jeżeli stanowi ono nadużycie prawa do Sądu. Jeżeli Trybunał poweźmie wątpliwości co do tego czy skarżący nawet bezprawnym działaniem doznał jakiegokolwiek uszczerbku stosuje kryterium dopuszczalności. Badając wszystkie okoliczności sprawy Trybunał ocenia czy sprawa ma dla skarżącego chociażby minimalny poziom dolegliwości. Ich brak skutkuje odrzuceniem skargi.

W myśl ogólnej zasady de minimis non curat praetor, to właśnie kryterium dopuszczalności opiera się na koncepcji, zgodnie z którą naruszenie prawa, nawet rzeczywiście istniejące z czysto prawnego punktu widzenia, powinno osiągnąć minimalny poziom istotności, aby uzasadnić jego rozpoznawanie przez trybunał międzynarodowy. Ocena takiego minimalnego poziomu jest, z natury rzeczy, relatywna i uzależniona od wszystkich okoliczności sprawy. Istotność naruszenia należy oceniać, uwzględniając zarówno subiektywne odczucia skarżącego, jak i obiektywnie określoną wartość w danej sprawie (Korolev przeciwko Rosji (dec.), nr 25551/05, z dnia 1 lipca 2010 r).

Można zauważyć tendencje, iż brak znaczącego uszczerbku związany jest najczęściej z niewielką sumą wartości sporu jednakże może wystąpić także w przypadku nie istotności dla skarżącego z innych powodów. Trzeba jednak podkreślić, że interes finansowy w żadnym wypadku nie może być jedynym kryterium oceny, gdyż sprawa może dotyczyć jedynie sfery zasad lub też niewielka kwota może stanowić dla skarżącego istotne obciążenie.

Innymi słowy, brak znaczącego uszczerbku można określić na podstawie kryteriów takich finansowy wpływ sprawy będącej przedmiotem sporu lub istotności sprawy dla skarżącego (Adrian Mihai Ionescu przeciwko Rumunii (dec.), nr 36659/04, z dnia 1 czerwca 2010 r.).

W związku z tym Trybunał przypomina, iż uznał uprzednio za nieistotną stratę materialną w wysokości 90 EUR, której poniesienie zarzucił skarżący w sprawie Adrian Mihai Ionescu (cyt. powyżej) i określił jako nieistotną stratę materialną w wysokości 0,50 EUR, której poniesienie zarzucił skarżący w sprawie Korolev (cyt. powyżej). Podobnie Trybunał uznał, iż kryterium znaczącego uszczerbku nie zostało spełnione w sprawach dotyczących opóźnionej płatności kwoty 25 EUR (Gaftoniuc przeciwko Rumunii, (dec.) nr 30934/05, z dnia 22 lutego 2011) braku wypłaty skarżącemu przez władze państwowe kwoty 12 EUR (Fedotov przeciwko Rumunii (dec.), nr 51838/07, z dnia 24 maja 2011 r.; braku wypłaty skarżącemu przez władze państwowe kwoty 107 EUR wraz z kosztami w kwocie 121 EUR, łącznie kwoty 228 EUR (Burdiv przeciwko Mołdowie (dec.), nr 38875/08, z dnia 14 czerwca 2011 r.)

Analizując przedmiotowe zagadnienie na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka należy zauważyć, iż skargi przy kwotach o podobnej wysokości bywały odrzucane przez Trybunał trzeba jednak stwierdzić, iż skarżąca w swojej skardze powołuje się nie tylko na kwestie finansowe, ale także na kwestie prawne takie jak przekroczenie granicy uznania administracyjnego przez Wójta, nie zastosowanie w tej sprawie cennika określonego w zarządzeniu czy wreszcie niedostateczne wyjaśnienie podstawy rozstrzygnięcia. Można więc uznać, że jest to spór prawny nie tylko o podłożu finansowym, ale także mający na celu wyegzekwowanie zgodności działania organu z prawem. Trzeba również dodać, że Konwencja wprost określa możliwość odrzucenia skargi ze względu na nadużycie prawa

do Sądu natomiast przepisy Polskiej procedury sądowo-administracyjnej takiej możliwości nie przewidują.

Ponadto istotnym zagadnieniem jest ocena czy w niniejszej sprawie nie wystąpiło przywołane zjawisko określane jako le détournement de pouvoir – tj. działania organu formalnie w granicach prawa, lecz wbrew zamierzeniu podmiotu, który to prawo uchwalił. W toku postępowaniu trzeba zbadać prawne podstawy wydania aktu zobowiązującego skarżącą do wniesienia opłaty, co wyżej wskazano. Z przytoczonych wyżej argumentów dotyczących podstaw prawnych dla wyznaczenia opłaty, uzasadniony może być wniosek, iż w realiach niniejszej sprawy to Wójt Gminy dopuścił się nadużycia prawa, a skarżąca jedynie zwalczała skutek tego nadużycia w postaci aktu wzywającego do opłaty.

Niedopuszczalne ograniczenie prawa do sądu, a w konsekwencji innych praw człowieka

Należy zwrócić uwagę, że wszelkie ograniczenia wolności i praw człowieka muszą spełniać warunki, wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie ze wskazanym przepisem konstytucyjnym ograniczenia mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Wymóg uregulowania ograniczeń praw (w tym prawa do sądu i prawa do informacji publicznej) oznacza nie tylko to, że ograniczenie w praktyce stosowania znajduje swoją podstawę w akcie ustawowym, ale także to, że to ograniczenie jest w sposób szczegółowy określone. Nie można bowiem doprowadzać do sytuacji, w której przepis jest zredagowany w określonym celu, miałby stać się podstawą do wyinterpretowania z niego normy (w wyniku błędnej wykładni), która pozostawałaby niezgodna z normami konstytucyjnymi (usankcjonowanie błędnego rezultatu wykładni przepisu). W tym miejscu należy wskazać, że z przepisu art. 58 § 1 pkt 6 PPSA nie można w żadnym wypadku przy zastosowaniu prawidłowych reguł wykładni, wyinterpretować normy prawnej, zgodnie z którą sąd może odrzucić skargę gdy stanowi ona niedopuszczalne w państwie prawnym nadużycie prawa do sądu z uwagi na wniesienie jej w sprawie oczywiście i rażąco błahej. Taki rezultat wykładni oznaczałby bowiem, że w sposób nieprawidłowy ją przeprowadzono. Jedną z dyrektyw wykładni jest rekonstrukcja normy w taki sposób, aby uwzględniała ona obowiązujące w momencie interpretacyjnym normy wyższego rzędu. Uznanie, że z art. 58 § 1 pkt 6 PPSA można wyinterpretować normę o powyższej treści oznaczałoby, że osoba dokonująca wykładni nie wzięła pod uwagę art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (konieczność uregulowania obowiązku w ustawie) w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

IV. PODSUMOWANIE.

Nie jest rolą sądu ograniczanie żadnego konstytucyjnego prawa, w tym prawa do sądu tudzież prawa do informacji (publicznej). Rolą sądu jest stosowanie powszechnie obowiązującego prawa, a w przypadku prawa do informacji (publicznej) rolą sądów administracyjnych ze względu na legitymację skargową – tylko podmioty uprawnione – ochrona prawa człowieka do informacji (publicznej).

Jak już wskazaliśmy powyżej, analiza treści przepisu oraz doktryny prawniczej nie pozwala na wyprowadzenie wniosku, że istnieje spór co do rozumienia art. 58 § 1 pkt 6 PPSA, w którym to sporze niektórzy twierdziliby, że przepis ten pozwala odrzucenie skargi, gdy została ona wniesiona w sprawie

oczywiście i rażąco błahej.

W związku z tym wystąpienie składu orzekającego NSA w sprawie I OSK 1992/14 z zagadnieniem prawnym do składu siedmiu sędziów NSA należy uznać za próbę ograniczenia prawa do sądu oraz, na kanwie niniejszej sprawy, także prawa do informacji publicznej.

W ocenie Stowarzyszenia niedopuszczalne byłoby takie ograniczenie prawa do sądu, gdyż pozostawałoby w sprzeczności z treścią art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Poza tym, co istotne, rozważanie zagadnienia prawnego o takiej treści nie jest domeną sądów. Powinien to uczynić ustawodawca, projektujący przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Pragniemy zwrócić uwagę na to, że nie bez powody przesłanki oddalenia skargi, tudzież jej odrzucenia, znajdują szczegółową regulację w prawie. Wynika to z okoliczności, że zastosowanie którejkolwiek z przesłanek skutkuje tym, że na kanwie konkretnej sprawy zamknięta zostaje droga sądowa, co zaś oznacza, że obywatel lub obywatelska nie może uzyskać sądowej ochrony swoich praw. Przepisy prawa mają bowiem chronić przed arbitralnym ograniczaniem prawa do informacji, z tego powodu możliwie precyzyjne sformułowane są przesłanki do odrzucenia skargi bez jej merytorycznego rozpatrzenia lub oddalenia skargi.

Z tego powodu nie można dopuścić do sytuacji, że droga do sądu mogłaby zostać zamknięta przez skład orzekający z powodu odniesienia się do nieprecyzyjnych przesłanek, nie wynikających z przepisów prawa, a znajdujących swoją wątpliwą podstawę w przykładach orzecznictwa.

Nawet jeśli takie stanowiska sądów, co do spełnienia wskazanych niedookreślonych, wieloznacznych przesłanek podlegałyby kontroli instancyjnej, to należy zwrócić, że wszczęcie procedury odwoławczej wiązałoby się z czasem, kosztami, a w przypadku skargi kasacyjnej wiązałoby się z koniecznością spełnienia tzw. przymusu radcowsko-adwokackiego. Taki stan rzeczy godziłby w prawo do sądu (także w tej jego części, w której akcentuje się prawo do załatwienia sprawy w „rozsądnym” terminie) oraz w inne prawa i interesy skarżących, które nie uzyskiwałyby z tego powodu bieżącej, adekwatnej ochrony. **Prowadziłoby to w wielu przypadkach do zniweczenia prawa do sądu w sprawach ochrony prawa do informacji (publicznej).**

Wszystko to sprawia, że – odpowiadając twierdząco na przedstawione zagadnienie prawne w postanowieniu z 16 października 2015 r. – realizacja prawa człowieka do sądu byłaby utrudniona i z tego powodu ucierpiałyby także inne prawa i interesy obywateli i obywaterek.

V. UWAGI DODATKOWE.

Kształtujące się zasady transparentności działania władz publicznych w Polsce opierają się głównie na doktrynie i orzecznictwie związanym ze stosowaniem art. 61 Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych (również w znaczącej części doktryny) nie jest zauważane, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka wywodzi z art. 10 Europejskiej konwencji praw

człowieka i podstawowych wolności prawo do informacji publicznej. Ewolucja orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, której skutkiem są wyroki: TASZ przeciwko Węgrom (nr skargi 37374/05, wyrok z 14 kwietnia 2009 r.), Młodzieżowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii (nr skargi 48135/06, wyrok z 25 czerwca 2013 r.), Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes przeciwko Austrii (nr skargi 39534/07, wyrok z 28 listopada 2013 r.), GUSEVA przeciwko Bułgarii (nr skargi 6987/07, wyrok z 17 lutego 2015 r.) – doprowadziła do ugruntowania standardu ochrony prawa człowieka do informacji (publicznej).

Na tym tle docenić należy wyrok NSA oz. w Łodzi z 6 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Ł 2722/95: „W utrzymanych w mocy przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących praw obywatelskich, pochodzących z 1952 r., nie znajdujemy prawa do informacji znajdującego się w większości nowoczesnych konstytucji. Prawo do informacji wynika jednak z szerszego prawa do wyrażania opinii, ustanowionego w ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (...). Prawo do uzyskiwania informacji jest zatem - w ujęciu Konwencji, elementem szerszego prawa do swobodnego wyrażania opinii. (...)”. Zatem już 1996 r. określony został w orzecznictwie sądów administracyjnych standard ochrony prawa do informacji (publicznej). Każde jego ograniczenie musi wynikać z ustaw i być uzasadnione. Gwarancje te wynikają również z art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Sądy administracyjne w niektórych wyrokach wprowadzają w orzecznictwie koncepcję dokumentu wewnętrznego/sfery wewnętrznej działania administracji. Zdajemy sobie sprawę, iż taka przesłanka może stanowić ograniczenie prawa do informacji (publicznej), m.in. taka przesłanka wskazana została w Konwencji Rady Europy w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych z 18 czerwca 2009 r., podpisana w Tromsø. Również w Polsce w uouioś przesłanka taka może stanowić podstawę do odmowy udostępnienia informacji publicznej (art. 17 pkt 1 i 2 „Organ administracji może odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli: 1) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania; 2) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się”). Jednakże ustawodawca nie zdecydował się wprowadzić tego wyłączenia do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tym samym brak ustawowej podstawy do ograniczenia prawa do informacji (publicznej) powinien skutkować niemożliwością orzekania przez sądy o takiej podstawie wyłączenia jawności. W orzecznictwie jednak uznano, że sąd może każdorazowo decydować czy dana informacja ma charakter wewnętrzny, a tym samym nie stanowi informacji publicznej i nie podlega pod prawo do informacji (publicznej) – całościowo i w każdym momencie – niezależnie od chronionych wartości.

Ponadto w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego została wprowadzona koncepcja nadużywania prawa do informacji publicznej – wyrok NSA z 30 sierpnia 2012 r., sygn. akt I OSK 799/12. Również w tym przypadku polski ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie takiego rozwiązania w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

W związku z przedmiotowym pytaniem dochodzi kolejna kwestia związana z rzeczywistym ograniczeniem prawa do informacji (publicznej) – sądową ochroną tego prawa.

Uznając za Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, że prawo do informacji (publicznej) jest fundamentem zdrowej demokracji, z pewną dozą przykrości przyjmujemy jako Stowarzyszenie zajmujące się od wielu lat jawnością, erozję tego prawa dokonywaną w niektórych wyrokach sądów administracyjnych. Prawo do informacji (publicznej) winno podlegać szczególnej ochronie, ponieważ w wyniku jego realizacji władze publiczne podlegają kontroli społecznej, a społeczeństwo może podejmować decyzje w oparciu o obiektywne przesłanki – wiadomości.

Tym samym wnosimy jak w petitum naszego przystąpienia.

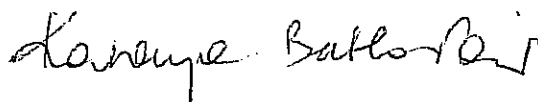
Szymon Osowski

PREZES
SIECI OBYWATELSKIEJ - WATCHDOG POLSKA



Katarzyna Batko-Toluć

WICEPREZESKA
SIECI OBYWATELSKIEJ - WATCHDOG POLSKA



W załączeniu:

- Statut stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska wraz z odpisem z KRS,
- uchwała zarządu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska o zgłoszeniu udziału w postępowaniu ze skargi Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie o sygn. akt II SA/Sz 1199/15,
- dwie kopie niniejszego przystąpienia.

