

Warszawa, 15 kwietnia 2016 r.

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

140/BW/SOWP/2016/SOKBT

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

PISMO W SPRAWIE SWOBODNEGO REJESTROWANIA ROZPRAW PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska, za sprawą niniejszego pisma, pragnie zwrócić uwagę na problem związany z praktyką funkcjonowania sądów administracyjnych, polegający na arbitralnym ograniczaniu możliwości nagrywania rozpraw przed sądami administracyjnymi przez zainteresowane osoby.

I. O Stowarzyszeniu

Misją naszego Stowarzyszenia 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 projektów Stowarzyszenia – Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej (www.informacjapubliczna.org.pl) – realizujemy nadzór obywatelski nad realizacją art. 61 Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej¹. Jawność jest wszak niezbędnym elementem wykonywania zasady zwierzchności narodu wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP oraz wykonywania społecznej kontroli.

Stowarzyszenie prowadzi poradnictwo w zakresie spraw związanych z obywatelskim prawem do informacji publicznej. Jesteśmy wielokrotnie stroną postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych, jak również uczestnikiem tych postępowań jako organizacja społeczna.

W związku z prowadzoną przez nas działalnością zarówno sami, jako organizacja, dostrzegamy problem z ograniczaniem możliwości rejestrowania rozpraw, jak i problem ten jest nam sygnalizowany przez nasze członkinie i członków oraz osoby i podmioty zwracające się do naszego systemu poradnictwa.

II. Stan prawny

Procedura sądowoadministracyjna, regulowana przepisami Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie zawiera regulacji dotyczących warunków czy przesłanek wyrażenia przez sąd (tudzież przewodniczącego składu orzekającego) nagrywania przez obywatelki i obywateli dźwięku lub/i obrazu rozpraw odbywających się przed tymi sądami.

W przepisach procedury sądowoadministracyjnej nie unormowano przepisów normujących nagrywanie rozpraw, w tym zwłaszcza zawierających upoważnienie sądu lub składu ograniczającego do odmawiania uwieczniania rozprawy. Takie regulacje przewiduje procedura karna, zgodnie z którą sąd może zezwolić przedstawicielom radia, telewizji, filmu i prasy na dokonywanie za pomocą aparatury utrważeń obrazu i dźwięku z przebiegu rozprawy, gdy uzasadniony interes społeczny za tym przemawia, dokonywanie tych czynności nie będzie utrudniać prowadzenia rozprawy, a ważny interes uczestnika postępowania temu się nie sprzeciwia (art. 357 § 1 KPK). Ponadto sąd może określić warunki, od których spełnienia uzależnia wydanie zezwolenia przewidzianego w przytoczonym przepisie (art. 357 § 2 KPK). Z kolei

¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.), dalej jako: UDIP.

zgodnie z art. 358 KPK, jeżeli nie przemawia przeciw temu wzgląd na prawidłowość postępowania, sąd na wniosek strony wyraża zgodę na utrwalenie przez nią przebiegu rozprawy za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk.

Procedura karna ogranicza możliwość rejestrowania rozpraw tylko do przedstawicieli radia, telewizji, filmu, prasy i stron oraz odnosi się do możliwości rejestrowania (w odniesieniu do stron sąd może zezwolić tylko na rejestrowanie dźwięku).

Z naciskiem należy podkreślić, że analogicznych rozwiązań nie zawiera Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Na problem prawnej regulacji dotyczącej nagrywania rozpraw, w odniesieniu do spraw cywilnych, wskazał Mirosław Wróblewski, pisząc, że:

„Mając to na względzie należy podzielić wyrażony przez RPO pogląd, że z uwagi na możliwość stosowania przez sądy w stosunku do uczestników postępowania instrumentów policyjnej sesyjnej w przypadkach zakwalifikowania utrwalania przebiegu rozprawy bez uzyskanej zgody jako zakłócenia przebiegu postępowania, wzgląd na ochronę wolności i praw obywatelskich przemawia za koniecznością jednoznacznego uregulowania dopuszczalności nagrywania rozpraw w przepisach prawa powszechnie obowiązującego”

M. Wróblewski, *Stanowisko RPO w przedmiocie nagrywania rozpraw*, [w:] *Elektroniczny protokół a wymiar sprawiedliwości. Materiały z konferencji Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iusticia”*, Warszawa 2014, s. 157.

III.

Z punktu widzenia nagrywania przebiegu rozpraw przez obywatelki i obywateli istotne znaczenie ma przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W ocenie stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska „jawne” rozpatrzenie sprawy wiąże się także, co do zasady, z umożliwieniem zainteresowanym osobom nagrywania przebiegu rozprawy przed sądami administracyjnymi.

Umożliwienie nagrywania rozpraw ma także istotne znaczenie z punktu widzenia art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi normatywną podstawę prawa podmiotowego do uzyskiwania informacji o działalności władz publicznych. Nie ulega wątpliwości, że zakresem przedmiotowym prawa do informacji publicznej jest też objęte uzyskiwanie informacji o działalności władzy sądowniczej, w tym sądów administracyjnych.

Realizację art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi art. 10 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który stanowi o tym, że „rozpoznanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. Przepis ten stanowi normatywną podstawę zasady jawności postępowania przed sądami administracyjnymi. Ponadto art. 90 § 1 PPSA stanowi o tym, że „jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawę na rozprawie”.

Jedynie ograniczenia w tej mierze wyrażono w art. 96 PPSA, którego jednostki redakcyjne mają następujące brzmienie:

§ 1. Sąd z urzędu zarządza odbycie całego posiedzenia lub części przy drzwiach zamkniętych, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża moralności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, a także gdy mogą być ujawnione okoliczności stanowiące informacje niejawne.

§ 2. Sąd na wniosek strony zarządza odbycie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych, jeżeli wymaga tego ochrona życia prywatnego strony lub inny ważny interes prywatny. Postępowanie dotyczące tego wniosku odbywa się przy drzwiach zamkniętych. Postanowienie w tym przedmiocie sąd ogłasza publicznie.

IV.

Biorąc pod uwagę zasadę jawności postępowania przed sądami (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 10 i art. 90 § 1 PPSA) oraz brak regulacji w PPSA ograniczających możliwości rejestrowania rozpraw w ocenie naszego Stowarzyszenia zasadą powinno być zezwalanie na nagrywanie rozpraw (niezakazywanie nagrywania rozpraw) zainteresowanym osobom uczestniczącym na rozprawie.

Jednakże w praktyce wielokrotnie spotkać się można z sytuacją, w której przewodniczący składu orzekającego zabrania nagrywania rozprawy lub też nie wyraża zgody na jej nagrywanie. Można wysunąć tezę, że podstawę do rozstrzygnięcia w tych sprawach stanowi art. 98 § 1 PPSA, zgodnie z którym przewodniczący otwiera, prowadzi i zamyka posiedzenia, udziela głosu, zadaje pytania, upoważnia do zadawania pytań i ogłasza orzeczenia.

Członkinie i członkowie naszego Stowarzyszenia wielokrotnie sygnalizują problem z nagrywaniem rozprawy przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. W tym względzie pragniemy wskazać, tytułem przykładu, na przykłady dwóch spraw, w których przewodniczący składu orzekającego nie wyraził zgody na nagrywanie przebiegu rozprawy.

W dniu 4 grudnia 2015 r. odbyła się rozprawa i ogłoszenie wyroku w sprawie przed WSA w Warszawie o sygn. II SA/Wa 1510/15. Sprawa dotyczyła skargi na decyzję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, na mocy której odmówiono udostępnienia umów cywilnoprawnych w zakresie kwot poszczególnych umów. Była to istotna sprawa, dotycząca legalności ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej przez jeden z najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej.

Nasz członek i współpracownik zwrócił się na rozprawie z wnioskiem o wyrażenie zgody na zarejestrowanie obrazu i dźwięku rozprawy. Przewodniczący składu orzekającego dopuścił wyłącznie możliwość zarejestrowania wyroku oraz ustnego przedstawienia jego głównych motywów². Sąd, uzasadniając lakonicznie odmowę, wskazał, że osoba wnioskująca nie jest stroną postępowania.

W sprawie zawisłej przed WSA w Szczecinie, o sygn. II SA/Sz 628/13, członkini naszego Stowarzyszenia zwróciła się z wnioskiem o zarejestrowanie rozprawy. Przewodniczący składu orzekającego odmówił jej zarejestrowania, wskazując, że nie jest ona przedstawicielką prasy. Co znamienne, sąd wyraził zgodę na nagranie rozprawy dziennikarce Polskiego Radia, która także była obecna na tej rozprawie.

Poza tym z problemem uniemożliwiania rejestrowania rozpraw wielokrotnie zgłaszają się do naszego Stowarzyszenia obywatele i obywatelki zwracający się o pomoc prawną. Wskazują oni, że przewodniczący składów orzekających lakonicznie uzasadniają niewyrażanie zgody na nagranie rozprawy (zakazują nagrania rozprawy). Można się także spotkać z pytaniem przewodniczącego, czy osoba wnioskująca o wyrażenie zgody na zarejestrowanie rozprawy jest dziennikarką/dziennikarzem.

W ocenie Stowarzyszenia nie ma podstaw do ograniczania możliwości nagrywania rozpraw wyłącznie do dziennikarzy lub jakkolwiek pojętych przedstawicieli mediów. Przepisy procedury sądowoadministracyjnej nie dają podstaw do zróżnicowania uprawnień do nagrywania rozprawy dziennikarzom i innym obywatelom. Co więcej, Europejski Trybunał Praw Człowieka zwraca uwagę, że realizacja funkcji kontrolnej i tworzenie podstaw publicznej debaty nie może być ograniczane wyłącznie do prasy, ale takie zadania pełnią także organizacje pozarządowe jako tzw. *public watchdog* (wyrok ETPC z 14 kwietnia 2009 r. w sprawie *Társaság a Szabadságjogokért [TASZ] przeciwko Węgrom*, skarga nr 37374/05³), czy także osoby fizyczne (zob. wyrok ETPC z 17 lutego 2015 r. w sprawie *Guseva przeciwko Bułgarii*, skarga nr 6987/07⁴).

² Nagranie jest dostępne pod adresem:

http://informacjapubliczna.org.pl/11,1032,rozprawa_o_jawne_kwoty_w_umowach_trybunalu_konstytucyjnego.html (dostęp: 12.04.2016 r.).

³ Polskie tłumaczenie wyroku dostępne jest na stronie internetowej Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej: http://informacjapubliczna.org.pl/7,107,przelomowy_wyrok_europejskiego_trybunalu_praw_czlowieka.html (dostęp: 12.04.2016 r.).

⁴ Wyrok ETPC z dnia 17 lutego 2015 r. w sprawie *Guseva przeciwko Bułgarii* (skarga nr 6987/07), HUDOC

V.

Kolejnym problemem związanym z niemożliwianiem nagrywania rozprawy jest to, że nie w każdym przypadku sędziowie wzmiankują w protokole o wniosku (zapytaniu) o umożliwienie nagrywania rozprawy w protokole rozprawy. W ocenie Stowarzyszenia, ze względu na zasadę jawności rozpatrywania spraw przed sądami, każde jej ograniczenie, w tym poprzez ograniczenie możliwości jej nagrywania, powinno znajdować wyraz z protokole rozprawy. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia praktyki ograniczania możliwości rejestrowania obrad, związanej z kolei z ograniczeniem konstytucyjnych praw, wyrażonych w art. 45 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

VI.

Przedstawiony problem wynika przede wszystkim z braku prawnej gwarancji możliwości rejestrowania obrad, ale także z arbitralnego i nieznajdującego uzasadnienia odstępowania przez przewodniczących składów orzekających od zasady jawności rozprawy przed sądami administracyjnymi.

Z tego powodu Stowarzyszenie zwraca się o wdrożenie standardu wyrażania zgody (niezakazywania) nagrywania obrazu i/lub dźwięku przez zainteresowane osoby. Takie działanie konweniuje, w ocenie Stowarzyszenia, z zasadą jawności rozpatrywania spraw – art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – oraz prawem do informacji o działalności władz publicznych, w tym zwłaszcza władzy sądowniczej – art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

W ocenie Stowarzyszenia niewyrażenie zgody na nagrywanie przez przewodniczącego powinno mieć miejsce, co do zasady, w sytuacji wyłączenia jawności rozprawy na podstawie art. 96 § 1 i 2 PPSA. W pozostałych przypadkach, gdy nie ograniczono jawności rozprawy, zakazywanie nagrywania rozprawy powinno być, w naszej ocenie, stosowane absolutnie wyjątkowo i znajdować silne uzasadnienie w okolicznościach.

Szymon Osowski

Katarzyna Batko-Toluc

WICEPREZESKA
SIECI OBYWATELSKIEJ - WATCHDOG POLSKA

Katarzyna Batko-Toluc

PREZES
SIECI OBYWATELSKIEJ - WATCHDOG POLSKA

Szymon Osowski