

WZÓR SKARGI

Warszawa, 12 sierpnia 2014 r.

Naczelny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Krakowie

ul. Rakowicka 10

31-511 Kraków

Skarżący:

stowarzyszenie Sieć obywatelska – Watchdog

Polska

ul. Ursynowska 22/2

02-605 Warszawa

reprezentowane przez

adwokata Macieja Klameę, prowadzącego

kancelarię adwokacką w Koninie przy ulicy

Chopina 21E

Organ:

Dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa

i Prokuratury

SKARGA KASACYJNA

na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

z dnia 30 lipca 2014 r. (sygn. akt II SA/Kr 1052/14)

W imieniu Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska (dalej jako: „Stowarzyszenie”) – pełnomocnictwo w załączeniu - w trybie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.; dalej jako: „pps”) zaskarżam w całości postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 lipca 2014 r. (sygn. akt II SA/Kr 1052/14) o odrzuceniu skargi Stowarzyszenia na akt Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i

Prokuratury w Krakowie wyznaczający opłatę za udostępnienie informacji publicznej oraz wnosząc o:

- uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości,
- zasądzenie kosztów (w tym kosztów zastępstwa adwokackiego) według norm przepisanych.

W oparciu o art. 174 pkt 2 ppsa zaskarżonemu postanowieniu Stowarzyszenie zarzuca naruszenie następujących przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik postępowania:

- art. 3 § 2 pkt 4 w zw. z art. 58 § 1 pkt 6 ppsa – poprzez przyjęcie przez sąd I instancji, iż pismo w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za udostępnienie informacji publicznej nie stanowi „innego aktu dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”, o którym stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ppsa, co skutkowało uznaniem skargi za niedopuszczalną i jej odrzuceniem (art. 58 § 1 pkt 6 ppsa).

Uzasadnienie

Stan faktyczny

Dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w piśmie z 23 maja 2014 r., wobec zmiany okoliczności sprawy, zawiadomił Stowarzyszenie o zmianie opłaty za udostępnienie informacji publicznej”. Stowarzyszenie pismem z 11 czerwca 2014 r. wezwało Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury do usunięcia naruszenia prawa. W wyniku tego Stowarzyszenie złożyło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na pismo Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury z 23 maja 2014 r.

W zaskarżonym postanowieniu z 30 lipca 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że pismo wyznaczające wysokość opłat za udostępnienie informacji publicznej i wzywające do uiszczenia tej opłaty nie jest aktem o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa, co skutkowało odrzuceniem skargi jako niedopuszczalnej. Stowarzyszenie w całości kwestionuje zaskarżone postanowienie.

I. Problem prawny

W niniejszej sprawie wymaga rozstrzygnięcia kwestia charakteru prawnego pisma, którego treścią jest wyznaczenie wysokości opłat za udostępnienie informacji publicznej (na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782, dalej jako: „udip.”). Zdaniem reprezentowanego przeze mnie Stowarzyszenia jest on innym niż decyzje i postanowienia aktem z zakresu administracji publicznej, dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, zatem w oparciu o art. 3 § 2 pkt 4 ppsa znajdującym się w obszarze kognicji sądów administracyjnych.

Regulacja art. 3 § 2 pkt 4 ppsa umożliwia poddawanie sądowej kontroli indywidualnych aktów administracyjnych (zob. red. R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed*

sądami administracyjnymi. *Komentarz*, Warszawa 2011, s. 53), których legalność, przy braku art. 3 § 2 pkt 4 ppsa, nie mogłaby być kontrolowana. Art. 3 § 2 pkt 4 ppsa pozwala zatem na pełniejsze realizowanie praw podmiotowych jednostki, które są uzależniane od rozstrzygnięć szeroko rozumianej administracji publicznej.

Z językowego brzmienia art. 3 § 2 pkt 4 ppsa wynikają warunki, które spełniać musi akt administracji publicznej, aby mógł być przedmiotem postępowania przed sądami administracyjnymi. Wobec tego, omawiany akt:

- 1) musi być aktem innymi niż decyzja administracyjna oraz postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym (na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, czy też rozstrzygające sprawę co do istoty) tudzież w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym (na które służy zażalenie).
- 2) musi się on mieścić w zakresie działalności administracji publicznej,
- 3) musi dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

II. Akt inny niż decyzja administracyjna oraz wskazane postanowienia

Art. 15 ust. 2 udip stanowi o tym, że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej „powiadomi wnioskodawcę o wysokości opłaty”. Ma to miejsce wówczas, gdy w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek podmiot ten miałby ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanymi we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku.

„Powiadomienie”, o którym mowa w art. 15 ust. 2 udip bez wątpienia nie następuje w formie decyzji tudzież postanowienia. Do wydania decyzji administracyjnej lub postanowienia ustawodawca musiałby wyposażyć podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej w odpowiednią normę kompetencyjną, której w art. 15 udip brak. Tymczasem art. 15 ust. 2 udip upoważnia podmiot zobowiązany do wydania owego powiadomienia o wysokości opłat. Nie sposób uznać, że owe powiadomienie (jakkolwiek nazwane, czy jako „zarządzenie”, „zawiadomienie”, „wezwanie”, „informacja”, czy niezatytułowane w ogóle – zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt I OSK 2359/12) nie stanowi ani decyzji administracyjnej, ani postanowienia.

III. Akt z zakresu administracji publicznej

Ustawodawca nakłada na wymienione w art. 4 udip podmioty obowiązek udostępniania informacji publicznej. Z kolei kompetencja do wydawania „powiadomienia” o wysokości opłaty, o której mowa w art. 15 ust. 1 udip jest genetycznie związana ze sferą administracji publicznej. Zawiadomienie o wysokości opłaty związanej z udostępnieniem informacji publicznej, kreujące obowiązek uiszczenia opłaty we wskazanej wysokości, stanowi władcze działanie administracji publicznej. Mieści się zatem ono w zakresie działania administracji publicznej, ma on bowiem publicznoprawny charakter.

Wskazuje się w literaturze, że akt ten musi dotyczyć sprawy indywidualnej, gdyż spraw ogólnych dotyczy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 (red. R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 54). Zawiadomienie o opłatach jest adresowane do jednostkowego, ściśle określonego adresata, dotyczy sprawy indywidualnej (jest związany ze stosunkiem pomiędzy wnioskodawcą a podmiotem zobowiązanym).

IV. Akt dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa

Wyznaczenie opłaty za udostępnienie informacji publicznej, której wysokość jest przekazywana przedmiotowym powiadomieniem, nakłada na wnioskodawcę obowiązek uiszczenia owej opłaty. W razie nie dokonania jej uiszczenia, może zostać wszczęta egzekucja. Wyznaczenie wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej bezpośrednio wpływa na obowiązek wnioskodawcy, bowiem od wysokości wyznaczonej opłaty zależy zakres owego obowiązku.

Kreowany w drodze poruszanego powiadomienia obowiązek wynika z przepisów prawa, bowiem podstawę do jego wydawania stanowi art. 15 ust. 2 udip.

W imieniu strony skarżącej podkreślam, iż pismo Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa Prokuratury, będące przedmiotem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, spełnia powyższe warunki, zatem mieści się w katalogu spraw kontrolowanych przez sądy administracyjne.

Nadto, pismo w sprawie wyznaczenia wysokości opłaty nie mieści się w katalogu wysłowionym w art. 5 ppsa, wskazującym w jakich sprawach nie są właściwe sądy administracyjne.

V. Charakter prawny powiadomienia w sprawie opłat w orzecznictwie sądów administracyjnych

Pragnę zwrócić uwagę na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 października 2012 r. (I OSK 2359/12). Dotyczy ono sprawy analogicznej do niniejszej – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach odrzucił skargę na powiadomienie o wysokości opłat, bowiem uznał, że akt taki nie mieści się w kognicji sądów administracyjnych. Strona złożyła na niniejsze postanowienie zażalenie. Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę kasacyjną i uchylił postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 25 października 2012 r. Stwierdzono, iż zawiadomienie o opłacie jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa.

Problematycznym jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2008 r. (sygn. akt I OSK 950/07), na który powołuje się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w zaskarżanym niniejszą skargą kasacyjną postanowieniu. Stwierdzono w nim, że powiadomienie o wysokości opłat nie jest ani aktem, ani czynnością o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ppsa.

Wskazany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego wprowadził niejednorodność postrzegania kwestii charakteru prawnego zawiadomienia o wysokości opłat za udostępnienie informacji publicznej. Stowarzyszenie w niniejszej skardze kasacyjnej pragnie jednoznacznie krytycznie ocenić wskazane rozstrzygnięcie.

Uznanie, że zawiadomienie o wysokości opłaty nie stanowi aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa, nie znajduje podstaw w prawie, bowiem takie zawiadomienie spełnia wszystkie przesłanki niezbędne do uznania za inny akt z zakresu administracji publicznej, objęty kognicją sądów administracyjnych. Pogląd taki nadto prowadziłby do nieakceptowanych skutków – wówczas nałożenie na wnioskodawcę opłat nie dość, że nie mogłoby zostać poddane instancyjnej kontroli w ramach postępowania administracyjnego, **to również nie mogłoby zostać skontrolowana legalność nałożenia takiej opłaty**. Byłoby to istotne zagrożenie dla realizacji prawa do informacji publicznej, stanowiącego jeden z fundamentów ustroju demokratycznego.

Późniejsze orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i wskazane poniżej wypowiedzi doktryny prawa dają podstawy do przyjęcia, że wskazany wyrok z 3 kwietnia 2008 r. miał charakter incydentalny i praktyka orzecznicza nie powinna iść w jego kierunku.

VI. Charakter prawny powiadomienia w sprawie opłat w doktrynie prawa

Należy zwrócić, iż pogląd dotyczący zaskarżalnego charakteru zawiadomienia o opłatach znajduje oparcie w wypowiedziach jurysprudencji.

W publikacji pod redakcją P. Szustakiewicza [P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2014] odwołano się do przywołanego orzeczenia NSA z 25 października 2012 r. (sygn. akt I OSK 2359/12), dodając, iż *Takie uregulowanie zagadnienia sposobu powiadamiania o wysokości opłaty rozwiązuje również kwestię ewentualnego postępowania odwoławczego. Od aktów wskazanych w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa nie służy bowiem zażalenie, ale wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, po dokonaniu którego i bezskutecznym upływie terminu do usunięcia naruszenia lub też po odmowie zmiany stanowiska ze strony organu przysługuje zainteresowanemu skarga do sądu administracyjnego* (s. 203 wskazanej publikacji).

Piotr Sitniewski wskazał, iż Powiadomienie o wysokości kosztów może zostać zaskarżone do WSA, ponieważ orzecznictwo sądowe uznaje tę czynność za podlegającą kognicji sądu administracyjnego [P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*. Komentarz, Wrocław 2011, s. 218]. Autor przywołał w tym zakresie na poparcie swoich tez wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lutego 2008 r. (sygn. akt I OSK 581/07) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 grudnia 2007 r. (sygn. akt II SA/Wa 850/07).

Z kolei Irena Kamińska oraz Mirosława Rozbicka-Ostrowska konstatują, iż *zaakceptować trzeba tę linię orzecznictwa, według której ustalenie wysokości opłat za dostęp do informacji publicznej (art. 15 ust. 1 u.d.i.p.) następuje w drodze aktu stwierdzającego obowiązek poniesienia opłaty oraz ustalającego jej wysokość. Jest to akt z zakresu*

administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa [I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 204]. Autorki z kolei przywołują wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 czerwca 2008 r., (sygn. akt II SA/Wa 459/07).

Kamil Klonowski wśród przykładów innych aktów z zakresu administracji publicznej wymienia *expressis verbis*, że akty te dotyczą *w sytuacjach określonych ustawami – ustalenie opłat administracyjnych, np. ustalenie opłaty za dostęp do informacji publicznej na podstawie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (K. Klonowski, *Kontrola sądownoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa” z art. 3 § 2 pkt 4 p.s.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 5/2012).

Podsumowanie

W imieniu Stowarzyszenia podkreślam, że pismo Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury spełnia przesłanki wynikające z art. 3 § 2 pkt 4 ppsa, zatem podlega pod kognicję sądów administracyjnych. Stanowisko takie, oparte na interpretacji przepisów postępowania, znajduje oparcie także we wskazanym orzecznictwie oraz piśmiennictwie.

Wobec powyższego wnoszę jak w *petitum* skargi kasacyjnej.

Załączniki:

- *odpis skargi kasacyjnej,*
- *pełnomocnictwo wraz z opłatą,*
- *potwierdzenie wpisu od skargi kasacyjnej.*