

CZASOPISMO INDICIUM

Redaktor naczelny

FRANCISZEK SKAWIŃSKI

Redaktorzy

Piotr Padamczyk
Bartosz Gembalczyk
Maja Baranowska

Adres redakcji

Tytusa Chałubińskiego 9 lok. 2
02-004 Warszawa

Adres korespondencyjny

Skrytka pocztowa 528
00-950 Warszawa

Wydawca

Fundacja “Indicium”
Tytusa Chałubińskiego 9 lok. 2
02-004 Warszawa

Skład z wykorzystaniem

L^AT_EX

Czasopismo udostępniane jest na licencji
CC Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe



Nr 2/2025 (38)
Warszawa 2025

ISSN: 2720-5444

SPIS TREŚCI

Orzecznictwo	3
1. Nakaz zachowania przepisów o ochronie informacji niejawnych przy wydawaniu decyzji o objęciu danej osoby ochroną Służby Ochrony Państwa, a prawo do informacji publicznej: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2025 r. w sprawie III OSK 7360/21	3
2. Charakter i zakres prawa dostępu do informacji publicznej. Dopuszczalność ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2025 r. w sprawie III OSK 2356/23	11
3. Brak opłaty od wniosku o nadanie klauzuli wykonalności wyrokowi sądu administracyjnego: Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 2024 r. w sprawie III CZP 51/23 .	25

ORZECZNICTWO

1.

**Nakaz zachowania przepisów o ochronie informacji niejawnych przy
wydawaniu decyzji o objęciu danej osoby ochroną Służby Ochrony Państwa,
a prawo do informacji publicznej**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 28 lutego 2025 r.
III OSK 7360/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)
Sędzia NSA Ewa Kwiecińska
Sędzia WSA (del.) Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 28 lutego 2025 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej K. J. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Wa 3/21 w sprawie ze skargi K. J. na decyzję Komendanta Służby Ochrony Państwa z dnia 11 grudnia 2020 r. nr 392/kadr/2020 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 23 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Wa 3/21, na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) dalej „p.p.s.a.” oddalił skargę K. J. na decyzję Komendanta Służby Ochrony Państwa z 11 grudnia 2020 r. nr 392/kadr/2020 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wskazał, że wnioskiem z 27 października 2020 r. skarżący zwrócił się do organu z wnioskiem o udo-

stępnienie informacji publicznej w postaci wskazania imienia i nazwiska osoby ochranianej, przewożonej w samochodzie służbowym, który w dniu 27 października 2020 r. na pl. Unii Lubelskiej w Warszawie miał kolizję z tramwajem. Zaskarżoną decyzją odmówiono skarżącemu udostępnienia informacji publicznej, z uwagi na ograniczenie dostępu do informacji w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (art. 5 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2020 r. poz. 2176; dalej: „u.d.i.p.”). Sąd oddalając skargę podzielił stanowisko organu, iż w sprawie zaistniały przesłanki odmowy udostępnienia żądanej informacji. Zwrócił uwagę, że do zadań Służby Ochrony Państwa (dalej także jako „SOP”) należy m.in. ochrona „innych osób ze względu na dobro państwa” - art. 3 pkt 1 lit. d ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 575; dalej: „ustawa o SOP”). Jednocześnie art. 4 ust. 1 ustawy o SOP nakłada na ministra właściwego do spraw wewnętrznych obowiązek zapewnienia niejawności danych zawartych w decyzji o objęciu konkretnej osoby ochroną Służby Ochrony Państwa. Ujawnienie tożsamości osoby podlegającej ochronie SOP prowadziłoby do ujawnienia informacji niejawnych, a nieuprawnione ujawnienie, czy określona osoba została objęta ochroną, może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez Służbę Ochrony Państwa zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Jednocześnie Sąd I instancji nie podzielił twierdzeń skarżącego, jakoby upublicznienie danych „innych osób” wzmocniłoby ich bezpieczeństwo. Sąd podkreślił konieczność wyważenia wartości w postaci dostępu do informacji publicznej oraz ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Skargę kasacyjną wniósł skarżący, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 63 pkt 1 ustawy o SOP, oraz art. 31 ust. 3 oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji RP - przez ich błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że zasadne i prawidłowe jest ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na konieczność ochrony form i metod realizacji zadań Służby Ochrony Państwa, z uwagi na treść art. 4 ust. 1 ustawy o SOP,
2. art. 5 ust. 1 u.d.i.p. i art. 16 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 4 ust. 1, art. 3 pkt 1 lit. d, art. 4 ust. 4 i 5 ustawy o SOP oraz w zw. z art. 1 ust. 1, art. 5 ust. 1-4 i art. 6 ust. 1 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 742; dalej „u.o.i.n.”) w zw. z art. 61

ust. 1 i 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP - przez ich błędną wykładnię, polegającą na niezasadnym przyjęciu, iż ogólne odesłanie do u.o.i.n. zawarte w ustawie o SOP stanowi wystarczającą podstawę do ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji w kontekście równie konstytucyjnego obowiązku wagi wartości konstytucyjnych przy dokonywaniu wszelkich ograniczeń praw i wolności.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o uchylenie wyroku w całości i rozpoznanie sprawy co do istoty przez uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie w przedmiocie kosztów. Wniósł także o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego przez radcę prawnego, wedle norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniósł, że ograniczenie prawa do informacji publicznej, o którym mowa w art. 5 ust. 1 u.d.i.p., musi mieć charakter proporcjonalny. Dyrektywa szerokiego traktowania konstytucyjnych praw i wolności, a wąskiej wykładni wyjątków od tychże praw, prowadzi do niedopuszczalności ograniczenia prawa do informacji z uwagi na inny cel, niż ochronę informacji niejawnych. W ocenie skarżącego wyrok Sądu I instancji pomija okoliczność, że żądana informacja dotycząca osoby przewożonej w samochodzie służbowym, została już ujawniona na gruncie licznych doniesień medialnych. Tym samym ujawnienie nazwiska przez organ w żaden sposób nie wpłynęłoby na bezpieczeństwo publiczne.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ podtrzymał dotychczasowe stanowisko.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935) zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Na wstępie należy także wyjaśnić, że w skardze kasacyjnej zarzucono

tylko naruszenie prawa materialnego, natomiast nie podniesiono zarzutów naruszenia przepisów postępowania. Zarzuty naruszenia przepisów postępowania służą m.in. kwestionowaniu ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego sprawy, co oznacza, że brak zarzutów naruszenia przepisów postępowania czy też ich nieskuteczność powoduje, że Naczelny Sąd Administracyjny w procesie kontroli instancyjnej przyjmuje, jako niezakwestionowany punkt odniesienia, stan faktyczny i jego ocenę przyjęte przez sąd pierwszej instancji. Taki stan rzeczy ma miejsce w niniejszej sprawie. Dlatego bezskuteczna jest argumentacja zawarta w punkcie 5 uzasadnienia skargi kasacyjnej oparta na okoliczności ujawnienia w mediach nazwiska osoby przewożonej w samochodzie służbowym SOP. Okoliczność ta nie była przedmiotem ustaleń i ich oceny przez organ i Sąd I instancji. Zatem nie miała ona wpływu na ocenę zasadności ograniczenia prawa dostępu do informacji żądanej we wniosku skarżącego z 27 października 2020 r.

Nieprzypisanie poszczególnych wywodów uzasadnienia skargi kasacyjnej do konkretnego zarzutu podniesionego w skardze kasacyjnej, oraz konstrukcja tych zarzutów powoduje konieczność łącznego odniesienia się do nich. W obydwu zarzutach wskazano na błędną wykładnię art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w związku ze zlepkim przepisów Konstytucji RP (art. 61 ust. 1 i 3, art. 31 ust. 3), ustawy o Służbie Ochrony Państwa (art. 3 pkt 1 lit. d), art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 4 i 5, art. 63 pkt 1), ustawy o ochronie informacji niejawnych (art. 1 ust. 1, art. 5 ust. 1-4, art. 6 ust. 1) oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 16 ust. 1). Tymczasem Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku nie dokonał wykładni art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 4 ust. 4 i 5 i art. 63 pkt 1 ustawy o służbie Ochrony Państwa, art. 1 ust. 1, art. 5 ust. 1-4 i art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Zatem nie mógł ich naruszyć przez ich błędną wykładnię.

Odnosząc się do zarzutów naruszania art. 5 ust. 1 u.d.i.p. art. 3 pkt 1 lit. d i art. 4 ust. 1 ustawy o Służbie Ochrony Państwa oraz art. 61 ust. 1 i 3 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że w całości podziela wykładnię tych przepisów przedstawioną przez Sąd I instancji.

Art. 61 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo dostępu do informacji publicznej jest jednym z najważniejszych praw w katalogu praw obywatelskich i politycznych. Ma służyć tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, przez zwiększanie transparentności w działaniach władzy publicznej, chronić i

umacniać zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa, wreszcie zapewniać społeczną kontrolę nad działaniami organów władzy publicznej. Przejrzystość procesu decyzyjnego umacnia demokratyczny charakter instytucji oraz zaufanie obywateli do administracji. Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku powołał przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji gwarantujący prawo obywateli do informacji publicznej, wskazując zarazem, że przepis ten należy stosować łącznie z ust. 3 tego artykułu, zgodnie z którym dopuszczalne jest ograniczenie konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej, gdy jest to konieczne ze względu na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa. Ograniczenia te zostały także wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP a mianowicie, że mogą być ustalone tylko w ustawie i tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ważne jest aby działalność służb ochrony państwa podlegała społecznej kontroli w obszarach, które nie ograniczają możliwości ich skutecznego działania i nie dotyczą konkretnych prowadzonych postępowań, stosowanych w nich metod operacyjnych czy też danych funkcjonariuszy będących pracownikami konkretnych służb. Nie sposób równocześnie zaprzeczyć, że nie mogą podlegać ujawnieniu informacje, których ujawnienie groziłoby porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu lub narażało na szwank działania organów chroniących te wartości.

Jak to już stwierdził Sąd I instancji prawo do informacji publicznej nie jest prawem absolutnym. Stosownie do przepisów art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenie prawa do informacji, może nastąpić w drodze ustawy ze względu na dobra wskazane w tych przepisach m.in. ze względu na bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny. Dlatego Sąd I instancji odwołał się do przepisów ustawowych, które współwyznaczają zakres prawa do informacji publicznej. Są to przepisy art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 4 ust. w zw. z art. 3 pkt 1 lit. d ustawy o Służbie Ochrony Państwa. Zdaniem NSA, Sąd pierwszej instancji prawidłowo zastosował przepisy Konstytucji, wyjaśnił na czym polegają przewidziane w ustawie zasadniczej odstępstwa od zasady udzielania informacji publicznej, mające zastosowanie w niniejszej sprawie. Rozważył także kolizję wartości konstytucyjnych tj. prawa do informacji publicznej o działalności Służby Ochrony Państwa oraz spraw dotyczących ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa w szczególności ochrony form i metod realizacji zadań SOP. Sąd słusznie uznał, że przeważają te drugie wartości tj. ochrony

porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa. Za słuszością takiego stanowiska przemawiają okoliczności wskazane przez Sąd a dotyczące zadań SOP związanych z ochroną osób ze względu na dobro państwa (art. 3 pkt d) ustawy o Służbie Ochrony Państwa). Jawność (transparentność) funkcjonowania organów władzy publicznej nie może być utożsamiana z jawnością danych osób ochranianych i używanych przez służbę specjalną metod i środków technicznych, w ramach wykonywania zadań ustawowych. To, że skarżący nie podziela tego stanowiska w żadnym razie nie świadczy o naruszeniu przez Sąd powołanych wyżej przepisów Konstytucji.

Z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego oraz społeczeństwa obywatelskiego niezwykle istotnym jest, aby działalność służb specjalnych, podlegała społecznej kontroli w obszarach, które nie ograniczają możliwości ich skutecznego działania i nie dotyczą konkretnych prowadzonych postępowań, czy też stosowanych w nich metod operacyjnych. Sąd kasacyjny ma jednocześnie świadomość specyfiki zadań wykonywanych przez Służbę Ochrony Państwa do których m.in. należy ochrona najważniejszych osób w państwie. W tego rodzaju sprawach najważniejsze jest zatem wytyczenie precyzyjnej granicy między informacjami publicznymi, które mogą być ujawnione i tymi, które ze względów ważniejszych niż prawo do informacji powinny być chronione. Stąd stosowanie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych wymaga wykładni celowościowej i ustalenia w jej drodze, czy ujawnienie żądanych we wniosku informacji może zagrozić interesom państwa, porządkowi prawnemu, bezpieczeństwu funkcjonariuszy albo bezpieczeństwu prowadzonych przez nich operacji (por. wyrok NSA z dnia 1 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1149/10).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy o Służbie Ochrony Państwa Minister właściwy do spraw wewnętrznych, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, podejmuje decyzję o objęciu ochroną osób, ze względu na dobro państwa. Nie budzi wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, że wskazane w tym przepisie rozstrzygnięcia ministra w tych sprawach zawsze opatrzone są odpowiednią klauzulą niejawności. Pogląd taki nie jest kwestionowany w orzecznictwie i literaturze.

Jak to prawidłowo przyjęli organ i Sąd I instancji przepis art. 4 ust. 1 wskazanej ustawy nakłada na ministra właściwego do spraw wewnętrznych

obowiązek zapewnienia niejawności danych zawartych w decyzji o objęciu konkretnej osoby ochroną Służby Ochrony Państwa. Ustawodawca, nakazując ministrowi zachowanie przepisów o ochronie informacji niejawnych przy wydawaniu decyzji o objęciu danej osoby ochroną Służby Ochrony Państwa, niewątpliwie kierował się koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa takiej osobie. Ujawnienie wnioskowanej informacji, tj. danych osoby objętej ochroną Służby Ochrony Państwa na mocy okluzulowanej decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, prowadziłoby do ujawnienia informacji niejawnych. Trudno zatem nie zgodzić się z Komendantem SOP, iż nieuprawnione ujawnienie, czy określona osoba została objęta ochroną, może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez Służbę Ochrony Państwa zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Ten szkodliwy wpływ przejawia się przede wszystkim w prawdopodobnym obniżeniu skuteczności podejmowanych przez tę formację działań, co w konsekwencji może wpłynąć na ważne aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Omawiana regulacja ma charakter bezwzględnie obowiązujący i teza skarżącego, iż upublicznienie danych tych „innych osób” wręcz wzmocniłoby ich bezpieczeństwo, jest nie do przyjęcia. Skoro decyzja o objęciu ochroną Służby Ochrony Państwa osoby, o której mowa w art. 3 pkt 1 lit. d ustawy o SOP, jest wydawana w oparciu o przepisy u.o.i.n., to nie jest możliwe ujawnienie treści takiej decyzji, w tym imienia i nazwiska osoby ochranianej (czego domaga się skarżący) bez formalnego zniesienia klauzuli tajności. W przeciwnym wypadku doszłoby do naruszenia art. 8 u.o.i.n.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nieuprawnione ujawnienie informacji w zakresie ochranianych osób spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne - art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych, co pozwala uznać takie informacje za podlegające reżimowi przewidzianemu dla ochrony informacji niejawnych, nawet bez względu na to czy takiej informacji nadano klauzulę tajności. Udostępnienie tych informacji byłoby zagrożeniem realnym, stanowiącym możliwość wyrządzenia określonej w ustawie o ochronie informacji niejawnych szkody i z dużym prawdopodobieństwem zagroziłoby realizacji ustawowych zadań SOP. Informacje dotyczące osób ochranianych i czy ta ochrona miała odbywać się w określonym miejscu i w określny sposób i dacie, pozwalają bowiem na sformułowanie wniosków dotyczących nie tylko form i metod realizacji zadań tej służby ale stanowiłoby też realne niebezpieczeństwo dla osób ochranianych.

Z przedstawionych wyżej powodów niezasadne okazały się podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszania przepisów prawa materialnego.

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw, dlatego na mocy art. 184 p.p.s.a. ją oddalił.

2.**Charakter i zakres prawa dostępu do informacji publicznej. Dopuszczalność ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 28 lutego 2025 r.

III OSK 2356/23

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)

Sędzia NSA Ewa Kwocińska

Sędzia WSA (del.) Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 28 lutego 2025 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej F. B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2022 r. sygn. akt II SA/Wa 741/22 w sprawie ze skargi F. B. na decyzję Ministra Cyfryzacji z dnia 17 marca 2022 r. nr DRC.WPP.1032.2.2022 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

I. oddala skargę kasacyjną,**II. zasądza od F. B. na rzecz Ministra Cyfryzacji kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.****Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 13 grudnia 2022 r. sygn. akt II SA/Wa 741/22, na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.) dalej „p.p.s.a.” oddalił skargę F. B. na decyzję Ministra Cyfryzacji z 17 marca 2022 r. nr DRC.WPP.1032.2.2022 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wskazał, że wnioskiem z 17 marca 2019 r. skarżący zwrócił się do organu o udostępnienie wyroku Trybunału Arbitrażowego w Paryżu w sprawie z wniosku J. Ltd. i B. Ltd. (zwane dalej „Spółkami”) - akcjonariuszy S. S.A. przeciwko Rzeczypospo-

litej Polskiej. Organ decyzją z 24 maja 2019 r. odmówił udostępnienia żądanej informacji, z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa, a decyzją z 14 listopada 2019 r., po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, uchylił ww. decyzję własną z 24 maja 2019 r. w części - w zakresie w jakim odmawia udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej obejmującej te fragmenty wyroku arbitrażowego, które nie zawierają informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Następnie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 20 maja 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 92/20 uchylił ww. decyzję z 14 listopada 2019 r., z uwagi na wadliwość rozstrzygnięcia, które nie precyzowało wprost, jakie części żądanego wnioskiem wyroku stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa (a więc w jakiej części organ odmawia udostępnienia żądanej informacji), a jaką część spornego wyroku organ uznał za możliwą do udostępnienia. Skargę kasacyjną od ww. wyroku Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z 20 października 2020 r. sygn. akt I OSK 1670/20. Ponownie rozpoznając sprawę, organ decyzją z 23 grudnia 2020 r. częściowo uchylił decyzję wydaną w I instancji, niemniej wyrokiem z 22 października 2022 r. sygn. akt II SA/Wa 556/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził nieważność powyższej decyzji, z uwagi na błędne sformułowanie rozstrzygnięcia i naruszenie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.

Ponownie rozpoznając sprawę, zaskarżoną decyzją z 17 marca 2022 r. nr DRC.WPP.1032.2.2022 organ:

1. uchylił decyzję wydaną w I instancji w całości i odmówił udostępnienia informacji publicznej w postaci pełnej treści wyroku wydanego przez Trybunał Arbitrażowy w Paryżu w sprawie z wniosku J. Ltd i B. Ltd (akcjonariuszy S. S.A.) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa ICC 19459/MHM):
 - a) w zakresie udostępnienia tych jednostek redakcyjnych wyroku, które zawierają informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorcy, tj. w zakresie udostępnienia treści;
 - 1) akapitu nr: 108 za wyjątkiem zdania wstępnego, 110 zd. 2-4, 114-120, 146-148, 150-157, 158-162, 165 ostatni akapit, 166 zdanie 1, 167, 168 zd. 2. 169, 171, 174, 175 zd. 2 i 3, 178, 181, 182-184, 186-187, 189, 191, 192-193, 195-197, 200-211, 216, 229-235, 236, 238-260, 299, 319-322, 344, 345, 351, 353-354, 361, 362-367, 399 zd. przedostatnie, 407-412, 423-424, 455-461, 464-467, 474-479, 481-484, 494, 501, 508, 511-523, 526, 528- 535, 556, 570, 588 zd. ostatnie, 589-592, 593, 596-597, 599, 602, 614, 617, 618, 620-622, 632, 639-642, 646, 654 pkt (iii),

- 657-658660, 664, 670, 675, 685-688, 699, 719, 723-730, 734, 744, 748, 751-757, 769-792, 797-798, 801, 804-805, 806-816, 817-831, 832-847, 848-854, 855-880;
- 2) treści śródtytułu znajdującego się na str. 154 między akapitem 588 a 589, oraz na str. 155 między akapitem 592 a 593;
2. w zakresie udostępnienia tych jednostek redakcyjnych wyroku, które zawierają informacje o osobach fizycznych niebędących stroną postępowania zakończonoego wydaniem przedmiotowego wyroku, tj. sekretarza administracyjnego oraz osób reprezentujących powoda i pozwanego, świadków, biegłych, obserwatora, tłumaczy oraz danych adresowych profesora B. S. z uwagi na prywatność tych osób, których to dane osobowe występują w następujących jednostkach redakcyjnych tego wyroku, tj.: na stronie nr 1 i 6 wyroku; w akapicie nr: 9 pkt (iii), 43-44, 53, 63-64, 68-69, 78, 89, 214, 285- 286, 288, 294, 301-302, 352, 417, 418, 480, 486, 492-493, 498, 500, 546-547, 559, 561-562, 569, 572, 575-576, 581-583, 588, 595, 600- 601, 615-616, 637, 713, 717; 743, w przypisie dolnym nr: 17, 189, 190, 241, 266, 323, 364, 414, 421, 451, 508 -510, 516-518, 535, 536, 541-543, 573, 574, 583, 607, 616, 623, 624,654, 658, 660, 663, 664,666, 668, 677, 680, 685, 690, 705, 739, 779, 781, 814, 826, 827, 829, 830,
3. w pozostałym zakresie udostępnienia wyroku wydanego przez Trybunał Arbitrażowy w Paryżu w sprawie z wniosku J. Ltd i B. Ltd (akcjonariuszy S. S.A.) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa ICC 19459/MHM) umorzył postępowanie pierwszej instancji z uwagi na jego bezprzedmiotowość.

Oddalając skargę na tę decyzję Sąd I instancji uznał, że organ prawidłowo odmówił udostępnienia żądanej informacji w ww. części. Sąd wskazał, że poza sporem pozostawało spełnienie zakresu podmiotowego i przedmiotowego stosowania ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), dalej zwanej „u.d.i.p.” Istota sprawy sprowadzała się do oceny zasadności przyjęcia przez organ, że objęta pkt 1 decyzji informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorcy w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Odwołując się do definicji tajemnicy przedsiębiorstwa z art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.), dalej zwanej „u.z.n.k.” Sąd I instancji wywiódł, że organ wyjaśnił w sposób przekonujący i wyczerpujący, że spełniona została przesłanka formalna do jakiej odnosi się tajemnica przedsiębiorcy. Całokształt ma-

teriału dowodowego świadczy o tym, iż żądane informacje pozostają pod szczególną ochroną i od chwili ich wytworzenia aż do obecnego momentu, są co najmniej niedostępne dla szerokiego kręgu osób. Jednocześnie zdaniem Sądu spełniona została również przesłanka materialna, tj. że żądana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, a jej ujawnienie mogłoby wpłynąć negatywnie na pozycję rynkową spółki względem jej konkurentów, czy kooperantów. Ujawnienie żądanej informacji wiązałoby się z ujawnieniem danych istotnych dla spółki, wywołując tym samym negatywny wpływ na pozycję rynkową spółki, w tym na stosunek wobec konkurencji a nawet współpracujących z podmiotem podwykonawców. Podmioty trzecie mogłyby z łatwością uzyskać informacje o szeroko rozumianym standingu finansowym spółki, a także o zakresie realizowanych przez spółkę zobowiązań umownych. W ocenie Sądu I instancji są to dane posiadające wartość ekonomiczną dla każdego podmiotu gospodarczego działającego w ramach wolnorynkowej konkurencji.

W zakresie pkt 2 decyzji Sąd I instancji za przekonujące uznał wyjaśnienia powodów odmowy udostępnienia informacji zawierających dane osób fizycznych niebędących stroną postępowania zakończonę wydaniem przedmiotowego wyroku, tj. sekretarza administracyjnego oraz osób reprezentujących powoda i pozwanego, świadków, biegłych, obserwatora, tłumaczy oraz danych adresowych profesora B. S.

Skargę kasacyjną wniósł skarżący, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucił naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. przez:

1. całkowite zignorowanie stanowiska skarżącego, zaprezentowanego w skardze z 20 kwietnia 2022 r. (dalej: „Skarga”) i nieustosunkowanie się do uzasadnienia zarzutów podniesionych w skardze, a odnoszących się do faktu, że organ uznał, że tajemnica przedsiębiorcy uzasadnia odmowę udostępnienia informacji publicznej w postaci uzasadnienia prawnego wyroku sądu polubownego wydanego w sprawie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (dotyczącego wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie), w części obejmujących odpowiednio aż 87%, 81% i 61% uzasadnienia prawnego,
2. brak zajęcia przez WSA stanowiska co do stanu faktycznego sprawy, w zakresie w którym organ uznał, że tajemnica przedsiębiorcy uzasadnia odmowę udostępnienia informacji publicznej w postaci uzasadnienia prawnego wyroku sądu polubownego wydanego w sprawie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (dotyczącego wykładni przepisów mających

zastosowanie w sprawie), w części obejmujących odpowiednio aż 87%, 81% i 61% uzasadnienia prawnego,

3. brak wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia w stanie faktycznym sprawy, w którym organ i WSA uznali, że tajemnica przedsiębiorcy uzasadnia odmowę udostępnienia informacji publicznej w postaci uzasadnienia prawnego wyroku sądu polubownego wydanego w sprawie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (dotyczącego wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie), w części obejmujących odpowiednio aż 87%, 81% i 61% uzasadnienia prawnego,
4. brak przedstawienia w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku stanowiska skarżącego przedstawionego w skardze, uzasadniającego zarzuty wskazane w petitum skargi, oraz brak odniesienia się do nich w uzasadnieniu wyroku, tj. brak wyjaśnienia motywów rozstrzygnięcia,
co skutkowało błędnym uznaniem, że skarga na odmowę udostępnienia informacji publicznej jest bezzasadna.

Ponadto skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że części uzasadnienia wyroku sądu polubownego wydanego w sprawie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (dotycząca wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie), obejmujące odpowiednio 87%, 81% i 61% uzasadnienia prawnego, nie podlegają udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy, co skutkowało niewłaściwym zastosowaniem wskazanych przepisów i błędnym uznaniem, że skarga na odmowę udostępnienia informacji publicznej jest bezzasadna,
2. art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2, art. 8 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., przez:
 - a) błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, polegające na zignorowaniu reguł wykładni in dubio pro libertate, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu prawa dostępu do informacji publicznej gwarantowanego w Konstytucji,
 - b) błędną (rozszerzającą) wykładnię art. 5 ust. 2 u.d.i.p., polegającą na uznaniu, że kluczowe fragmenty uzasadnienia prawnego wyroku sądu polubownego wydanego w sprawie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (dotyczące wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie), obejmujące odpowiednio 87%, 81% i 61% uzasadnienia prawnego, nie podlegają udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej z

uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy, co skutkowało niewłaściwym zastosowaniem wskazanych przepisów, a w rezultacie wydrążeniem prawa do informacji publicznej z jakiegokolwiek treści, uczynienie go iluzorycznym i „wydmuszką” prawa oraz uznaniem, że skarga jest bezzasadna,

3. art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w zw. z art. 91 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., przez:
 - a) brak zastosowania wskazanych przepisów, a w związku z tym zignorowanie reguł wykładni in dubio pro libertate, która sprzyja poszerzaniu, a nie zawężaniu prawa dostępu do informacji publicznej gwarantowanego w umowach międzynarodowych,
 - b) błędną (rozszerzającą) wykładnię art. 5 ust. 2 u.d.i.p., polegającą na uznaniu, że kluczowe fragmenty uzasadnienia prawnego wyroku sądu polubownego wydanego w sprawie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (dotyczące wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie), obejmujące odpowiednio 87%, 81% i 61% uzasadnienia prawnego, nie podlegają udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy, co skutkowało brakiem zastosowania wskazanych przepisów, a w rezultacie wydrążeniem prawa do informacji publicznej z jakiegokolwiek treści, uczynienie go iluzorycznym i „wydmuszką” prawa oraz uznaniem, że skarga jest bezzasadna,
4. art. 11 ust. 2 u.z.n.k., przez brak zastosowania, skoro w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku WSA błędnie odnosi się do art. 11 ust. 4 u.z.n.k., co skutkowało brakiem zastosowania art. 11 ust. 2 u.z.n.k. i błędnym uznaniem, że skarga na odmowę udostępnienia informacji publicznej jest bezzasadna.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, rozpoznanie skargi i jej uwzględnienie, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Warszawie. Ponadto zwrócił się o zasądzenie od organu kosztów postępowania oraz o przeprowadzenie dowodu z wydruku ze strony Naczelnej Rady Adwokackiej, na okoliczność wniesienia skargi kasacyjnej przez adwokata wykonującego zawód.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazał, że organ odmówił udostępnienia ponad 36% wnioskowanej treści wyroku arbitrażowego. Wskutek tej

odmowy sam wyrok stał się nieczytelny i niezrozumiały. Nie ma możliwości zrozumienia istotnych elementów stanu faktycznego i działania organów państwa, które stały się przedmiotem sporu, a przede wszystkim istotnych elementów uzasadnienia prawnego wyroku. Tym samym organ praktycznie odmówił udostępnienia informacji publicznej w całości. Odmowa udostępnienia dotyczyła 87% uzasadnienia wyroku w zakresie rozpoznania przez trybunał arbitrażowy zarzutu wyłączenia, 81% uzasadnienia prawnego rozstrzygnięcia trybunału w zakresie doktryny „nieczystych rąk”, 61% uzasadnienia prawnego rozstrzygnięcia w zakresie nadużycia prawa. Skarżący podkreślił, że wobec odmowy udostępnienia informacji nie może samodzielnie ocenić, czy zostały spełnione przesłanki materialne tajemnicy przedsiębiorcy, a Sąd I instancji nie odniósł się do treści skargi.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniosł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu podkreślił, że treść zarzutów i ich uzasadnienie rodzi poważne wątpliwości co do spełnienia wymagań z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. Skarżący nie wyjaśnił, na czym polegał błąd wykładni dokonanej przez Sąd I instancji ani jaka powinna być prawidłowa wykładnia normy prawnej. Niezależnie od powyższego, zdaniem organu Sąd I instancji dokonał właściwej rekonstrukcji norm prawnych mających zastosowanie w sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935) zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Istota niniejszej sprawy sprowadza się do prawidłowości oceny stanowiska zajętego przez organ i podzielonego następnie przez Sąd I instancji, co do zaistnienia przesłanek odmowy udostępnienia informacji publicz-

nej. Trzeba jednak przypomnieć, że zakres postępowania zarówno przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i Naczelnym Sądem Administracyjnym, jest wyznaczony przez zakres skargi. Z obowiązującej w postępowaniu sądowoadministracyjnym zasady skargowości wynika, że postępowanie sądowe inicjowane jest na wniosek (zob. np. wyroki NSA: z 3 grudnia 2021 r., III OSK 691/21, LEX nr 3361236 i z 18 maja 2021 r., II OSK 2313/18, LEX nr 3355113; W. Chróścielewski, Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 77). W niniejszej sprawie przedmiotem postępowania skarżący uczynił decyzję Ministra Cyfryzacji z 17 marca 2022 r. nr DRC.WPP.1032.2.2022, ale w zakresie „pkt 2 rozstrzygnięcia w części, w której organ odmówił udostępnienia informacji publicznej w zakresie treści akapitów wyroku wydanego przez Trybunał Arbitrażowy w Paryżu w sprawie z wniosku J. Ltd i B. Ltd (akcjonariuszy S. S.A.) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa ICC 19459/MHM) o numerach: 508, 511-523, 526, 528-537, 769-792, 797-798, 801, 804-880”. Okoliczność ta ma istotne znaczenie dla sprawy, gdyż czyni bezprzedmiotowym odnoszenie się do zarzutów skargi kasacyjnej w zakresie pozostałych akapitów wyroku trybunału arbitrażowego, w szczególności odnoszących się do uzasadnienia prawnego rozstrzygnięcia trybunału w zakresie nadużycia prawa. Rozpoznaniu przez Naczelną Sąd Administracyjny podlegają tylko te zarzuty, które odnoszą się do akapitów 508, 511-523, 526, 528-537, 769-792, 797-798, 801, 804-880 żadanego wyroku trybunału arbitrażowego.

W realiach niniejszej sprawy nietrafny jest zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Zgodnie z art. 141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. Naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. może mieć miejsce wtedy, gdy uzasadnienie nie zawiera wskazanych w tym przepisie elementów, a także wówczas, gdy uzasadnienie nie zawiera stanowiska odnośnie do przyjętego stanu faktycznego, a także gdy zaskarżony wyrok nie poddaje się kontroli instancyjnej z powodu wadliwości sporządzonego uzasadnienia (por. uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09; wyroki NSA z: 18 września 2014 r., II GSK 1096/13; 27 listopada 2014 r., II GSK 584/13, 12 lutego 2015 r., II OSK 200/15; 3 marca 2015 r., II GSK

56/14; 11 marca 2015 r., II GSK 810/14, 27 sierpnia 22021 r., II GSK 1417/18). Oznacza to, że sąd administracyjny ma nie tylko obowiązek wskazania swojego rozstrzygnięcia (wypowiedzenia się w przedmiocie zgodności z prawem skarżonego aktu administracyjnego lub działania organu), ale i umotywowania swojego stanowiska w tym zakresie, tj. przedstawienia toku rozumowania, który doprowadził do podjęcia rozstrzygnięcia, w tym wskazania przyczyn zajęcia danego stanowiska, jak i powodów, dla których zarzuty i argumenty podnoszone przez stronę są lub nie są zasadne. Przy czym prawidłowo sporządzone uzasadnienie wyroku nie wymaga szczegółowego odniesienia się przez sąd pierwszej instancji do wszystkich zarzutów skargi oraz podniesionej w niej argumentacji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, brak szczegółowego odniesienia się przez wojewódzki sąd administracyjny do wszystkich zarzutów zawartych w skardze i skoncentrowanie się tylko na istotnych kwestiach, nie jest wadliwe, o ile te kwestie mają znaczenie dla rozstrzygnięcia, a wątki pominięte mają jedynie charakter uboczny i nie rzutują na wynik sprawy (por. wyroki NSA z: 24 czerwca 2004 r., FSK 2633/04, 12 czerwca 2014 r., I OSK 2721/13).

Zdaniem Sądu kasacyjnego zaniechanie odniesienia się przez Sąd I instancji do wszystkich zarzutów i argumentów skargi nie może przesądzać o skuteczności samoistnego zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Sąd I instancji nie będąc związany zarzutami skargi w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przedstawił własne stanowisko świadczące o bezzasadności skargi. W szczególności wskazał na podstawy prawne odmowy udostępnienia żądanej informacji oraz uznał, że w sprawie zaistniały przesłanki wydania decyzji odmownej w oparciu o tajemnicę przedsiębiorcy. Sąd Wojewódzki uznał, że udostępnienie żądanej informacji wiązałoby się z ujawnieniem danych istotnych dla spółki, wywołując tym samym negatywny wpływ na pozycję rynkową spółki, w tym na stosunek wobec konkurencji a nawet współpracujących z podmiotem podwykonawców. Podmioty trzecie mogłyby z łatwością uzyskać informacje o szeroko rozumianym standingu finansowym spółki, a także o zakresie realizowanych przez spółkę zobowiązań umownych. W ocenie Sądu I instancji są to dane posiadające wartość ekonomiczną dla każdego podmiotu gospodarczego działającego w ramach wolnorynkowej konkurencji.

Zdaniem Sądu kasacyjnego stanowisko Sądu I instancji wyrażone w zaskarżonym orzeczeniu pozwala na poddanie go kontroli instancyjnej. Wbrew argumentacji skargi kasacyjnej o naruszeniu art. 141 § 4 p.p.s.a. nie

świadczy sam zakres procentowy dokumentu, który nie podlega ujawnieniu, a wyłącznie spełnienie w odniesieniu do tego zakresu wskazanej w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. przesłanki odmowy udostępnienia informacji publicznej. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd I instancji uznał, iż w odniesieniu do całości fragmentów wyroku arbitrażowego wskazanych w pkt 1 decyzji organ wyjaśnił w sposób przekonujący i wyczerpujący, że spełniona została przesłanka formalna, do jakiej odnosi się tajemnica przedsiębiorcy. Tym samym Sąd Wojewódzki odniósł się do istotnej w sprawie kwestii, a kwestionowanie przyjętego przez sąd stanowiska nie może nastąpić w ramach samoistnego zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym podziela stanowisko, wedle którego zarzutem naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. nie można kwestionować oceny prawnej wojewódzkiego sądu administracyjnego (wyrok NSA z 21 stycznia 2025 r., III OSK 5161/21). Ponadto, w świetle uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 lutego 2010 r. sygn. akt II FPS 8/09, przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.), jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia, która to sytuacja w niniejszej sprawie nie miała miejsca.

Przechodząc do zarzutów naruszenia prawa materialnego, należy podkreślić że nie wszystkie zarzuty spełniają wymogi konstrukcyjne skargi kasacyjnej. Do autora skargi kasacyjnej należy wskazanie konkretnych przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, które w jego ocenie naruszył Sąd I instancji i precyzyjne wyjaśnienie, na czym polegało ich niewłaściwe zastosowanie lub błędna interpretacja, w odniesieniu do prawa materialnego, bądź wykazanie istotnego wpływu naruszenia prawa procesowego na rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd I instancji. Podkreślić należy, że zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w uchwale pełnego składu NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09, „Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które - zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną - zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny (...) obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych”. Naczelny Sąd Administracyjny tylko wtedy może uczynić zadość temu obowiązkowi, gdy wnoszący skargę kasacyjną poprawnie określi, jakie przepisy jego zdaniem naruszył wojewódzki sąd administracyjny i na czym owo naruszenie polegało.

Skarga kasacyjna w niniejszej sprawie została sporządzona niestarannie, gdyż - co trafnie podniesiono w odpowiedzi na skargę kasacyjną - skarżący nie wyjaśnił, na czym polegał błąd wykładni dokonanej przez Sąd I instancji ani jaka powinna być prawidłowa wykładnia normy prawnej. Jak wynika z orzecznictwa błędna wykładnia, o której jest mowa w pkt 1 art. 174 p.p.s.a., to wadliwe zrekonstruowanie normy prawnej z konkretnego przepisu (przepisów) prawa, wyrażające się w mylnym zrozumieniu jego (ich) treści (w tym, poprzez wadliwą klaryfikację znaczeń), a przez to w wadliwym ustaleniu jego (ich) sensu normatywnego przez sąd administracyjny I instancji, co - aby zarzut naruszenia prawa przez jego błędną wykładnię mógł być rozpatrzony - wymaga wykazania na czym dokładnie polegała błędna wykładnia przepisu prawa, którego zarzut kasacyjny dotyczy oraz jaka powinna być jego wykładnia prawidłowa, i co jednocześnie oznacza potrzebę podjęcia merytorycznej polemiki ze stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku odnośnie do tego rodzaju kwestii spornej - a więc innymi słowy wymaga przeciwstawienia stanowisku nieprawidłowemu stanowiska, które zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną jest prawidłowe (wyrok NSA z 15 stycznia 2025 r., I GSK 250/21 i orzecznictwo tam powołane).

W niniejszej sprawie zarzutu błędnej wykładni przez Sąd I instancji przepisów art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. skarżący upatruje w przyjęciu, że części uzasadnienia wyroku sądu polubownego wydanego w sprawie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (dotycząca wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie), obejmujące odpowiednio 87%, 81% i 61% uzasadnienia prawnego, nie podlegają udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy. Skarżący nie przedstawił prawidłowej wykładni omawianych przepisów, w uzasadnieniu skargi kasacyjnej wywodząc że „tajemnica przedsiębiorcy nie może uzasadniać odmowy udostępnienia wyroku arbitrażowego w zakresie uzasadnienia prawnego w takim stopniu, że w rzeczywistości nie można się z nim zapoznać”. Taka konstrukcja zarzutu świadczy o kwestionowaniu przez stronę nie wykładni (rozumienia) przepisu przez sąd, a kwestionowaniu ustalonego stanu faktycznego. O błędnej wykładni art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. nie może świadczyć sam zakres procentowy (procent) dokumentu, co do którego organ odmówił udostępnienia informacji publicznej, gdyż oczywiste jest, że w określonym stanie faktycznym przesłanka odmowy udostępnienia informacji publicznej może odnosić się także do rozważań prawnych orzeczenia,

zawierających wszakże elementy stanu faktycznego lub odwołujących się do ustaleń mających znaczenie gospodarcze dla stron postępowania arbitrażowego.

Jednocześnie zgodnie z ugruntowanymi poglądami prezentowanymi w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego niedopuszczalne jest zastępowanie zarzutu naruszenia przepisów postępowania, zarzutem naruszenia prawa materialnego i za jego pomocą kwestionowanie ustaleń faktycznych. Próba zwalczenia ustaleń faktycznych poczynionych przez sąd pierwszej instancji nie może nastąpić przez zarzut naruszenia prawa materialnego (zob. wyrok NSA z 29 stycznia 2013 r., I OSK 2747/12, LEX nr 1269660; wyrok NSA z 6 marca 2013 r., II GSK 2327/11, LEX nr 1340137). Ocena zarzutu naruszenia prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie konkretnego stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (zob. wyrok NSA z 6 marca 2013 r., II GSK 2328/11, LEX nr 1340138; wyrok NSA z 14 lutego 2013 r., II GSK 2173/11, LEX nr 1358369). Jeżeli strona skarżąca kasacyjnie uważa, że ustalenia faktyczne są błędne, to zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędne zastosowanie (czy niezastosowanie) jest co najmniej przedwczesny, zaś zarzut naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię - niezasadny. Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może opierać się na wadliwym (kwestionowanym przez stronę) ustaleniu faktu (tak m.in. NSA w wyroku z 23 stycznia 2025 r., III OSK 6441/21).

Niezależnie od powyższego, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego prawidłowo Sąd I instancji przyjął, że informacje zawarte w akapitach 508, 511-523, 526, 528-537, 769-792, 797-798, 801, 804-880 żadanego dokumentu nie podlegają udostępnieniu z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy. Ujawnienie fragmentów uzasadnienia wyroku sądu arbitrażowego, objętego wnioskiem z 17 marca 2019 r. mogłoby wpłynąć negatywnie na pozycję rynkową spółki względem jej konkurentów. Pomimo iż fragmenty te dotyczą uzasadnienia prawnego wyroku sądu arbitrażowego, to ich ujawnienie bez szkody dla tajemnicy przedsiębiorcy nie jest możliwe. Fragmenty uzasadnienia prawnego wyroku odnoszą się do określonego stanu faktycznego i mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorcy, o ile ich udostępnienie bez szkody dla stron postępowania arbitrażowego nie jest możliwe. Przykładowo, w pkt 508 żadanego wyroku sąd arbitrażowy odwołuje się do stanowiska strony i istotnych okoliczności faktycznych. Również pkt 511-523 odnoszą się do informacji (stanu faktycznego) mogących mieć

znaczenie gospodarcze dla konkurencji względem strony postępowania arbitrażowego. Pkt 526 i 528-537 nie zawiera argumentacji prawnej, a ocenę stanu faktycznego w świetle zgromadzonych dowodów i poczynionych ustaleń prawnych. Również pkt 769-792, 797-798 801, 804-880 zawierają przedstawienie stanu faktycznego (w szczególności dane finansowe, techniczne, posiadające wartość gospodarczą) i jego ocenę przez trybunał arbitrażowy.

Należy podkreślić, że prawo do informacji publicznej ma charakter niewątpliwie szeroki, co wiąże się z jego konstytucyjnym umocowaniem jako prawa politycznego, zapewniającego ważny instrument kontroli społecznej. Niemniej, wbrew argumentacji skargi kasacyjnej, tajemnica przedsiębiorcy może w określonych sytuacjach uzasadniać odmowę udostępnienia wyroku arbitrażowego w zakresie uzasadnienia prawnego w takim stopniu, że nie można się z nim zapoznać. Ustawa o dostępie do informacji publicznej przyjmuje w art. 5 regułę ważenia dóbr, wedle której nie każda informacja o sprawie publicznej podlega udostępnieniu. Jak wskazuje się w doktrynie, „Obywatelskie prawo do informacji nie ma charakteru bezwzględnego i organ powinien respektować konieczność ważenia zasady (dostępu do informacji publicznej) oraz innych wartości (np. wskazanych w art. 1 i 5 u.o.i.n.) jako dopuszczalnych przesłanek ograniczenia dostępności informacji publicznej” (A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, E. Jarzęcka-Siwik (w:) B. Fischer, K. Izdebski, M. Jabłoński, M. Wilbrandt-Gotowicz, K. Wygoda, J. Wyporska-Frankiewicz, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, E. Jarzęcka-Siwik, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2023, art. 5, pkt 1. Ustawodawca przewidział sytuację, w której żądana informacja zawiera dane osobowe osoby fizycznej, dane objęte tajemnicą przedsiębiorcy lub dane podlegające ochronie na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Wówczas prymat należy dać ochronie ww. dóbr i wartości prawnie chronionych. Sytuacja taka miała miejsce w niniejszej sprawie, co przesądza o bezzasadności zarzutu naruszenia art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. również przez niewłaściwe zastosowanie.

Tożsame argumenty świadczą o bezzasadności zarzutów naruszenia art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2, art. 8 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. i art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w zw. z art. 91 ust. 1 i ust. 2

Konstytucji, w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Również w odniesieniu do tych przepisów skarżący nie przedstawił błędu wykładni dokonanej przez Sąd I instancji ani prawidłowej wykładni normy prawnej. Przy czym w ocenie NSA zaskarżony wyrok nie prowadzi do niekonstytucyjnego ograniczenia korzystania z prawa do informacji publicznej, gdyż przesłanka wskazana w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. dotyczy wyłącznie sytuacji, w których udostępnienie żądanej informacji nie jest możliwe bez ujawnienia informacji objętych tajemnicą przedsiębiorcy.

Sąd I instancji nie naruszył również art. 11 ust. 2 u.z.n.k., przez brak zastosowania tego przepisu. Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku odwołał się do pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, przy czym odwołanie to miało charakter pomocniczy dla wykładni pojęcia tajemnicy przedsiębiorcy, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Skarżący kasacyjnie nie wykazał, aby z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. wynikała odrębna definicja tajemnicy przedsiębiorstwa, aniżeli z art. 11 ust. 4 powołanej ustawy. W istocie oba przepisy odwołują się do tożsamego pojęcia, a odwołanie się przez Sąd I instancji do konkretnej, pojedynczej jednostki redakcyjnej art. 11 u.z.n.k., nie świadczy w żaden sposób o naruszeniu prawa materialnego.

Podsumowując, Sąd I instancji prawidłowo uznał, że w odniesieniu do zaskarżonej decyzji zaistniała przesłanka odmowy udostępnienia informacji publicznej, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Skoro więc podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty okazały się nieskuteczne, Naczelny Sąd Administracyjny nie miał podstaw do jej uwzględnienia, co z kolei skutkowało oddaleniem skargi kasacyjnej w oparciu o art. 184 p.p.s.a.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 204 pkt 1 p.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił wniosku dowodowego sformułowanego w skardze kasacyjnej. Zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a., Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Tymczasem uprawnienie skarżącego do samodzielnego wniesienia skargi kasacyjnej jest okolicznością niewymagającą dowodu i znaną Sądowi z urzędu.

3.

Brak opłaty od wniosku o nadanie klauzuli wykonalności wyrokowi sądu administracyjnego

Uchwała Sądu Najwyższego
z dnia 30 kwietnia 2024 r.

III CZP 51/23

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

Sędzia SN Marcin Krajewski

Sędzia SN Agnieszka Góra-Błaszczkowska

Sędzia SN Maciej Kowalski (spr.)

na posiedzeniu niejawnym 30 kwietnia 2024 r. w Warszawie w sprawie z wniosku Fundacji „Indicium” z siedzibą w Warszawie z udziałem Prezydenta miasta stołecznego Warszawy o nadanie klauzuli wykonalności wyrokowi sądu administracyjnego, na skutek przedstawienia przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie postanowieniem z 16 sierpnia 2023 r., I Co 764/23, zagadnienia prawnego:

„Czy od wniosku o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi wykonawczemu w postaci prawomocnego wyroku wydanego przez sąd administracyjny pobiera się opłatę, o której mowa w art. 71 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych?”,

podjął uchwałę:

Od wniosku o nadanie klauzuli wykonalności prawomocnemu wyrokowi wydanemu przez sąd administracyjny nie pobiera się opłaty, o której mowa w art. 71 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Uzasadnienie

Wierzyciel Fundacja „Indicium” z siedzibą w Warszawie wniósł o nadanie klauzuli wykonalności wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie co do kosztów postępowania zasądzonych na jego rzecz od Prezydenta miasta stołecznego Warszawy.

Zarządzeniem z 23 marca 2023 r. referendarz sądowy ustalił opłatę sądową na 50 zł i wezwał wierzyciela do uzupełnienia braków wniosku przez uiszczenie ww. opłaty w terminie 7 dni od dnia do ręczenia zobowiązania pod rygorem zwrotu wniosku. Wezwanie to doręczono 13 kwietnia 2023 r. W odpowiedzi wierzyciel wskazał, że w jego ocenie nie ma podstaw do żądania opłaty od wniosku, ponieważ orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stanowi orzeczenie sądu w rozumieniu art. 71 pkt 1 u.k.s.c.

Zarządzeniem z 4 maja 2023 r. referendarz sądowy zwrócił wniosek o nadanie klauzuli wykonalności wobec jego nieopłacenia w określonym terminie.

W skardze na powyższe orzeczenie wierzyciel zarzucił naruszenie art. 71 pkt 1 u.k.s.c. przez jego błędną wykładnię i nieuzasadnione przyjęcie, że Wojewódzki Sąd Administracyjny nie jest sądem w rozumieniu tego przepisu.

Przy rozpoznawaniu skargi Sąd Rejonowy powziął wątpliwość wyrażoną w zagadnieniu prawnym przedstawionym do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu w trybie art. 390 § 1 k.p.c. Wskazał, że ani w doktrynie, ani w orzecznictwie nie rozważano szerzej, czy pod pojęciem orzeczenia sądu, o którym mowa w art. 71 pkt 1 u.k.s.c., należy rozumieć również orzeczenie sądu innego niż sąd cywilny.

Zdaniem Sądu Rejonowego za przyjęciem stanowiska, że od wniosku o nadanie klauzuli wykonalności wyrokowi sądu administracyjnego należy pobrać opłatę, o której mowa w art. 71 pkt 1 u.k.s.c., przemawia - przede wszystkim - okoliczność, iż tytuł wykonawczy w postaci orzeczenia sądu administracyjnego ma charakter zewnętrzny w stosunku do postępowania cywilnego. Przyjęcie, że wyrokowi sądu administracyjnego nadaje się klauzulę wykonalności bez pobrania opłaty, stanowiłoby jedyny wyjątek, gdy tytułowi zewnętrznemu względem postępowania cywilnego sąd cywilny nadawałby klauzulę wykonalności bez pobrania opłaty od wniosku. Argumentem przemawiającym za odpowiedzią twierdzącą jest także systemowa wykładnia pojęcia orzeczenia sądowego. Pojęcie to - w

zakresie relewantnym z punktu widzenia rozważań - znalazło się w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz w Kodeksie postępowania cywilnego, a więc w ustawach regulujących postępowanie cywilne. W przepisach tych ustaw, gdy ustawodawca posługuje się pojęciem orzeczenia sądu, chodzi o orzeczenie sądu cywilnego, a nie o orzeczenie jakiegokolwiek sądu.

Za udzieleniem negatywnej odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne, w ocenie Sądu pytającego, w pierwszej kolejności przemawia natomiast argument wynikający z zasady *lege non distinguente*. Artykuł 71 pkt 1 u.k.s.c. ani art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. nie wskazują, że mowa w nich jedynie o orzeczeniach sądu cywilnego, ale o orzeczeniach sądu. Z art. 175 ust. 1 Konstytucji wynika, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. W konsekwencji nie sposób przyjąć, aby orzeczenia sądów administracyjnych były w jakikolwiek sposób mniej stanowcze niż orzeczenia sądów powszechnych. Ponadto w przypadku klauzul nadawanych aktom innym niż orzeczenia sądu konieczne jest uprzednie przeprowadzenie szczegółowej analizy dokumentu celem określenia zakresu i warunków jego wykonalności. Tymczasem nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu sądu administracyjnego wymaga jedynie rozpoznania orzeczenia jako tytułu egzekucyjnego i rozważenia, czy w żądanym zakresie nadaje się on do egzekucji - prawomocność wyroku stwierdza przecież sąd administracyjny (art. 169 p.p.s.a.). Ponadto, skoro w doktrynie nie budzi wątpliwości, że art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. odnosi się do orzeczeń wydanych w postępowaniu karnym, to nie powinno się odmiennie traktować orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Sąd Rejonowy zaznaczył, że bliższy jest stanowisku, iż orzeczenie sądu administracyjnego stanowi orzeczenie sądu, o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c., a w konsekwencji wniosek o nadanie mu klauzuli wykonalności nie podlega opłacie przewidzianej w art. 71 pkt 1 u.k.s.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odnosząc się w pierwszej kolejności do kwestii, czy Sąd Rejonowy był uprawniony do wydania postanowienia o przedstawieniu Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, należy zauważyć, że w doktrynie przyjmuje się, iż jedynie sąd rozpoznający środek zaskarżenia, do którego - co najmniej odpowiednio - stosuje się przepisy o apelacji,

może wystąpić z zagadnieniem, o którym mowa w art. 390 k.p.c. Mając na względzie art. 7673a § 3 w zw. z art. 397 § 3 oraz art. 390 § 1 k.p.c., należy przyjąć, że Sąd Rejonowy działał jako sąd odwoławczy i był uprawniony przedstawić Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia przedmiotowe zagadnienie prawne. Do rozpoznania skargi na postanowienie referendarza sądowego stosuje się bowiem odpowiednio przepisy o zażaleniu, a do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu apelacyjnym.

Zgodnie z regułami wykładni przepisów prawnych w procesie interpretacji zasadą jest stosowanie w pierwszej kolejności wykładni językowej (leksykalnej). Odwołując się do wykładni językowej art. 71 pkt 1 u.k.s.c., należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że przepis ten dotyczy każdego sądu, a nie jedynie sądów powszechnych. Przedmiotowa regulacja potencjalnie może bowiem odnosić się - bez żadnych wyłączeń - do wszystkich sądów funkcjonujących w krajowym systemie ochrony prawnej. Taka interpretacja pozostaje ponadto w zgodzie z założeniem racjonalności ustawodawcy, który, zamierzając ograniczyć stosowanie art. 71 pkt 1 u.k.s.c. jedynie do sądów powszechnych, powinien był to wyraźnie doprecyzować. Artykuł 71 pkt 1 u.k.s.c. posługuje się pojęciem orzeczenia sądu bez wskazywania, że chodzi jedynie o sąd cywilny, i nie ma przekonujących argumentów, które nakazywałyby odwołać się do innych metod wykładni (uzyskany rezultat odpowiada modelowi przyjętemu w art. 175 Konstytucji). Należy w związku z tym uznać, że regulacja ta odnosi się także do orzeczeń wydawanych przez sądy administracyjne.

Stanowisko powyższe znajduje także uzasadnienie w Konstytucji, w świetle której interpretowany powinien być - zgodnie z zasadą hierarchii - każdy akt niższego rzędu. Odwołując się tylko do precyzyjnego brzmienia art. 175 ust. 1 Konstytucji, który wyraźnie stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują (poza innymi sądami wskazanymi w tym przepisie) sądy administracyjne, za uprawnione należy uznać stwierdzenie, iż ustawodawca, posługując się w ustawach zwykłych pojęciem sądu i nie precyzując, o jaką kategorię sądu chodzi, ani nie precyzując rodzaju postępowania, w którym zapadają orzeczenia, nie ograniczył znaczenia użytego terminu jedynie do sądów powszechnych. Oznaczałoby to bowiem nieprzewidziane w Konstytucji różnicowanie znaczenia terminu „sąd” i wydawanych przez sądy orzeczeń w zależności od charakteru rozpoznawanych przez nie spraw (np. cywilnych, karnych, administracyjnych). Tymczasem, mimo różnic między postępowaniem cywilnym i administracyjnym, nie

wywołuje kontrowersji to, że podstawową rolę - zarówno sądów powszechnych, jak i sądów administracyjnych (poza innymi czynnościami prawem przewidzianymi) - jest rozstrzyganie w sposób wiążący sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka. W doktrynie podkreśla się przy tym, że wspólną cechą sądów powszechnych i administracyjnych jest ich stały charakter. Wymienione w art. 175 ust. 1 Konstytucji sądy działają bowiem w normalnych warunkach funkcjonowania państwa.

W celu udzielenia odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne wskazane jest także odwołanie się do art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c., przewidującego, że tytułami egzekucyjnymi są orzeczenie sądu prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu, jak również ugoda zawarta przed sądem. Także ten przepis posługuje się pojęciem orzeczenia sądu, bez wskazywania, że chodzi jedynie o sąd cywilny. W doktrynie ugruntowane jest stanowisko, że do orzeczeń sądu w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. zalicza się orzeczenia sądów karnych. Podzielając to zapatrywanie, trudno wskazać argumenty, które przemawiałyby za odmiennym traktowaniem orzeczeń wydanych przez sądy administracyjne. Powyższe założenie koresponduje przy tym z powszechnie przyjmowaną wykładnią art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., według której do orzeczeń w rozumieniu tego przepisu nie zalicza się ani orzeczeń sądów polskich wydanych w postępowaniu karnym, ani orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym (obejmuje on natomiast orzeczenia sądów zagranicznych i ugody przed nimi zawarte - art. 1150 i nast.k.p.c.).

Stanowisko, według którego art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. odnosi się również do orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym, znajduje potwierdzenie w wykładni systemowej, albowiem w art. 781 k.p.c. ustawodawca, regulując odmiennie właściwość sądu klauzulowego, wprost wskazał na tytuły egzekucyjne pochodzące od sądu (art. 781 § 1 k.p.c.) oraz tytuły pochodzące od sądu administracyjnego (art. 781 § 2 k.p.c.). Natomiast w art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. użył już ogólnej formuły odnoszącej się do „orzeczeń sądu”.

Nie powinno budzić wątpliwości, że wykładnia art. 71 pkt 1 u.k.s.c. powinna być dokonywana na tle pozostałych przepisów aktu prawnego, w którym regulacja ta została zamieszczona. W literaturze, przy omawianiu ww. artykułu, wskazuje się generalnie, że regulacja ta obejmuje tytuły egzekucyjne pochodzące od sądów polskich (zob. K. Gonera, Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz, Warszawa 2012, s. 311). Ujęcie takie wypływa z zestawienia przywołanego artykułu z art. 24

u.k.s.c., odnoszącym się do tytułów egzekucyjnych pochodzących od sądów państw obcych (państwowych), jak też sądów polubownych (arbitrażowych) polskich i zagranicznych.

Zaznaczyć należy, że art. 24 u.k.s.c. dotyczy postępowania określanego niekiedy jako delibacyjne oraz postępowania homologacyjnego (wyroki sądów arbitrażowych), w których zakres kognicji sądu państwowego jest znacznie szerszy niż w przypadku art. 71 u.k.s.c., odnoszącego się do postępowania klauzulowego. Wprowadzenie takiego podziału, uwidocznionego w zestawieniu art. 24 i 71 u.k.s.c., wynika z faktu, że chodzi tu o zupełnie różne postępowania i przemawia za przyjęciem stanowiska, iż zwolnieniu od opłaty za nadanie klauzuli wykonalności podlegają także orzeczenia wydane przez polskie sądy administracyjne. Klauzula wykonalności orzeczeniom sądów administracyjnych nadawana jest przecież przez sąd rejonowy (art. 781 § 2 k.p.c.) w ramach postępowania tożsamego z tym, w którym procedowane są orzeczenia wydane przez sądy powszechne.

Za przyjęciem, że zarówno art. 71 pkt 1 u.k.s.c., jak i art. 777 § 1 k.p.c. odnoszą się także do orzeczeń wydawanych przez sądy administracyjne, przemawia zatem okoliczność, iż kognicja sądu w postępowaniu o nadanie klauzuli wykonalności, ponieważ chodzi o wyroki polskich sądów państwowych, jest - co do zasady - taka sama. Sprowadza się właściwie do oceny, czy przedstawione orzeczenie z uwagi na swoją treść nadaje się do egzekucji w żądanym zakresie. Nie ma zatem racjonalnych powodów, aby fiskalnie różnicować przypadek nadawania klauzuli wykonalności orzeczeniu pochodzącemu od sądu cywilnego i sądu administracyjnego.

Z tych względów podjęto uchwałę jak na wstępie (art. 390 § 1 k.p.c.).