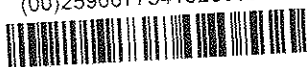


POTWIERDZENIE NAC (00)259007734192896282

przesyłki polecanej nr



NADAWCA:

Pietrzak Sidor & Wspólnicy Sp. z o.o.

ul. Sandomierska 8 lok. 5

02-567 Warszawa

NIP: 521-347-67-69 KRS: 0000299681

tel. +48 22 898 22 18 fax +48 22 898 22 19

kod pocztowy

mięscowosc

ADRESAT:

USA w Warszawie

IV Rybicki

ul. Johna 2/4

00-013

Warszawa

kod pocztowy

mięscowosc

☐ Potwierdzenie doręczenia albo zwrotu

SMS/E-MAIL

☐ Potwierdzenie odbioru

☐ Priorytetowa

☒ A ☐ B Gabaryt

Masa 0.20 kg g

Opłata 5.00 zł gr



Na stronie <http://emonitoring.poczta-polska.pl> można sprawdzić status nadanej przesyłki rejestrowanej.

Pietrzak Sidor & Wspólnicy

MIKOŁAJ PIETRZAK
ARTUR SIDOR
KACPER FLORYSIAK
PAWEŁ OSIK
URSZULA PODHALAŃSKA

Warszawa, 2 marca 2018 roku

Naczelnny Sąd Administracyjny w Warszawie

za pośrednictwem:

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie
IV Wydział
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa**

Skarżąca: **Dagmara Drozd**
ul. B. Chrobrego 29B
55-330 Mrozów

reprezentowana przez:

adw. Małgorzatę Mączkę-Pacholak
Kancelaria Pietrzak Sidor & Wspólnicy sp.j
ul. Sandomierska 8 lok. 5
02-567 Warszawa

Organ: **Komendant Straży Marszałkowskiej**
Kancelaria Sejmu
Straż Marszałkowska
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

sygn. akt: IV SA/Wa 2668/17

wpis: 200 zł (na podstawie § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.)

SKARGA KASACYJNA

- I. Działając w imieniu Skarżącej Dagmary Drozd, w oparciu o pełnomocnictwo znajdujące się w aktach sprawy wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej, na

podstawie art. 173, art. 175 § 1, art. 176, art. 177 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2017, poz. 1369; **dalej: „p.p.s.a.”**) **zaskarżam w całości** postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 stycznia 2018 r. o odrzuceniu skargi na pismo Komendanta Straży Marszałkowskiej z dnia 22 czerwca 2017 r. o czasowym zawieszeniu prawa Skarżącej wstępu do budynków sejmowych do dnia 21 czerwca 2018 r., nr SM-3210-203/17, wydane w sprawie rozpoznawanej pod sygn. akt IV SA/Wa 2668/17, doręczone pełnomocnikowi Skarżącej w dniu 31 stycznia 2018 r.

II. Na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. zaskarżonemu postanowieniu **zarzucam:**

naruszenie przepisów prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a w zw. z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. 2017 r., poz. 2188, dalej: „p.u.s.a.”) w zw. z art. 184 Konstytucji RP polegające na wadliwym przyjęciu, że Komendant Straży Marszałkowskiej nie jest organem administracji publicznej oraz na wadliwym przyjęciu, że wydane przez niego rozstrzygnięcie z dnia 22 czerwca 2017 r. o czasowym zawieszeniu Skarżącej prawa wstępu do budynków sejmowych do dnia 21 czerwca 2018 r. nie stanowi ani aktu, ani czynności z zakresu administracji publicznej (działalności administracji publicznej) podlegającej kontroli sądu administracyjnego,

a w konsekwencji:

naruszenie przepisów prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 45 ust. 1, art. 78 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 w związku z art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: „Konwencji”), polegające nieprzeprowadzeniu sądowej kontroli zgodności z prawem rozstrzygnięcia Komendanta Straży Marszałkowskiej z dnia 22 czerwca 2017 r. o czasowym zawieszeniu Skarżącej prawa wstępu do budynków sejmowych do dnia 21 czerwca 2018 r., a co za tym idzie, pozbawienie Skarżącej prawa dostępu do sądu i skutecznego środka odwoławczego w sytuacji naruszenia podstawowych praw i wolności Skarżącej, w szczególności prawa dostępu do informacji publicznej.

- III.** W oparciu o powyższe zarzuty, na podstawie art. 185 p.p.s.a. **wnoszę o** uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.
- IV.** **Wnoszę także o** zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarżącej, według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

1. Okoliczności faktyczne sprawy

1. Pismem z dnia 14 lipca 2017 r., doręczonym w dniu 7 sierpnia 2017 r., Skarżąca została poinformowana o wydaniu wobec niej przez Komendanta Straży Marszałkowskiej decyzji z dnia 22 czerwca 2017 r. o zawieszeniu prawa wstępu do budynków sejmowych do dnia 21 czerwca 2018 r. W treści pisma z 14 lipca 2017 r. wskazano, że decyzja o czasowym zawieszeniu prawa Skarżącej wstępu do budynków sejmowych została wydana w związku z zakłóceniem porządku poprzez nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów bezpieczeństwa i niestosowaniem się do poleceń porządkowych strażników Straży Marszałkowskiej. Skarżąca została również poinformowana, że podstawę prawną tej decyzji stanowi art. 21 ust. 1 zarządzenia Nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu (**dalej: „Zarządzenie Nr 1”**), w którym postanowiono, że w uzasadnionych przypadkach, mając na względzie zachowanie spokoju i porządku oraz zapewnienie bezpieczeństwa Sejmu i Senatu, Komendant Straży Marszałkowskiej może czasowo zawiesić prawo wstępu do budynków.
2. W dniu 30 sierpnia 2017 r. Skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (**dalej: WSA w Warszawie**), zarzucając decyzji Komendanta Straży Marszałkowskiej o zawieszeniu prawa wstępu do budynków sejmowych: 1) naruszenie przepisu prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 93 § 2 Konstytucji RP przez wydanie względem Skarżącej decyzji o czasowym zawieszeniu prawa wstępu do budynków sejmowych do dnia 21 czerwca 2018 r., na podstawie § 21 ust. 1 zarządzenia Nr 1, tj. na podstawie regulacji prawa wewnątrznie, a nie prawa powszechnie obowiązującego; 2) naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 61 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez bezpodstawne ograniczenie prawa Skarżącej do informacji publicznej, którego elementem jest prawo wstępu na posiedzenia organów kolegialnych na podstawie regulacji prawa wewnątrznie, a nie prawa powszechnie obowiązującego, a dodatkowo przepisu prawa nie posiadającego rangi ustawy; oraz 3) naruszenie przepisu prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 2 Konstytucji RP przez zastosowanie regulacji § 21 ust. 1 Zarządzenia Nr 1, która przez brak wskazania okresu, na jaki może zostać orzeczone zawieszenie prawa wstępu do budynków sejmowych, brak dokładnego określenia zachowania, które uzasadniałoby zastosowanie tej regulacji, a także brak obowiązku wskazania przez Komendanta Straży Marszałkowskiej podstawy prawnej podjętej decyzji, narusza zasadę poprawnej legislacji wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego. Skarżąca wniosła o uchylenie w całości decyzji Komendanta

Straży Marszałkowskiej z dnia 22 czerwca 2017 r. o zawieszeniu prawa wstępu do budynków sejmowych do dnia 21 czerwca 2018 r. i umorzenie postępowania administracyjnego.

3. Postanowieniem z dnia 22 stycznia 2018 r. WSA w Warszawie odrzucił skargę Skarżącej na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. W uzasadnieniu postanowienia WSA w Warszawie wskazał, że Komendant Straży Marszałkowskiej nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 1 p.p.s.a. oraz art. 1 § 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych, w związku z czym jego czynności wykonywane przez strażników Straży Marszałkowskiej w zakresie ochrony Sejmu nie podlegają kognicji sądowoadministracyjnej. Zdaniem WSA w Warszawie, skoro Komendant Straży Marszałkowskiej nie jest organem administracji publicznej, to wydane przez niego – na podstawie art. 21 § zarządzenia nr 1 Marszałka Sejmu pismo w zakresie czasowego zawieszenia prawa wstępu do budynków sejmowych nie zostało podjęte w ramach postępowania z zakresu administracji publicznej i nie ma waloru ani aktu, ani czynności z zakresu administracji publicznej podlegającej kognicji sądu administracyjnego. Odrzucając skargę na podstawie art. 58 p.p.s.a., WSA w Warszawie nie odniósł się podniesionych przez Skarżącą zarzutów naruszenia prawa materialnego, w tym norm o randze konstytucyjnej.

2. Uzasadnienie zarzutów skargi kasacyjnej

4. Zdaniem Skarżącej, postanowienie WSA w Warszawie o odrzuceniu skargi zostało wydane z naruszeniem przepisów prawa procesowego, tj. art. 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w zw. z art. 1 § 1 p.u.s.a. w zw. z art. 184 Konstytucji RP, polegającym na wadliwym przyjęciu, że Komendant Straży Marszałkowskiej nie jest organem administracji publicznej oraz na wadliwym przyjęciu, że wydane przez niego rozstrzygnięcie z dnia 22 czerwca 2017 r. o czasowym zawieszeniu Skarżącej prawa wstępu do budynków sejmowych do dnia 21 czerwca 2018 r. nie stanowi ani aktu, ani czynności z zakresu administracji publicznej (działalności administracji publicznej) podlegającej kontroli sądu administracyjnego. Konsekwencją powyższego było naruszenie art. 45 ust. 1, art. 78 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 w związku z art. 13 Konwencji polegające na pozbawieniu Skarżącej prawa dostępu do sądu i skutecznego środka odwoławczego w sytuacji naruszenia podstawowych praw i wolności Skarżącej, w tym prawa dostępu do informacji publicznej.
5. W nieobszernym uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, WSA w Warszawie odwołał się do przepisów rozdziału 11 (*obowiązującej w dacie wydania decyzji przez Komendanta Straży Marszałkowskiej o czasowym zawieszeniu prawa wstępu do budynków sejmowych*) ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j.

Dz. U. 2017, poz. 985 ze zm., dalej: „**ustawa o BOR**”), w szczególności do art. 127, dotyczącego ochrony Sejmu i Senatu oraz powierzającego zadania z tego zakresu strażnikom Straży Marszałkowskiej, umundurowanej formacji podległej Marszałkowi Senatu. WSA w Warszawie odwołał się także do brzmienia art. 129 ustawy o BOR, zgodnie z którym Straż Marszałkowska jako komórka organizacyjna Kancelarii Sejmu jest bezpośrednio nadzorowana przez Szefa Kancelarii Sejmu (ust. 1), zaś Straż Marszałkowską kieruje Komendant Straży Marszałkowskiej przy pomocy swojego zastępcy, którzy są powoływani i odwoływani przez Szefa Kancelarii Sejmu (ust. 2). Uznając, że Straż Marszałkowska jest komórką organizacyjną Kancelarii Sejmu bezpośrednio nadzorowaną przez Szefa Kancelarii Sejmu, a jednocześnie formacją umundurowaną podległą Marszałkowi Sejmu, WSA w Warszawie przyjął, że Komendant Straży Marszałkowskiej nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 1 p.p.s.a. oraz art. 1 § 1 p.u.s.a. i w związku z tym jego czynności wykonywane przez strażników Straży Marszałkowskiej w zakresie ochrony Sejmu nie podlegają kontroli sądowoadministracyjnej. Argumenty przemawiające za przyjęciem takiego rozumowania nie zostały przedstawione szerzej w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia. W szczególności, WSA w Warszawie uchylił się od przedstawienia wyczerpującej, prawnej oceny działania Komendanta Straży Marszałkowskiej i wydanego przez niego rozstrzygnięcia.

6. Skarżąca podkreśla, że przedmiotem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie nie były *„czynności wykonywane przez strażników Straży Marszałkowskiej w zakresie ochrony Sejmu”*, jak przyjęto w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia. W postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi do WSA w Warszawie w dniu 30 sierpnia 2017 r. Skarżąca nie kwestionowała przebiegu wydarzeń, jakie miały miejsce w dniu 22 czerwca 2017 r., nie kwestionowała również zachowania i podjętych wobec niej czynności przez samych funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej – tj. wyniesienia poza teren parlamentu oraz odebrania jednorazowych przepustek wstępu. Czynności te zostały udokumentowane w formie notatki służbowej z 22 czerwca 2017 r., przekazanej przez Organ wraz z aktami do sądu I instancji.
7. Przedmiotem skargi wniesionej do wojewódzkiego sądu administracyjnego jest rozstrzygnięcie Komendanta Straży Marszałkowskiej z 14 lipca 2017 r., znak SM-3210-203-13/17 o czasowym zawieszeniu Skarżącej prawa do wstępu do budynków sejmowych do dnia 21 czerwca 2018 r. Rozstrzygnięcie to nie stanowi czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej w trakcie interwencji w dniu 22 czerwca 2017 r., lecz samodzielne i odrębne rozstrzygnięcie Komendanta Straży Marszałkowskiej, nieuczestniczącego w tych czynnościach wobec Skarżącej. Sądzić przy tym należy, że rozstrzygnięcie wystąpiło wydane przez Komendanta Straży Marszałkowskiej *ex post*, po zakończeniu czynności przez funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej. Skarżąca stoi na stanowisku, że powyższe rozstrzygnięcie Komendanta Straży Marszałkowskiej mieści się w kategorii *„działalności*

administracji publicznej” w rozumieniu art. 1 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 1 § 1 p.p.s.a., a co za tym idzie, powinno ono podlegać kontroli przez sąd administracyjny, powołany z mocy art. 184 Konstytucji RP do sprawowania kontroli działalności administracji publicznej.

8. Zgodnie z art. 1 § 1 p.u.s.a., sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 1 p.p.s.a, ustawa ta normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jej przepisy stosuje się z mocy ustawy szczególnych (sprawy sądowoadministracyjne).
9. W doktrynie prawa, w odnośnie do postępowań sądowoadministracyjnych zauważa się, że ustawa prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawiera definicji legalnej pojęcia „*organu administracji publicznej*”; wykonywaniu przez państwo jego szerokich i różnorodnych funkcji mogą służyć najrozmaitsze struktury organizacyjne o zróżnicowanym charakterze prawnym; szczególne znaczenie zajmują organy państwowe *sensu stricto* (za: T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 5, Lexis Nexis 2012, s. 43). Wyłącznymi cechami organów państwowych w znaczeniu ścisłym są: realizacja zadań polegających na wykonywaniu zwierzchniej władzy (*imperium*) przysługującej państwu, organizacyjne wyodrębnienie z całości aparatu państwowego, określony przez przepisy prawa zakres działania – uzupełniony przez przepis kompetencyjny określający w jakiej prawnie formie i przy zaistnieniu jakich przesłanek faktycznych organ może prowadzić swoją działalność, z czym z kolei wiąże się obowiązek przestrzegania przez wszystkie organy państwowe zakresu swojej kompetencji (*Ibidem*, s. 44-45). „*Analiza jednostek organizacyjnych, które mogą być uprawnione do prowadzenia działalności mieszczącej się z w zakresie pojęcia z art. 1 i art. 3 § 1 p.p.s.a dowodzi w sposób niebudzący wątpliwości, że – w aspekcie podmiotowym – do prowadzenia działalności mieszczącej się w zakresie tego pojęcia uprawniona jest niezwykle szeroka i zróżnicowana wewnętrznie kategoria organów administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym (...), zakres przedmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego będzie bardzo szeroki*” (*Ibidem*, s. 49).
10. Dyrektyw interpretacyjnych dotyczących zakresu kognicji sądów administracyjnych należy poszukiwać również na gruncie art. 184 Konstytucji RP określającego zadania sądownictwa administracyjnego. W nauce prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że za organ administracji publicznej uznawać można każdy podmiot – niezależnie od tego, czy formalnie należy do struktury administracji – w którego kompetencjach leży wydawanie rozstrzygnięć władczych, kształtujących sytuację prawną (prawa i obowiązki) konkretnych osób (przykładowo wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29.11.2007 r., sygn. SK 43/06; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27.5.2008 r., sygn. SK 57/06). Przyjmuje się również, że „*działalnością administracji publicznej*” w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP jest – po pierwsze – działalność organów

należących do władzy wykonawczej, tj. organów administracji rządowej, państwowej nierządowej i samorządowej, oraz – po drugie – działalność wszelkich podmiotów (zarówno organów władzy, jak też innych podmiotów) polegająca na wydawaniu rozstrzygnięć indywidualnych, kształtujących w sposób jednostronny i władczy sytuację prawną jednostek (ich prawa lub obowiązki). Wskazuje się, że pojęcie „*działalność administracji publicznej*” obejmuje różne formy sprawowania władzy publicznej, a więc przede wszystkim akty stosowania prawa, w szczególności akty indywidualne i konkretne, tj. akty polegające na jednostronnej, władczej konkretyzacji praw lub obowiązków indywidualnie oznaczonych jednostek – m.in. decyzje administracyjne; jak również tzw. generalne akty administracyjne i akty stanowienia prawa (tj. akty normatywne – rozporządzenia, akty prawa miejscowego, akty prawa wewnętrznego). W omawianym pojęciu mieszczą się też inne akty lub czynności, niebędące aktami stosowania ani stanowienia prawa, jeżeli kształtują prawa lub obowiązki jednostek (za: Wiącek [w:] Safjan, Bosek (red.), *Konstytucja RP, Komentarz do art. 184*, publ. elektr. Legalis). Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego mogą być w zasadzie wszelkie władcze rozstrzygnięcia organów administracji publicznej, o charakterze zarówno generalnym, jak i indywidualnym (tak: R. Mikosz, M. Zirk-Sadowski, *Granice prawa*, s. 37, za: *Ibidem*).

11. Zarówno w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wypracowano dyrektywy pozwalające na rozstrzygnięcie dopuszczalności zaskarżania poszczególnych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej. Wskazuje się, że kognicją sądów administracyjnych objęte są sprawy, jeżeli rozstrzygnięcie (akt, czynność) ma bezpośredni wpływ na realizację konstytucyjnych wolności i praw jednostek lub na urzeczywistnienie konstytucyjnych zasad ustroju państwa (przykładowo uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16.12.2013 r., sygn. II GPS 2/13, glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12.3.2013 r., sygn. I OSK 1997/12); oraz zauważa, że znaczenie ma to, czy organ administracji występuje w danym stosunku prawnym z pozycji zwierzchniej (władczej), czy też jego pozycja jest równorzędna względem drugiej strony stosunku (przykładowo uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23.2.2010 r., sygn. II GPS 6/09, uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24.2.2014 r., sygn. II GPS 4/13). Wreszcie wskazuje się, że wątpliwości związane z działalnością administracji, która dotyczy załatwiania spraw indywidualnych, powinny być rozstrzygane na rzecz dopuszczalności kontroli sądu administracyjnego (tak w uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15.5.2000 r., sygn. OPS 21/99 i sygn. OPS 21/00, Legalis); w razie wątpliwości, czy dana sprawa z zakresu administracji publicznej należy do kompetencji sądów powszechnych, czy administracyjnych, należy przyjąć domniemanie właściwości sądu administracyjnego (tak uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie 7 sędziów z 8.11.1999 r., sygn. OPS 12/99, za: Wiącek [w:] Safjan, Bosek (red.), *Konstytucja RP...*).

12. Przenosząc powyższe rozważania na organizacyjne umiejscowienie i kompetencje Komendanta Straży Marszałkowskiej oraz istotę wydanego przez niego rozstrzygnięcia na grunt niniejszej sprawy należy dojść do wniosku, że Komendant Straży Marszałkowskiej jest „organem administracji publicznej”, a rozstrzygnięcie Komendanta Straży Marszałkowskiej o zakazie wstępu Skarżącej do budynków sejmowych jest „działalnością administracji publicznej” art. 1 p.u.s.a., art. 1 p.p.s.a, a nadto art. 184 Konstytucji RP. Skarżąca zaznacza, że ze względu na kwestie do jakich ogranicza się niniejszy środek zaskarżenia, z uwagi na podstawę prawną zaskarżonego postanowienia WSA w Warszawie, Skarżąca pomija kwestie związane z samą konstytucyjnością kompetencji Komendanta Straży Marszałkowskiej do wydania zakazu wstępu do budynków sejmowych na podstawie przepisów Zarządzenia Nr 1.
13. Z obowiązujących przepisów prawa, częściowo przywołanych w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia WSA w Warszawie jednoznacznie wynika, że Komendant Straży Marszałkowskiej, wydając rozstrzygnięcie o zakazie wstępu do budynków sejmowych, działał jako organ administracji publicznej. Wydając rozstrzygnięcie o zakazie wstępu do budynków sejmowych, Komendant Straży Marszałkowskiej po pierwsze, realizował zadania polegające na wykonywaniu *imperium* przysługującego państwu, realizując zadanie ochrony Sejmu i Senatu – jak wynika z art. 127 ustawy o BOR. Komendant Straży Marszałkowskiej działał jako kierownik komórki organizacyjnej Kancelarii Sejmu bezpośrednio nadzorowanej przez Szefa Kancelarii Sejmu, na co wskazuje jego organizacyjne umiejscowienie w świetle art. 129 ustawy o BOR. Kancelaria Sejmu jest, zgodnie z § 1 jej statutu stanowiącego Załącznik do Zarządzenia nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 21 marca 2002 r. (ze zm.), urzędem [podkr. własne – M.M-P.] służącym Sejmowi i jego organom w zakresie prawnym, organizacyjnym, doradczym, finansowym i technicznym, kierującym się przy wykonywaniu swoich zadań zasadą bezstronności. Szef Kancelarii Sejmu – zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych – jest organem administracji publicznej (por. przykładowo wyrok WSA w Warszawie z 10.10.2017 r., sygn. II SAB/Wa 23/17). Kancelaria Sejmu, jako urząd pomocniczy Sejmu jest organem administracji publicznej, podległym z kolei Marszałkowi Sejmu, którego status jako organu administracji (władzy) publicznej nie budzi najmniejszych wątpliwości. Działalność Straży Marszałkowskiej została częściowo uregulowana na poziomie ustawy o BOR, częściowo sprecyzowana w Zarządzeniu Nr 1, określającym m.in. kompetencje Komendanta Straży Marszałkowskiej. Będący podstawą wydania zaskarżonego rozstrzygnięcia Komendanta Straży Marszałkowskiej § 21 Zarządzenia Nr 1 jest przepisem o charakterze kompetencyjnym, wskazującym, przy zaistnieniu jakich przesłanek faktycznych („w uzasadnionych przypadkach, mając na względzie zachowanie spokoju i porządku oraz zapewnienie bezpieczeństwa Sejmu i Senatu” „w razie stwierdzenia, że osoba na rzecz której dokument został wystawiony nie przestrzega przepisów

porządkowych lub zakłóca spokój i porządek” itd.) Komendant Straży Marszałkowskiej może realizować swoje działania, będące działaniami władczymi wobec jednostki („może czasowo zawiesić prawo wstępu do budynków osobie”). Na marginesie Skarżąca zauważa, że w świetle odpowiedzi na skargę, zdaniem Organu przepisami odnoszącymi się do działalności Komendanta Straży Marszałkowskiej mają być nawet bezpośrednio przepisy ustawy o BOR, co miałyby wskazywać na istnienie ustawowej normy kompetencyjnej w tym zakresie. W przekonaniu Skarżącej katalog uprawnień funkcjonariuszy BOR (i funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej) wskazany w art. 13 ustawy BOR nie obejmuje kompetencji Komendanta Straży Marszałkowskiej do wydawania rozstrzygnięć o czasowym zawieszeniu prawa wstępu do budynków sejmowych; wyłącza podstawę prawną w tym zakresie stanowi § 21 Zarządzenia Nr 1.

14. Skarżąca zauważa, że rozstrzygnięcie Komendanta Straży Marszałkowskiej zakazujące Skarżącej wstępu do budynków sejmowych stanowiło rozstrzygnięcie skierowane do indywidualnego podmiotu, kształtujące w sposób jednostronny i władczy sytuację prawną Skarżącej. Rozstrzygnięcie to miało i w dalszym ciągu ma bezpośredni wpływ na realizację konstytucyjnych wolności i praw Skarżącej, naruszając przysługujące jej prawo dostępu do informacji publicznej. Decydując o zakazie wstępu do budynków sejmowych Komendant Straży Marszałkowskiej działał z pozycji nadrzędnej (zwierzchniej) w stosunku do Skarżącej, realizując instrument sankcji o charakterze administracyjnoprawnym. Powyższe okoliczności przesądzają w sposób jednoznaczny konieczność uznania statusu Komendanta Straży Marszałkowskiej jako „działalności administracji publicznej” w rozumieniu art. 1 p.u.s.a. i art. 1 § 1 p.p.s.a.
15. Skarżąca, stawiając postanowieniu WSA w Warszawie zarzut naruszenia art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. stoi stanowisku, że rozstrzygnięcie Komendanta Straży Marszałkowskiej stanowi „akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”, polegający kontroli ze strony sądu administracyjnego. Na marginesie Skarżąca zauważa, że w treści pisma z 14 lipca 2017 r. Skarżący został poinformowany o „decyzji”, Organ stoi na stanowisku iż było to „polecenie”, zaś Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nazwał je „pismem”. Klasyfikacja, czy też bardziej nazwa owego rozstrzygnięcia nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, skoro *ratio legis* art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. polega na umożliwieniu sądowniczoadministracyjnej kontroli również takich działań administracji publicznej, które nie są podejmowane w sformalizowanych postępowaniach, zapewniając uczestnikom gwarancje procesowe, a dotyczą praw i obowiązków obywateli w sferze publicznoprawnej, w stosunkach z organami administracji publicznej oraz w zakresie zadań realizowanych przez te organy (za T. Woś, *Komentarz...*, s. 70).

16. Rozstrzygnięcie Komendanta Straży Marszałkowskiej o czasowym zawieszeniu prawa wstępu do budynków sejmowych zawiera wszystkie wypracowane w orzecznictwie i doktrynie elementy aktów lub czynności, w których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie to ma charakter zewnętrzny – jest skierowane wobec indywidualnego podmiotu – Skarżącej, niepodporządkowanego organizacyjnie i służbowo Komendantowi Straży Marszałkowskiej, mieści się w zakresie działalności publicznej, ponieważ jest aktem stosowania prawa polegającym na jednostronnej, władczej konkretyzacji praw lub obowiązków indywidualnie oznaczonych jednostek (por. nb. 10 skargi powyżej) oraz dotyczy uprawnień wynikających z przepisów prawa – realizacji zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji RP prawa dostępu do informacji publicznej, obejmującego prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów – w tym na posiedzenia Sejmu RP.
17. W świetle powyższego, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zostało zdaniem Skarżącej wydane z obrazą art. 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a w zw. z art. 1 § 1 p.u.s.a. w zw. z art. 184 Konstytucji RP. Wadliwe przyjęcie, że Komendant Straży Marszałkowskiej nie jest organem administracji publicznej, podobnie jak wadliwe przyjęcie, że wydane przez niego rozstrzygnięcie z dnia 22 czerwca 2017 r. o czasowym zawieszeniu Skarżącej prawa wstępu do budynków sejmowych do dnia 21 czerwca 2018 r. nie stanowi ani aktu, ani czynności z zakresu administracji publicznej (działalności administracji publicznej) podlegającej kontroli sądu administracyjnego, skutkowało pozbawieniem Skarżącej prawa dostępu do sądu i skutecznego środka odwoławczego w sytuacji naruszenia podstawowych praw i wolności Skarżącej, w szczególności prawa dostępu do informacji publicznej. Pozbawienie Skarżącej prawa dostępu do sądu i skutecznego środka odwoławczego narusza prawa Skarżącej, gwarantowane przez art. 45 ust. 1, art. 78 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 w związku z art. 13 Konwencji o Konwencji.
18. Skarżąca podkreśla, że zaakceptowanie stanowiska WSA w Warszawie oznaczałoby, że rozstrzygnięcie Komendanta Straży Marszałkowskiej – będące władczym rozstrzygnięciem kształtującym sytuację prawną Skarżącej i ograniczającym przysługujące jej prawo dostępu do informacji publicznej – nie podlegałoby kontroli sądowej. Innymi słowy – ograniczenie Skarżącej jej fundamentalnych praw, w tym prawa dostępu do informacji publicznej, ale również swobody wypowiedzi, na okres 12 miesięcy wyłączone zostałyby z kontroli sądowej, prowadząc do utrzymania w mocy rozstrzygnięcia (aktu stosowania prawa), wydanego na podstawie wewnętrznie, a nie powszechnie obowiązującego aktu prawnego o randze podstawowej, a dodatkowo na niedookreślonej podstawie prawnej, w sposób arbitralny i pozbawiony uzasadnienia.

19. Skarżąca zaznacza, że ewentualne wątpliwości dotyczące dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej w niniejszej sprawie powinny zostać rozstrzygnięte na korzyść dopuszczalności kontroli sądowej. W realiach sprawy Skarżącej jest to niezbędne dla realizacji prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W sprawie Skarżącej nie ujawniły się również żadne okoliczności, które przemawiałyby za pozbawieniem Skarżącej prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, o którym mowa w art. 78 ust. 1 Konstytucji, oraz okoliczności wyłączające prawo do skutecznego środka odwoławczego, o którym mowa w art. 13 Konwencji. Dopuszczalność drogi sądowoadministracyjnej w niniejszej sprawie wynika nie tylko obowiązujących przepisów ustawowych, wskazanych we wcześniejszej części skargi kasacyjnej normujących ustrój i postępowanie przed sądami administracyjnymi, ale przede wszystkim ma swoje źródło w przepisach Konstytucji i Konwencji. Przeprowadzenie sądowoadministracyjnej kontroli rozstrzygnięcia Komendanta Straży Marszałkowskiej jest niezbędne dla ochrony podstawowych praw i wolności Skarżącej, w szczególności prawa dostępu do informacji publicznej. Przeprowadzenie przez sąd administracyjny kontroli rozstrzygnięcia Komendanta Straży Marszałkowskiej, szczególnie wzięwszy pod uwagę arbitralność tego rozstrzygnięcia, jest niezbędne dla poszanowania standardów demokratycznego państwa prawnego.

20. W związku z powyższym, wniesienie niniejszej skargi kasacyjnej jest konieczne i uzasadnione.


Adw. Małgorzata Mączka-Pacholak

W załączeniu:

1. dowód uiszczenia wpisu od skargi w kwocie 200 zł;
2. odpis skargi kasacyjnej.

