

Warszawa, 2 lutego 2016 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**

za pośrednictwem

Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Strona:

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

Organ:

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

30/PK/SOWP/2016/SOKBT

SKARGA

na bezczynność Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Działając w imieniu Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska (dalej: Stowarzyszenie), na podstawie art. 3 § 2 pkt. 8 i art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz 1270 ze zm.), wnosimy skargę na bezczynność Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Kancelaria Prezydenta RP) w zakresie rozpatrzenia wniosku z dnia 1 grudnia 2015 r.

Zarzucając naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 10 Europejskiej Konwencji o ochronie Praw Człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.), art. 1 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt. a oraz c, art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2015 poz. 2058) wnosimy o:

1. Zobowiązanie przez Sąd Kancelarii Prezydenta RP do wykonania wniosku w terminie 14 dni od dnia doręczenia akt organowi,
2. Zwolnienie Stowarzyszenia od uiszczenia wpisu od wniesienia skargi na podstawie art. 239 § 2 p.p.s.a.

UZASADNIENIE

W dniu 1 grudnia 2015 r. Stowarzyszenie złożyło drogą elektroniczną wniosek o udostępnienie informacji publicznej, wyglądający następująco:

„Wnosimy o udostępnienie:

- 1. liczby opinii/analiz zamówionych przez Kancelarię Prezydenta RP w związku z sytuacją związaną z Trybunałem Konstytucyjnym w okresie od dnia 18 października 2015 r.,*
- 2. wymienienie autorów przekazanych Kancelarii Prezydenta albo Prezydentowi RP opinii/analiz dotyczących sytuacji z Trybunałem Konstytucyjnym w okresie od dnia 18 października 2015 r.,*
- 3. udostępnienia skanów opinii/analiz znajdujących się w posiadaniu Kancelarii Prezydenta RP niezależnie od tego, kto je sporządził, dotyczących sytuacji z Trybunałem Konstytucyjnym powstałych/złożonych/przekazanych od dnia 18 października 2015 r.,*
- 4. udostępnienie skanów umów na przygotowanie opinii/analiz dotyczących sytuacji z Trybunałem Konstytucyjnym w okresie od dnia 18 października 2015 r.*

Wnioskowane informacje prosimy przesłać na adres tego maila”.

W odpowiedzi na wniosek, w dniu 22 stycznia 2016 r. uzyskaliśmy informację, iż Kancelaria Prezydenta RP nie zamawiała we wskazanym okresie opinii/analiz dotyczących sytuacji związanej z Trybunałem Konstytucyjnym, jak również nie dysponuje skanami umów w tym zakresie. Jednocześnie wymieniono cztery opinie zamówione w okresie od dnia 18 października oraz przesłano skany umów na ich przygotowanie. W zakresie pytania drugiego, wskazano, iż autorzy wymienionych opinii są osobami fizycznymi, objętymi ochroną prywatności osoby fizycznej w świetle art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.) oraz wezwano do podpisania wniosku o udostępnienie informacji publicznej, celem wydania decyzji administracyjnej. Co do pytania trzeciego, Stowarzyszenie zostało wezwane do sprecyzowania wniosku.

W wyniku sprecyzowania wniosku, Stowarzyszenie wniosło o udostępnienie skanów opinii będących przedmiotem umów jakie zostały udostępnione, tj. umowy o dzieło nr 412/2015 z dnia 4 grudnia 2015 r., umowy o dzieło nr 399/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r., umowy o dzieło nr 400/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r. oraz umowy o dzieło nr 401/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r.

Pismem z dnia 27 stycznia 2015 r. Kancelaria Prezydenta RP przekazała informację, iż żądane opinie, ze względu na ich zakres, cel i termin sporządzenia nie posiadają waloru informacji publicznej w rozumieniu przepisów u.d.i.p. W ocenie organu, przedmiot wnioskowanych opinii dotyczył jedynie pośrednio sfery kompetencyjnej Prezydenta RP, a opinie nie zostały zamówione na potrzeby żadnego konkretnego postępowania prowadzonego przez Prezydenta RP. Wskazano również, iż przedmiotowe opinie zostały dostarczone Kancelarii Prezydenta RP w dniu 4 grudnia 2015 r., a co za tym idzie, nie miały wpływu na realizację prawem przewidzianych zadań przez Prezydenta RP, które to czynności podjęte zostały w dniach 3 oraz 9 grudnia 2015 r. Dodano, iż opinie miały charakter jedynie systematyzujący stan prawny.

Udostępnienie informacji publicznej na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.) możliwe jest jedynie w sytuacji, gdy wnioskowane dane stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 oraz 6 u.d.i.p., a podmiot, do którego kierujemy żądanie jest podmiotem zobowiązanym

w świetle art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku WSA z dnia 18 sierpnia 2015 r. (sygn. akt II SAB/Wa 528/15): „Ustawa ta reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazuje, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu oraz kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione. Ustawa znajduje zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy spełniony jest jej zakres podmiotowy i przedmiotowy” (por. wyrok WSA z dnia 29 maja 2015 r. o sygn. akt II SAB/Kr 47/15).

Nie ulega wątpliwości, iż Kancelaria Prezydenta RP jest podmiotem zobowiązanym na gruncie u.d.i.p. Stanowisko to zostało potwierdzone przykładowo w wyroku z dnia 12 listopada 2015 r. (sygn. akt II SAB/Wa 844/15): „Krag podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej został określony w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. Zgodnie z art. 143 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelaria Prezydenta jest organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, powołanym do techniczno – organizacyjnego zabezpieczenia wykonywania kompetencji i zadań powierzonych Prezydentowi (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.; v. W. Skrzydło "Komentarz do art. 143 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej" [w:] W. Skrzydło "Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz." publ. LEX, 2013 nr 144892). Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nadaje statut Kancelarii oraz powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Prezydenta. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest więc rozpatrywany i załatwiany przez Kancelarię Prezydenta RP, jako organ pomocniczy. Taka sytuacja zaistniała w przedmiotowej sprawie. Wniosek był skierowany do Sekretariatu Biura [...] Kancelarii Prezydenta RP. Fakt podlegania przepisom u.d.i.p. nie był przez organ kwestionowany”.

Istotą sporu stało się natomiast założenie organu, iż wnioskowane informacje nie posiadają waloru informacji publicznej.

Konstytucyjne prawo do informacji znajduje swoją podstawę w art. 61 ustawy zasadniczej. Realizacją tego prawa zajmuje się ustawa o dostępie do informacji publicznej, która w art. 1 ust. 1 stanowi, iż: „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”.

Interpretacja pojęcia informacji publicznej stała się przedmiotem wielokrotnego zainteresowania sądów administracyjnych. W wyroku NSA z dnia 16 czerwca 2015 r. (sygn. akt I OSK 1421/14) Sąd wskazał, iż treść art. 61 KRP oznacza, iż prawo dostępu do informacji publicznej ma charakter publicznego prawa podmiotowego. Natomiast w wyroku z dnia 14 maja 2015 r. (sygn. akt II SAB/Łd 45/15) Sąd wskazał: „Doktryna oraz orzecznictwo sądowe, w oparciu o ogólną formułę ustawy, a także regulacje art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia "informacja publiczna". Za taką uznaje się wszelkie informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone (...) Z powyższego wynika, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne lub gospodarujących mieniem publicznym”. Dodatkowo, w wyroku WSA z dnia 10 lipca 2015 r. (sygn. akt II SAB/Kr 67/15): „Zatem jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty nie będące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Ponadto informacją publiczną stanowi treść

wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich i są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań nawet, jeżeli nie pochodzą wprost od nich (por. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6.03.2014 r.; sygn. akt II SAB/Wa 678/13)".

W komentarzu do Konstytucji RP prof. dr hab. Wiesław Skrzydło podsumowując rozważania na temat art. 61 podkreślił: „Świadomy udział obywateli w życiu społeczeństwa i państwa jest nieodzowny w ustroju demokratycznym, a jego zakres należy w ogromnym stopniu od stanu wiedzy całej zbiorowości o problemach narodu i państwa. Stąd tak szerokie rozumienie prawa do informacji ma wielkie znaczenie” (Wiesław Skrzydło, Konstytucja RP praktyczne komentarze, Warszawa 2007, str. 60)".

W świetle powyższej wykładni zaznacza się również, iż dostęp do informacji publicznej należy interpretować szeroko. W wyroku z dnia 30 września 2015 r. (sygn. akt I OSK 2093/14) NSA istotnie wskazał: „W ustawie o dostępie do informacji publicznej nie określono zamkniętego katalogu informacji publicznej, ponieważ ustawodawca chciał, aby społeczeństwo posiadało instrument do jak najszerszej kontroli instytucji publicznych. Taki instrument, aby był sprawny, powinien obejmować jak największą liczbę stanów faktycznych. Liczba ta nie może być ograniczona, ponieważ dynamiczny charakter stosunków społeczno-gospodarczych rodzi nowe sytuacje, w których pojawia się aktywność podmiotów publicznych. Ta aktywność w państwie demokratycznym powinna być poddana kontroli społecznej za pośrednictwem narzędzia, jakim jest prawo dostępu do informacji publicznej. Dlatego też uznaje się, że w demokratycznym państwie prawa jak najszerszy katalog informacji musi być przedmiotem kontroli społecznej”.

Obok szeroko pojmowanego przepisu ustawy zasadniczej istotne znaczenie wywiera także fakt, iż prawo do informacji uznane zostało na gruncie art. 10 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC) za prawo człowieka przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

W orzeczeniu w sprawie Gillberg v. Sweden [GC] (nr 41723/06, § 74, 3 kwietnia 2012) Trybunał stwierdził, że „prawo do otrzymywania i przekazywania informacji w sposób oczywisty stanowi część prawa do wolności wyrażania opinii, zgodnie z art. 10. To prawo zasadniczo zakazuje Rządowi ograniczania dostępu do informacji, które inni chcą lub mogą być skłonni udostępnić (zob. np. Leander v. Sweden, 26 marca 1987, § 74, Seria A nr 116, oraz Gaskin v. the United Kingdom, 7 lipca 1989, § 52, A nr 160)".

Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia należy wyprowadzić wniosek, iż informacje dotyczące przedmiotowych opinii stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Opinie prawne wydawane na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP niewątpliwie odnoszą się bezpośrednio do tego organu, służąc Prezydentowi RP przy realizacji przewidzianych prawem zadań publicznych. Pogląd, zgodnie z którym żądane informacje mają charakter jedynie ogólnopoznawczy, czy też systematyzujący stan prawny, zawierające wnioski nacechowane osobistymi poglądami budzi wątpliwości. Skoro bowiem opinia taka miałaby stanowić jedynie głos w dyskusji, którego organ nie uwzględni w żadnym stopniu wykonując zadania przewidziane prawem, to też nie byłoby potrzeby zlecenia takich stanowisk. Ponadto, faktem mającym najistotniejsze znaczenie z punktu widzenia przedmiotowej sprawy jest wynikające z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP prawo dostępu do wszelkich dokumentów, które znajdują się w posiadaniu organu.

Dodatkowo, z załączonych skanów umów w przedmiocie wykonania opinii prawnych wynika, iż środki przeznaczone na wydanie takich opinii wyniosły łącznie 26,700 zł. Co za tym idzie, na ten cel rozdysponowane zostały środki publiczne. Zamówienie czterech opinii prawnych w przedmiocie ważności zgłoszenia oraz wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jak i mocy prawnej uchwały podjętej przez Sejm RP w tym zakresie nie może zostać uznane za niedotyczące sfery kompetencji Prezydenta RP.

Jednocześnie, niezrozumiałym jest powiązanie przez Kancelarię Prezydenta RP terminu dostarczenia opinii prawnej – tj. 4 grudnia 2015 r., z datą czynności podejmowanych w obecności Prezydenta RP. Ponownie pojawia się pytanie, jaki byłby cel zawierania umowy z uwzględnieniem wskazanego terminu, jeżeli opinia ta nie miałaby wnieść żadnej wartości w procesie podejmowanych przez organ decyzji.

Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia, należy podkreślić, iż w przedmiotowej sprawie – wbrew twierdzeniom Kancelarii Prezydenta RP - charakter wnioskowanych opinii przesądza o obowiązku ich udostępnienia.

W wyroku z dnia 7 marca 2012 r. (sygn. akt I OSK 2265/11) Sąd wskazał: „*Kryterium decydującym o udostępnieniu poszczególnych dokumentów w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ich autorstwo, tylko przesądzenie, że służą one realizowaniu zadań publicznych, i zostały wytworzone na zlecenie organów administracji publicznej, jeżeli jednocześnie ich treść nie narusza prywatności osoby fizycznej bądź tajemnicy przedsiębiorcy. Nie chodzi bowiem o rozporządzenie prawami autorskimi, lecz o dostęp do treści dokumentu stworzonego właśnie na zlecenie organu administracji publicznej w celu realizacji zadań publicznych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 15.7.2011 r., I OSK 667/11; 7.12.2010 r., I OSK 1774/10; 18.9.2008 r., I OSK 315/08; 9.2.2007 r., I OSK 517/06)”.*

W orzecznictwie można zauważyć brak jednoznacznego rozstrzygnięcia kwestii dotyczących opinii, czy ekspertyz prawnych. Sądy administracyjne w wielu przypadkach przyjmują, iż o możliwości udostępnienia takiego dokumentu decyduje cel, w jakim został opracowany. W powołanym stanie faktycznym zleczone opinie nie miały służyć zapewne w konkretnym postępowaniu, a ich celem niewątpliwie nie była jedynie systematyzacja stanu prawnego. Miały one poruszyć istotny aktualnie problem z zakresu sfery życia publicznego.

Niezależnie od powyższego, w ocenie Stowarzyszenia nie istnieje możliwość zakwalifikowania przedmiotowych opinii jako dokumentu wewnętrznego, stworzonego jedynie na potrzeby organu. Stanowisko to wynika z twierdzenia, iż w naszej ocenie pojęcie dokumentu wewnętrznego nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa – tj. ustawy o dostępie do informacji publicznej (zob. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r. o sygn. akt I OSK 1550/11).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. informacja publiczna podlega udostępnieniu co do zasady w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku.

W przedstawionym stanie faktycznym nie ulega zatem wątpliwości, iż Kancelarii Prezydenta RP można zarzucić stan beczynności. W wyroku z dnia 14 stycznia 2015 r. (sygn. akt IV SAB/Po 81/14) WSA wyjaśnił: „*Z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wtedy, gdy w prawie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub prowadził postępowanie, ale mimo istnienia ustawowego obowiązku nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu, albo nie podjął stosownej czynności. (patrz wyroki WSA w Gdańsku z dnia 30.07.2014r. o*

sygn. II SAB/Gd 82/14, WSA w Olsztynie z dnia 13.08.2014r., o sygn. II SAB/OI 72/14, WSA w Krakowie z dnia 04.06.2014r. o sygn. II SAB/Kr 116/14, publ. CBOSA) Dla zasadności skargi na bezczynność nie ma znaczenia okoliczność z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, a w szczególności, czy bezczynność została spowodowana zawinioną albo też niezawinioną opieszałością organu, czy też wiąże się z jego przeświadczeniem, że stosowny akt lub czynność w ogóle nie powinny zostać dokonane. Powyższe kwestie mogą jednakże mieć znaczenie dla kwalifikacji bezczynności, jako posiadającej albo nieposiadającej cech rażącego naruszenia prawa”.

Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej może być wniesiona w każdym czasie, nie jest zatem ograniczona terminami wskazanymi w ustawie. Nie jest również konieczne uprzednie wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, co potwierdził wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r. (sygn. akt I OSK 285/11): „W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęty został pogląd, iż wniesienie do sądu administracyjnego skargi w przedmiocie bezczynności organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej nie jest uzależnione od wcześniejszego wezwania właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa.”

Wobec powyższego skarga jest uzasadniona i wnosimy jak na wstępie.

Szymon Osowski

PREZES

SIECI OBYWATELSKIEJ - WATCHDOG POLSKA

Katarzyna Batko-Toluc

WICEPREZESKA

SIECI OBYWATELSKIEJ - WATCHDOG POLSKA

Załączniki:

1. Odpis skargi
2. Statut Stowarzyszenia wraz z odpisem z KRS