

Konin, 14 grudnia 2016 r.

Naczelny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem:

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Warszawie

ul. Jasna 2/4

00-013 Warszawa

Skarżący:

Tomasz Piekarec

(adres w aktach)

**Uczestnik postępowania, skarżący
kasacyjnie:**

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog
Polska

(adres w aktach)

reprezentowany przez

**adw. Macieja Klameę, prowadzącego
Kancelarię Adwokacką w Koninie przy ul.
Chopina 21E.**

Organ:

Prezes Rządowego Centrum Legislacji

Sygn. akt WSA w Warszawie: SAB/Wa 344/16

SKARGA KASACYJNA

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z 11 października 2016 r., sygn. akt SAB/Wa 344/16

W imieniu skarżącego kasacyjnie uczestnika postępowania, stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska, pełnomocnictwo w załączeniu, na podstawie art. 173 § 1, 174 pkt 1 i 2, oraz art. 177 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm., dalej jako „PPSA”), **zaskarżam w całości** wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 października 2016 r., sygn. akt II SAB/Wa 344/16 doręczonego wraz z uzasadnieniem 14 listopada 2016 r.

Wyrokowi I instancji na podstawie art. 174 pkt 1 PPSA, zarzucam następujące naruszenie przepisów prawa materialnego:

- **art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej** poprzez ich błędną wykładnię oraz ich niewłaściwe zastosowanie polegającą na przyjęciu, że informacja o podstawach prawnych braku publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie stanowi informacji publicznej, a wnioskodawca domaga się interpretacji lub tłumaczenia przepisów.

Wyrokowi I instancji na podstawie art. 174 pkt 2 PPSA, zarzucam następujące naruszenie przepisów postępowania, których uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy:

- art. 134 § 1 PPSA poprzez nieuwzględnienie całego materiału dowodowego w sprawie, w szczególności twierdzeń skarżącego,
- art. 141 § 4 PPSA poprzez niedostateczne wyjaśnienie podstaw faktycznych i prawnych wyroku oraz brak odniesienia się do twierdzeń skarżącego.

Na podstawie art. 185 § 1, 188 oraz 203 § 1 PPSA, wnoszę o:

- 1) uchylenie zaskarżonego wyroku, uwzględnienie skargi na bezczynność, złożonej przez Tomasza Piekarca oraz:
 - a. orzeczenie przez Sąd, że podmiot zobowiązany dopuścił się bezczynności w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej,
 - b. zobowiązanie podmiotu zobowiązanego, na podstawie art. 149 § 1b PPSA, do załatwienia wniosku o udostępnienie informacji poprzez udostępnienie żądanej przez Tomasza Piekarca informacji,
 - c. zasądzenie od organu na rzecz skarżącego Tomasza Piekarca zwrotu kosztów postępowania przed sądem pierwszej instancji,
ewentualnie zaś o wnoszę o uchylenie zaskarżanego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA w Warszawie,
- 2) zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych,
- 3) **rozpatrzenie sprawy na rozprawie**, stosownie do art. 182 § 2 PPSA.

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny.

Stan faktyczny został szczegółowo opisany w skarżonym wyroku.

Co istotne, 13 kwietnia 2016 r. Tomasz Piekarec złożył do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

- Podanie podstawy prawnej braku publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 47/15 z dnia 9 marca 2016 r.

W odpowiedzi z 26 kwietnia 2016 r. Organ poinformował wnioskodawcę, iż w jego opinii wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej.

W związku z tym wnioskodawca złożył skargę na bezczynność Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, wnioskując o stwierdzenie bezczynności i zobowiązanie Organu do rozpatrzenia wniosku.

W następstwie zapadł wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 października 2016 r., sygn. akt SAB/Wa 344/16, w którym Sąd oddalił skargę w całości. W uzasadnieniu przedmiotowego wyroku wskazano, iż żądana informacja nie stanowi informacji publicznej.

II. Uzasadnienie zarzutów.

1. Naruszenia prawa materialnego.

Zdaniem strony skarżącej wyrok sądu I instancji opiera się na błędnej wykładni i zastosowaniu art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, którego gwarancja realizacji została określona m.in. przez ustawę o dostępie do informacji publicznej. Sąd I instancji dokonał błędnej wykładni przepisów co doprowadziło do uznania, że podstawa prawna nieopublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 47/15 z dnia 9 marca 2016 r. nie stanowi informacji publicznej. Stanowisko sądu doprowadziło w konsekwencji do naruszenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej.

Prawo do informacji publicznej częścią wolności pozyskiwania i przekazywania informacji, chronionej w art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Rolą tego prawa jest umożliwienie obywatelom pozyskiwania informacji związanych z działalnością państwa w szczególności władzy publicznej. Stanowi więc

gwarancje odpowiedniego poziomu jawności w państwie. Doniosłość tego prawa ma szczególnie istotny wpływ na istnienie społeczeństwa obywatelskiego i przejrzystości sfery publicznej.

Należy też podkreślić, że prawo do informacji publicznej należy wywodzić również z zasady demokratycznego państwa prawa oraz zasady zwierzchnictwa narodu unormowanych w art. 2 i 4 Konstytucji RP. Wskazują one na podmiotowość obywatela jako uprawnionego do decydowania o sprawach państwowych. Jest to jednak możliwe jedynie w przypadku odpowiedniego poinformowania obywateli. Tylko bowiem silnie rozwinięte społeczeństwo obywatelskie w sposób naturalny może stać się partnerem dla władzy w dyskusji o sprawach państwowych. Gwarancją tego jest dostęp do informacji publicznej, który umożliwia m.in. sprawowanie społecznej kontroli działalności władzy publicznej. W wyroku NSA z 1 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1149/10 wskazano, że: „Prawo dostępu do informacji publicznej jest jednym z najważniejszych praw w katalogu praw obywatelskich i politycznych. Ma służyć tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, poprzez 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”.

W skarżonym wyroku Sąd I instancji stwierdził, iż wnioskowana informacja o podstawie prawnej nieopublikowania wyroku TK nie stanowi informacji publicznej. Z takim stanowiskiem nie sposób się zgodzić. Należy bowiem zauważyć, że w swoich wywodach WSA w Warszawie w ogóle nie wziął pod uwagę treści art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Sąd ten zauważył jedynie, że informacja publiczna dotyczy sfery faktów, a ponieważ w przedmiotowej sprawie faktem nie podlegającym sporowi jest to, że wyrok nie został opublikowany to „zatem wniosek skarżącego dotyczy informacji o przepisach prawa, bądź też wyjaśnienia czy też tłumaczenia przepisów prawa.”

Taka interpretacja jest niewłaściwa. Trzeba bowiem stanowczo podkreślić, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jeżeli więc Prezes Rządowego Centrum Legislacji podejmuje bądź zaniechuje jakiś działań w danej sprawie, obywatel ma prawo żądać wskazania podstaw, określonych w konkretnym przepisie prawa, dokonania bądź też odmowy dokonania tej czynności. Faktem jest zatem oparcie działań organu o określoną podstawę prawną. Nie można w takim przypadku przyjąć, że wniosek dotyczy wyjaśnienia bądź tłumaczenia przepisów prawa czy też ogólnej informacji o obowiązujących przepisach prawa. Organ w takim wypadku musi bowiem jedynie wskazać konkretny przepis stanowiący podstawę jego działania, który pozwala na podjęcie danej czynności. Bez określenia takiej podstawy można przyjąć, że Organ władzy nie ma kompetencji do działania w sprawie.

Przedmiotem wniosku jest więc w takim przypadku informacja o realizacji zadań publicznych wykonywanych przez Organ, które mają oparcie w konkretnych przepisach prawnych. Niewątpliwie zatem wnioskowana informacja dotyczy spraw publicznych. W całości bowiem odnosi się do działalności władzy publicznej oraz realizowanych przez nią zadań publicznych.

Jednocześnie należy mieć na względzie, że zakres pojęcia informacji publicznej trzeba rozpatrywać na gruncie ustawy zasadniczej z odpowiednimi odniesieniami do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jak wskazał bowiem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 czerwca 2016 r. sygn. akt 8/15: *analiza art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż zakres określonego w nim prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepisy te określają, jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane. „Nie jest jednak tak, iżby ustrojodawca, który tak całościowo uregulował bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice tego prawa, wyłączył dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustawowych w tej materii. Mimo bowiem stosunkowo szerokiego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji, zarówno jeśli chodzi o zakres podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych informacji, nie można wykluczyć, że i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania - «dookreślenia» zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania.*

Warto więc przywołać art. 61 Konstytucji RP, w myśl którego obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo do informacji jest szczególnego rodzaju prawem obywatelskim, umożliwiającym zapoznanie się z działalnością władz i osób pełniących w nich funkcje publiczne, co znalazło wyraz w szerokim ujęciu informacji publicznej w art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie można zatem uznać, że działanie Organu władzy publicznej w konkretnej sprawie nie wchodzi w zakres tego pojęcia. Działalność władzy publicznej składa się bowiem głównie z podejmowania rozstrzygnięć w konkretnych sprawach, również w takich wypadkach Organ wykonuje zadania publiczne. Nieuzasadnione jest wyjmowanie takiej działalności z kontroli społecznej sprawowanej za pomocą dostępu do informacji publicznej.

Ponadto należy podnieść, iż prawo do informacji publicznej jest prawem człowieka, chronionym przepisem rangi konstytucyjnej i w związku z tym przepisy je precyzujące winny być interpretowane w sposób poszerzający obowiązek informacyjny po stronie podmiotów zobowiązanych tak, aby uprawnienie to umożliwiało odpowiednią kontrolę społeczną władzy ze strony obywateli. W niniejszej sprawie, dokonana wykładani stoi w sprzeczności z zasadą szerokiego interpretowania praw konstytucyjnych. Skutkuje ona naruszeniem istoty

konstytucyjnego prawa do informacji publicznej poprzez uniemożliwienie dostępu do informacji o podstawie czynności wykonywanych przez organ państwowy.

W wyrokach NSA z 14 listopada 2003 r., sygn. akt II SAB 199/03 oraz z 7 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1774/10 wskazano, że: „Naczelnny Sąd Administracyjny zwracał uwagę, że ustawodawca, formułując w art. 61 Konstytucji zasadę "prawa do informacji", wyznaczył tym samym podstawowe reguły wykładni tego uprawnienia. Jeżeli bowiem stanowi ono prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym osobom oraz jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki winny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego”.

2. Naruszenia prawa procesowego, mającego istotny wpływ na wynik postępowania.

W tej części zarzutów należy wskazać, że WSA w Warszawie dokonał niewłaściwej i niepełnej oceny materiału dowodowego. W uzasadnieniu wyroku wskazano bowiem za twierdzeniami Organu, że skarżący domagał się interpretacji czy wykładni przepisów prawa, co nie miało odzwierciedlenia w stanie faktycznym sprawy. Co więcej Organ pominął również wszystkie twierdzenia skarżącego, w ogóle się do nich nie odnosząc.

Co więcej zauważyć należy, iż rolą Sądu jest dokonanie wykładani prawa oraz odpowiednie uargumentowanie podjętego rozstrzygnięcia. Tymczasem w niniejszej sprawie uzasadnienie decyzji wyroku zostało ograniczone do wskazania ogólnych aspektów dotyczących prawa do informacji publicznej, pomijając indywidualny konspekt sprawy, w szczególności charakter wnioskowanych informacji. Takie postępowanie naruszyło art. 134 § 1 oraz art. 141 § 4 PPSA.

W związku z powyższym niniejsza skarga kasacyjna jest uzasadniona i wnoszę jak w *petitum*.

Załączniki:

- odpis skargi kasacyjnej – 2 egz.,
- dowód uiszczenia wpisu,
- pełnomocnictwo wraz z opłatą skarbową.