

Warszawa, 1 października 2012 r.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych  
Grup Obywatelskich  
w Warszawie  
ul. Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Krakowie

---

ul. Rakowicka 10  
31-511 Kraków

Sygn. akt: II SA/Kr 1154/12

#### Zgłoszenie

przedstawiciela organizacji społecznej  
na podstawie art. 33 § 2 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

#### zglaszamy:

na podstawie art. 33 § 2 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi udział  
przedstawiciela Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich w postępowaniu przed  
sądami administracyjnymi ze skargi [REDAKTOWANE]

#### Uzasadnienie

Przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie toczy się postępowanie ze skargi  
[REDAKTOWANE] o na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Skarżący realizując zawarte w art. 61 Konstytucji prawo do uzyskiwania informacji wniósł do  
Prezydenta Krakowa o udostępnienie m. in.: Protokołów posiedzeń, opinii i wniosków Zespołu  
Zadaniowego ds. inwentaryzacji wierzytelności i zobowiązań finansowych Gminy Miejskiej  
Kraków powołanego Zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 8 marca 2007 r., Nr  
503/2007. W toku postępowania o wykonanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej  
zarówno Prezydent Miasta Krakowa, jak i w procedurze odwoławczej Samorządowe Kolegium  
Odwoławcze uznali, iż zachodzą przesłanki do wyłączenia jawności tych informacji publicznych.  
Stowarzyszenie w całości popiera zarzuty i twierdzenia podniesione w skardze przez [REDAKTOWANE]

[REDAKCYJNA] a nadto wskazuje co następuje.

## I.

Zasada jawności działania władzy publicznej jest jedną z naczelných zasad demokratycznego państwa prawnego (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 kwietnia 2009 r. - TASZ przeciwko Węgrom, nr 37374/05). Jednym z wyrazów tego prawa jest prawo do informacji publicznej określone w art. 61 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, obywatel ma prawo do wiedzy o działalności organów władz publicznych. Wszystkie ograniczenia w dostępie do tych informacji są uzasadnione wyłącznie ze względu na określone w ustawach inne wartości takie jak ochrona prawa do prywatności czy ochrona ważnego interesu gospodarczego, zapewnienie bezpieczeństwa. Przy czym Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał wyroku z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08 jak postrzegana powinna być zasada jawności: *Powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie - urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w polskim państwie prawnym. Dostęp do informacji publicznej jest bowiem, z jednej strony, warunkiem świadomego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych (zob. P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 83), a z drugiej, umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej (zob. W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 1998, s. 58; I. Lipowicz, (w:) Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 114). Stąd wielkie znaczenie powszechności dostępu do informacji publicznej. W demokratycznym społeczeństwie podstawowym prawem jest wiedzieć i być informowanym o tym, co i dlaczego czynią władze publiczne (zob. J. E. Stiglitz, On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life, (w:) Globalizing Right. The Oxford Amnesty Lectures, pod red. U. J. Gibneya, Oxford-New York 2003, s. 115 i n.).*

W demokratycznym państwie prawa obywatele mają prawo żądać informacji o działalności administracji. Mimo, iż już w samej Konstytucji przewidziano wyłączenie prawa do informacji to zastosowanie ograniczeń o jakich mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji musi być dokonane zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tym samym jakiegokolwiek ograniczenie prawa do informacji podlegać musi szczególnemu zważeniu, aby nie naruszyć konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tak też Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 października 2010 r. sygn. akt K26/08: „Zakres ograniczeń jest wyraźnie określany przez mechanizm proporcjonalności zawarty w

art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji. Wzajemny stosunek obu wskazanych norm konstytucyjnych nie rysuje się jednoznacznie. Możliwy jest teoretycznie pogląd, że art. 61 ust. 3 stanowi regulację szczególną (*lex specialis*) w stosunku do ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznaczałoby to nie tylko zawężenie samych przesłanek ingerencji (warto zauważyć, że art. 61 ust. 3 nie wskazuje na moralność publiczną, ochronę środowiska oraz zdrowie publiczne jako na wartości uzasadniające ingerencję ustawodawczą), ale wywoływałoby konsekwencje znacznie dalej idące. Odnosiłyby się one bowiem do samego mechanizmu proporcjonalności i jego konstrukcji, która opiera się na założeniu ważenia pozostających w konflikcie dóbr, wyraźnego określenia granic niezbędności wkroczenia w sferę gwarantowanego prawa oraz zakresu zakazu takiego wkroczenia. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga uzasadnienia ingerencji zawsze wtedy, kiedy jest to "konieczne w demokratycznym państwie", a ponadto bezwzględnie zakazuje wkraczania w istotą gwarantowanego prawa. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska, prezentowanego już wcześniej w orzecznictwie, że nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny (zob. sygn. K 17/05)."

Podkreślić należy, iż art. 61 Konstytucji gwarantuje maksymalną jawność, natomiast ograniczenia o jakich mowa w art. 61 ust. 3 winny zostać stosowane wyjątkowo. W tym zakresie warto zwrócić uwagę na wyrok NSA z dnia 2 lipca 2003 r. sygn. akt II SA 837/03 „(...) ogólną zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji RP, jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady winny być sformułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości winny przemawiać na rzecz dostępu.”. Ponadto Sąd Najwyższy - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z dnia 1 czerwca 2000 r., sygn. akt III RN 64/00 wskazał, iż „Podobnie jak odmowa udzielenia informacji, także odmowa udostępnienia prasie akt urzędowych może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą (...) W interesie Rzeczypospolitej Polskiej leży bowiem gwarantowanie prasie jak najszerszego dostępu do informacji, będących w posiadaniu organów i instytucji publicznych, rozumianego jako prawo do uzyskania informacji nie tylko w formie przekazu ustnego, pisemnego czy w innej postaci od zobowiązanego organu, lecz także poprzez wgląd do akt powstałych w rezultacie jego działalności. Natomiast wszelkie ustawowe ograniczenia wolności prasy, w tym prawa do informacji, nie mogą być interpretowane rozszerzająco, bowiem narusza to także prawo obywateli do rzetelnej informacji i zasadę jawności życia publicznego”.

Ograniczenie w dostępie do informacji publicznej nie ma charakteru formalnego poprzez wystąpienie przesłanek powodujących ograniczenie. Przeciwnie ustrojodawca wskazując zakres ograniczenia prawa do informacji w Konstytucji przewidział możliwość ważenia czy zastosowanie danego ograniczenia jest zasadne z punktu widzenia określonych w Konstytucji przesłanek. Jak podnosi doktryna odnośnie ograniczania praw i wolności przede wszystkim należy dbać o zachowanie ich istoty przy dokonywaniu oceny konieczne jest uwzględnienie tych wszystkich elementów materialnych, które określają istotę „państwa demokratycznego”, bo ograniczenia niepołączalne z aksjologią tego państwa są a limie niedopuszczalne” (L. Garlicki Katalog i zakres obowiązywania praw podstawowych – warunki dopuszczalnych ograniczeń i ich wpływ na porządek prawny w: Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Białystok 2001, s. 94).

Trudno wyobrazić sobie, iż w przypadku przedmiotu działalności Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie wykonywania obowiązków do jakich został powołany Zespół, którego działalności dotyczył wniosek w zakresie odmowy udostępnienia informacji publicznej, wyłączona zostaje pełna jawność, wątpliwości zostają rozstrzygnięte na rzecz zachowania tajemnicy. Zwrócić należy uwagę, iż zakres obowiązków Zespołu dotyczył również gospodarki finansowej gminy. Przepisy ustawy o finansach publicznych przesądzają w zasadzie o jawności gospodarki finansowej w sferze publicznej - tak art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 5 lit. a) oraz art. 35 *W doktrynie przyjmuje się, że jawność finansów publicznych oznacza swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym (W. Misiąg, A. Niedzielski, Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową 2001, Nr 29, s. 5; zob. C. Kosikowski, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 155), a także szerzej jako sytuację, w której informacje dotyczące funkcjonowania całego sektora finansów publicznych są publicznie dostępne i podlegają publicznej ocenie (...)* Rozumienie więc jawności w kontekście budżetu rozszerzono na cały sektor finansów publicznych w odniesieniu do gospodarowania środkami publicznymi. Co więcej postulatywna zasada jawności uzyskała status normatywnej, a więc prawnie wiążącej. Aktualna FinPubU z 2009 r. recypuje w zasadzie (z niewielkimi zmianami) rozwiązania poprzednich ustaw o finansach publicznych. (Ustawa o finansach publicznych. Komentarz red. prof. dr hab. Paweł Smoleń, Rok wydania: 2012, Wydawnictwo: C.H. Beck, Wydanie: I poprawione – komentarz do art. 33).

Jawność finansów publicznych ma szczególny charakter na co zwraca uwagę doktryna m. in. Cezary Kosikowski, „Prawne aspekty zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych” *Środki publiczne w większości pochodzą od obywateli. Państwo powinno więc ujawnić, jaki jest udział obywateli w tworzeniu dochodów publicznych, a także i to, na finansowanie jakich wydatków*

dochody te są wystarczające. Dla obywateli, a zwłaszcza dla ich postawy w zakresie ponoszenia ciężarów publicznych, nie jest obojętne to, w jaki sposób jest rozłożony ciężar danin publicznych oraz w jaki sposób państwo gospodaruje wpływami z tego tytułu. Obywatele chcą także wiedzieć, ile kosztuje ich utrzymanie państwa i jego aparatu oraz to, w jaki sposób są dzielone wydatki publiczne dotyczące także celów (konsumpcja zbiorowa i indywidualna). Społeczeństwo pragnie również wiedzieć, czy aparat władzy publicznej potrafi planować, organizować, zarządzać i kontrolować gospodarowanie środkami publicznymi. Jawność i przejrzystość finansów publicznych staje się zatem narzędziem oceny systemu sprawowania władzy publicznej. Ocena ta jest zaś potrzebna, ponieważ to społeczeństwo dokonuje bezpośredniego lub pośredniego wyboru władzy publicznej. Jawność i przejrzystość finansów publicznych ma także znaczenie wychowawcze. Władzy publicznej nakazuje postępowanie uczciwe i profesjonalne oraz zgodne z interesem społecznym. Natomiast społeczeństwu pozwala na zwiększenie zainteresowania życiem publicznym i uczestnictwem w nim<sup>1</sup>.


## II.

W zakresie stosowania wyłączenia w dostępie do informacji publicznej poprzez odmowę udostępnienia żądanych informacji przez ██████████ Stowarzyszenie przedstawia w załączeniu opinię prawną sporządzoną przez dr Tomasza Szewca (autora licznych publikacji w zakresie ustawy o ochronie informacji niejawnych, w tym komentarza do ustawy o ochronie informacji niejawnych).

Nadto Stowarzyszenie przedstawia odpowiedź Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego odnośnie sytuacji jaka zaistniała po wpłynięciu wniosku Ireneusza Kowalkowskiego w zakresie przedmiotu niniejszego postępowania.

Zarówno zasady jawności państwa, jak i przedstawiona opinia wskazują na zasadność skargi

██████████  
  
Katarzyna Tańcusiak-Jeznach

  
Szymon Osowski  
PREZES STOWARZYSZENIA LIDERÓW  
LOKALNYCH GRUP OBYWATELSKICH

SKARBNIK STOWARZYSZENIA LIDERÓW  
LOKALNYCH GRUP OBYWATELSKICH

<sup>1</sup> Referat wygłoszony 15 listopada 2005 r. podczas seminaryjnego posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, którego tematem były "Jawność i przejrzystość finansów publicznych"; <http://www.nik.gov.pl/kolegium-nik/posiedzenia/jawnosc-i-przejrzystosc-finansow-publicznych.html>