

Warszawa, 31 października 2014 r.

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska

ul. Ursynowska 22/22

02-605 Warszawa

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Warszawie

za pośrednictwem

Narodowego Centrum Badań i Rozwoju

ul. Nowogrodzka 47a

00-695 Warszawa

Strona skarżąca:

Sieć Obywatelska – Watchdog Polska,

ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa

Strona przeciwna:

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

ul. Nowogrodzka 47a

00-695 Warszawa

426/SO/SOWP/2014/SOAPT

Skarga na bezczynność

W imieniu Sieci Obywatelskiej – Watchdog Polska na podstawie art. 3 § 2 pkt. 8 w zw. z pkt. 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wnosimy skargę na bezczynność Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w przedmiocie nieudostępnienia wnioskowanej informacji publicznej, wskazując naruszenie przepisów:

- art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, poprzez uznanie, iż istniejący dokument wytworzony w ramach wykonywania zadań publicznych i za środki publiczne nie stanowi informacji publicznej, a przez to może pozostać tajny.

Jednocześnie wnosimy o:

1. Zobowiązanie strony przeciwnej do wykonania wniosku o udostępnienie informacji publicznej,
2. Zwrot kosztów postępowania.

Uzasadnienie

22 maja 2014 r. zwróciliśmy się do Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) drogą elektroniczną o udostępnienie elektronicznej wersji wniosku *Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym*.

Dowód: wniosek z 22 maja 2014 r.

Pismem z 21 października 2014 r. wezwaliśmy NCBiR do udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej.

Dowód: pismo stowarzyszenia z 21 października 2014 r.

W odpowiedzi na wezwanie pismem z 29 października 2014 r. zostaliśmy poinformowani, iż wnioskowane informacje stanowią dokumenty prywatny, a nadto przytoczone zostały wybrane orzeczenia.

Dowód: pismo NCBiR z 29 października 2014 r.

Naszym zdaniem podana argumentacja jest chybiona.

W pierwszej kolejności wskazujemy na argumenty podniesione w wezwaniu do wykonania wniosku. Projekt *Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym* jest projektem współfinansowanym ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju jest agencją wykonawczą powołaną mocą postanowień ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz.U. nr 96, poz. 616 ze zm.). Centrum jest zatem jednostką sektora finansów publicznych, która wykonuje zadania publiczne gospodarując przy tym mieniem publicznym. Zgodnie zaś z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności (...) innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (zob. także art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej [(Dz.U. z 2014 r., poz. 782)]. Wobec tego

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej.

Wbrew twierdzeniom poczynionym w piśmie z 29 października 2014 r. projekt ten (jako dokument) nie dotyczy żadnej sprawy prywatnej. Projekt ten realizowany jest przez Konsorcjum w składzie: Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego (UKSW), Uniwersytet Wrocławski, C.H. Beck, Naukowe Centrum Prawno – Informatyczne. Gestorem projektu jest natomiast Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Dowód: odpowiedź Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z 6 czerwca 2014 r. na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Nie sposób zrozumieć stanowisko w tym zakresie NCBiR, które nie zawiera żadnego uzasadnienia. Naszym zdaniem wnioskowany dokument nie dotyczy żadnych spraw prywatnych. Nadto zwracamy uwagę, iż jeden z realizatorów projektu (podmiot publiczny – UKSW) przesyła informacje, iż wynikiem tego projektu będą propozycje zmian legislacyjnych: *niniejsze badanie prowadzone jest w celu podjęcia próby diagnozy zjawiska nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej. Jest ono elementem realizowanego projektu badawczo – rozwojowego na rzecz bezpieczeństwa i obronności Państwa „Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym” finansowanego z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Uzyskane odpowiedzi przyczynią się do zaproponowania stosownych zmian w prawie, które zostaną przedstawione w ramach propozycji nowelizacji Ustawy o dostępie do informacji publicznej* [podkreślenie własne].

Dowód: odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z gminy Gubin.

Absolutnie za niedopuszczalne uznać należy działanie NCBiR, które prowadzi do utajnienia dokumentu, który zawiera informacje o działaniach instytucji publicznych zmierzających m.in. do postulowania zmian prawa – co dziwniejsze w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Wniosek o dofinansowanie projektu *Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym* wiąże się ściśle z dysponowaniem publicznymi środkami, a z uwagi na to, że jest on finansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju – stanowi także wykonywanie zadań publicznych (nałożonych na tę agencję wykonawczą stosowną ustawą). Wszakże zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych.

Nadto wskazujemy, iż przesłanka prywatności na jaką wskazuje NCBiR występuje w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Jednakże stanowi ona ewentualną podstawę do odmowy udostępnienia informacji publicznej art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Przypominamy, iż sądy administracyjne odrzucają koncepcję wyróżnienia, w prawie do informacji publicznej, dokumentów o charakterze urzędowym, prywatnym, wewnętrznym, roboczym – tak m. in. wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1550/11: *Co do zasady zatem, udostępnieniu podlegać będzie wszystko, co znajduje się w aktach postępowania, niezależnie od tego, czy będzie to dokument urzędowy, czy prywatny. Bez znaczenia pozostaje również to, czy dokument znajdujący się w aktach ma charakter "wewnętrzny", czy "roboczy"*. Podobnie: wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2118/11, Wyrok NSA z dnia

29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2215/11, Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1516/11.

W tym względzie negatywie również wypowiada się doktryna: *Uważam, że na tle ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ma prawnych podstaw do wyodrębnienia tzw. dokumentów wewnętrznych, zwalniających generalnie z obowiązku udzielenia informacji. Świadczy o tym chociażby uregulowanie tzw. poprawki Rockiego.* (Jaśkowska Małgorzata, Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2014/1, str. 9).

Natomiast B. Banaszak, M. Bernaczyk w „Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” rok 2012 nr 4, (s. 16-39) zauważają: *Teoretycznie rzecz ujmując, tak szerokie rozumienie informacji publicznej pozwala suwerenowi na dostęp do informacji o procesach decyzyjnych, jego uczestnikach, stanowiskach władzy publicznej i grup interesu na nią oddziałujących. Niestety, praktyka sądownoadministracyjna pokazuje, że jest to założenie teoretyczne, ponieważ w jednym z najnowszych wyroków NSA z 27 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 2130/11 dokonano poważnego wylomu w sposobie interpretowania „sfery faktów”. Powołane orzeczenie zapadło wskutek nieudostępnienia opinii prawnych, ekspertyz, które zlecono w związku z ewentualnymi decyzjami Prezydenta RP dotyczącymi problematyki zawartej w ustawie z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (tzw. ustawy o OFE). Naszą głęboką rezerwę budzi pogląd wyrażony uzasadnieniu wyroku: „Informację publiczną stanowią wyłącznie dane obiektywne lub fakty, a nie kwestie ocenne czy postulatywne. Celem sporządzenia wnioskowanych opinii była potrzeba głębszego zapoznania się z istniejącym systemem ubezpieczeń społecznych w kontekście zamierzeń rządowych dotyczących wprowadzenia zmian w tym systemie. Opinie te nie odnoszą się zatem do projektu ustawy, zostały bowiem sporządzone przed dniem skierowania go do Sejmu (...). Mają jedynie walor poznawczy co do stanu, jaki miał podlegać zmianom w drodze ustawy proponowanej przez rząd. Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela poglądu Sądu I instancji, że wszystkie dokumenty i informacje znajdujące się w posiadaniu Kancelarii Prezydenta RP, w tym również wszystkie opinie prawne i ekspertyzy, stanowią informację publiczną”. Jeżeli ten pogląd zostanie utrzymany, będzie to oznaczać jedno z najdalej idących ograniczeń w dostępie do informacji publicznej i zasadnicze utrudnienie dla rozwoju obywatelskiej partycypacji.*

M. Banaszak, M. Bernaczyk zwracają również uwagę, iż: *warto pamiętać, że nadmierna powściągliwość w ochronie prawa do informacji, umotywowana uproszczonym paradygmatem nieoddziaływania na inne władze publiczne (zwłaszcza te na wskroś polityczne) umniejsza konstytucyjną rolę sądownoadministracyjnego wymiaru sprawiedliwości. Sądy administracyjne mają przede wszystkim konstytucyjny obowiązek „równoważącego” wpływania na władzę ustawodawczą i obszerną egzekutywę, niezależnie od tego czy działalność kontrolowanych organów ma wydzźwięk polityczny. Nie zapominajmy, że władza ustawodawca i wykonawcza znakomicie wykorzystuje tajność do impregnowania się na odpowiedzialność wobec suwerena, a to jedno z największych zagrożeń demokracji. (Czy informacja czyni nasze życie lepszym? Uwagi o instrumentalnym charakterze prawa do informacji publicznej w: Księgi pamiątkowej A. Wudarski (red.), W poszukiwaniu jakości życia. Studium interdyscyplinarne. Księga Jubileuszowa dedykowana Romuladowi Derbisowi, Frankfurt nad Odrą - Częstochowa - Osnabruck 2014 (s. 879-880).*

Sąd Administracyjny oraz Sąd Najwyższy dają pierwszeństwo jawności ze względu na rolę tego uprawnienia w demokratycznym państwie prawa. NSA w wyroku z 2 lipca 2003 r., sygn. akt II SA 837/03 wskazał (...) *ogólną zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji RP, jest*

dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady winny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości winny przemawiać na rzecz dostępu .”. Natomiast Sąd Najwyższy - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z 1 czerwca 2000 r., sygn. akt III RN 64/00 uznał, 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.*

Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraźnie wskazał gruncie art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w sprawach: TASZ przeciwko Węgrom, nr wniosku 37374/05, wyrok z 14 kwietnia 2009 r. i Młodzieżowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii, nr wniosku 48135/06, wyrok z 25 czerwca 2013 r., że prawo do informacji publicznej jest prawem człowieka. We wspólnej i zbieżnej opinii do wyroku w sprawie Młodzieżowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii, nr wniosku 48135/06 sędziowie Sajó i Vučinić podkreślili: *Jesteśmy w pełni zgodni co do wniosków i rozumowania niniejszego orzeczenia. Jest ono szczególnie ważne dla tych krajów, gdzie nawet w dzisiejszych czasach utrwalone zwyczaje utrudniają dostęp do danych, które w czasach totalitaryzmu były wykorzystywane dla celów opresyjnych przez tajne służby. Jednakże napisaliśmy tę zbieżną opinię, w szczególności aby podkreślić ogólną potrzebę interpretacji art. 10 w zgodności z rozwiązaniami w prawie międzynarodowym dotyczącymi swobody informacji, która obejmuje dostęp do informacji gromadzonych przez organy publiczne. Nawiązujemy tu w szczególności do Komentarza Ogólnego Nr 34 Komitetu Praw Człowieka (dokument CCPR/C/GC/34 z 12 września 2011, § 18). Trybunał niedawno stwierdził ponownie (w orzeczeniu w sprawie Gillberg v. Sweden [GC] (nr 41723/06, § 74, 3 kwietnia 2012), 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, Seria A nr 160).”*

Z tych przyczyn skarga jest uzasadniona.

W załączeniu:

- Statut, KRS,
- dowody wymienione w skardze,
- odpis skargi wraz z załącznikami.