

Warszawa, dnia 2 sierpnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie

za pośrednictwem

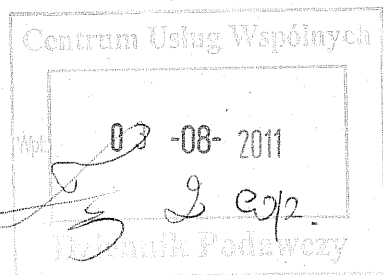
Prezesa Rady Ministrów

Skarżący:

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

Organ administracyjny:

Prezes Rady Ministrów



SKARGA na bezczynność Prezesa Rady Ministrów

W imieniu Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich 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 Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie nieudostępnienia w terminie informacji publicznych, poprzez naruszenie przepisów:

- art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i w zw. z art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej poprzez nieudostępnienie informacji publicznej zgodnie z wnioskiem w określonym terminie,
- art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez nieudostępnienie informacji publicznej będącej w posiadaniu podmiotu zobowiązanego.

Jednocześnie wnosimy o:

1. zobowiązanie strony przeciwnej do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznych zgodnie z naszym wnioskiem z dnia 8 lipca 2011 r.,
2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 8 lipca 2011 r. wnieśliśmy o udostępnienie informacji publicznej, w następującym zakresie:

1. Kopii rejestru projektów dokumentów rządowych wniesionych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w okresie 1 maja 2011 r. – 8 lipca 2011 r.
2. Czy dokumenty wniesione w ramach prac nad nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej przekazane były członkom Rady Ministrów oraz stałym uczestnikom posiedzeń Rady Ministrów nie później niż 7 dni przed datą posiedzenia. Jeżeli nie, to wnoszę o przesłanie zgody Prezesa Rady Ministrów na skrócenie tego terminu wraz z potwierdzeniem nadania/przesłania/zarejestrowania takiej zgody.
3. Protokołu z komisji prawniczej podczas, której ustalano brzmienie projektu nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej – jeżeli został sporządzony to również zapis audio, video, stenogram.

Również zaproszeń na tą komisję, podanie składu osobowego, wszystkich dokumentów związanych z jej pracą nad nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej.
4. W związku z brakiem zmian założeń do projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów 17 maja 2011 r. wnosimy o udostępnienie uzgodnień wskazanych w § 34a. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów, na podstawie których Ministrowie zgłaszali poprawki do prowadzonej nowelizacji, po dniu 17 maja 2011 r.
5. Udostępnienie protokołów i zapisów audio z posiedzeń Rady Ministrów z dnia 17 maja 2011 r. i dnia 4 lipca 2011 r. w zakresie dyskusji o nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej,
6. Wydruki ze skrzynki pocztowej Witolda Przeciechowskiego, Asystenta Politycznego Ministra-członka Rady Ministrów, zarówno poczty wychodzącej jak i przychodzącej w okresie 1 maja 2011 r. – 8 lipca 2011 r.,

7. Wydruki ze skrzynki pocztowej Szef Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów Michała Boniego, zarówno poczty wychodzącej jak i przychodzącej w okresie 1 maja 2011 r. – 8 lipca 2011 r.,
8. Wydruki ze skrzynki pocztowej Członka Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów Igora Ostrowskiego, zarówno poczty wychodzącej jak i przychodzącej w okresie 1 maja 2011 r. – 8 lipca 2011 r.
9. Jakie przygotowane zostały projekty aktów wykonawczych do projektu nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, jakie były przedmiotem obrad Rady Ministrów, czy podczas posiedzeń dyskutowana była kwestia projektów aktów wykonawczych,
10. Jaki podmiot i kiedy zgłosił poprawkę wskazaną w art. 5a ust. 2 tekstu projektu ustawy udostępnionego pod tym linkiem (wraz z udostępnieniem dokumentów z tym związanych również wydruków poczty elektronicznych):

http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/218/19805/Projekt_ustawy_o_zmianie_ustawy_o_dostepie_do_informacji_publicznej_oraz_niektor.html

Dowód: wniosek z dnia 8 lipca 2011 r.

W odpowiedzi na wniosek w dniu 27 lipca 2011 r. w imieniu Prezesa Rady Ministrów otrzymaliśmy odpowiedź na część żądanych informacji publicznych. Odpowiedź zawierała informacje publiczne żądane w punktach 2 (tylko odnośnie żądania wyrażonego zadaniu pierwszym tego żądania) 3, 4.

Nie została udostępniona informacja publiczna żądana w punktach:

- 2 - odnośnie zgody Prezesa rady Ministrów na skrócenie okresu pomiędzy przesłaniem członkom Rady Ministrów dokumentów, a posiedzeniem Rady Ministrów (czy to o charakterze stałym, czy też jednostkowym),
- 5 – nie odniesiono się do tego żądania w odpowiedzi na wniosek,
- 6, 7, 8 – poprzez wskazanie, iż żądane w tych punktach informacje nie stanowią informacji publicznej i w związku z tym nie podlegają udostępnieniu w trybie udip.

- 9 i 10 – wskazujemy, iż z udzielonej odpowiedzi nie wynika, czy Prezes rady Ministrów nie jest w podsianiu tych informacji. Jak można wywnioskować z udzielonej odpowiedzi, w tym zakresie zostaliśmy odesłani do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Dowód: wydruk listu elektronicznego z dnia 27 lipca 2011 r. wraz z załącznikami.

Stanowisko oraz odpowiedź Prezesa rady Ministrów powodują bezczynność w zakresie wykonania wniosku o udostępnienie informacji publicznej z następujących powodów.

I.

W zakresie braku odpowiedzi na część żądania wskazanego w punkcie 2 oraz żądania z punktu 5 podnosimy, iż dotyczyło ono udostępnienia określonych dokumentów. Zatem Prezes Rady Ministrów odnośnie wykonania wniosku w tych punktach pozostaje w bezczynności. Realizacja prawa do uzyskiwania informacji publicznej gwarantuje m. in. dostęp do dokumentów tak zarówno przepis art. 61 ust. 2 Konstytucji, jak i przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej.

II.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów żądania określone w punktach 6, 7 i 8 nie dotyczą żądania informacji publicznej. Stowarzyszenie nie podziela takiego poglądu i wskazuje, iż żądanie wyrażone w tych punktach dotyczyło udostępnienia informacji **związanych z działaniami organu władzy publicznej**. Skrzynki poczty elektronicznej, w tym wypadku przypisane zostały do osób, które w ramach swoich obowiązków i czynności związane są z wykonywaniem określonych – przypisanych prawem zadań Prezesowi Rady Ministrów. Zatem informacje odnośnie wykonywania przez te osoby obowiązków, a w tym wypadku **dotyczących procesu legislacyjnego, jak najbardziej mieszczą się w zakresie konstytucyjnego prawa do uzyskiwania informacji publicznej określonego w art. 61 Konstytucji**. Przeciwnie rozumowanie prowadzi do wniosku, iż duża część działalności władzy publicznej (czy to w osobie piastuna, czy powołanych do wspomaganie jego pracy osób) pozostawałaby poza sferą jawności. Bezsprzecznie aktualnie komunikacja i ustalanie stanowisk w pracy organów władzy publicznej odbywa się w drogą elektroniczną, co powoduje, iż jedyne dokumenty będące

odzwierciedleniem tych ustaleń to dokumenty poczty elektronicznej. Wskazujemy, iż w okresie jaki podany został we wniosku o udostępnienie informacji publicznej Minister Michał Boni, jego Asystent Polityczny Witold Przeciechowski oraz Igor Ostrowski Członek Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów uczestniczyli w spotkaniach dotyczących nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej. **Ponadto Witold Przeciechowski oraz Igor Ostrowski w tym okresie przesyłali propozycje rozwiązań w ustawie o dostępie do informacji publicznej na prywatną listę dyskusyjną dialog@isoc.org.pl.** Propozycje te były następnie włączane do projektu ustawy, dlatego też uważamy, iż z punktu widzenia przejrzystości stanowienia prawa dostęp do tych informacji publicznych jest bardzo istotny.

Jednocześnie podkreślamy, iż żądanie nasze co do zakresu udostępnianych informacji publicznych miało oparcie w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Ustanowione w Konstytucji RP w art. 61 prawo do uzyskiwania informacji o działalności m. in. podmiotów publicznych, czy też wykonujących zadania publiczne i gospodarujących mieniem Skarbu Państwa przyznaje bardzo szerokie uprawnienie, które tylko wyjątkowo i w zakresie wskazanym w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP może zostać ograniczone. Zgodnie z art. 61 ust. 4 tryb dostępu do informacji o jakich mowa w ust. 1 i 2 tegoż artykułu ureguje ustawa. Tym samym ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. wypełnia dyspozycję przepisu art. 61 ust. 4 Konstytucji.

Tak też M. Zubik *W sprawie dostępu do informacji w Kancelarii Sejmu Przegląd Sejmowy nr 1 z 2003 roku, s. 57: Art. 61 ust. 4 konstytucji mówi tylko o t r y b i e udzielania informacji. Postępując się słownikowym znaczeniem pojęcia „trybu”, należy przyjąć, iż tak użyte w art. 61 ust. 4 konstytucji, obejmuje zarówno sposób udzielania informacji jak i określenie stosownej procedury. W tym miejscu warto również zwrócić uwagę na regulację przyjętą w art. 51 ust. 5 konstytucji, mówiącą o z a s a d a c h i t r y b i e gromadzenia oraz udostępniania informacji przez władzę publiczną. Różnica w stylistyce wskazywanych tu przepisów powinna być interpretowana jako świadoma decyzja ustrojodawcy odnosząca się do zróżnicowania zakresu zastosowania obu przepisów. Tym samym należy przyjąć (szczególnie że brak jest dostatecznego uzasadnienia dla odmiennego rozumowania), iż poza przedmiotem normowania art. 61 ust. 4 konstytucji pozostaje z a k r e s udzielania informacji. Kwestię tę regulują bowiem wprost art. 61 ust. 1 i 2 oraz ust. 3 ustawy zasadniczej, wskazując przesłanki ograniczające korzystanie z tego prawa.*

Przepis art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w każdym momencie winien być interpretowany poprzez art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji. Stanowisko takie zostało potwierdzone w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. sygn. akr K 38/01, w uzasadnieniu którego Trybunał wskazał m. in.: *W świetle art. 61 Konstytucji zagadnienia zakresu materialnego i granic prawa do informacji z jednej strony, zaś trybu udzielania informacji z drugiej nie są tożsame. Prawo do informacji oraz jego zakres wyznaczają bowiem bezpośrednio same przepisy art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz ustawy zwykłe doprecyzowujące te treści, a także ustawy o których mowa jest w art. 61 ust. 3 Konstytucji, a które wprowadzić mogą ograniczenia prawa do informacji w zakresie tam określonym. Skoro zatem ustawy zwykłe mogą nawet, w zakresie wskazanym w art. 61 ust. 3 Konstytucji, zawęzić zakres określonego bezpośrednio w Konstytucji prawa do informacji publicznej, to oznacza to, że współwyznaczają one zakres tego prawa.*

Mając na uwadze cytowany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego należy podnieść, iż zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji podmiot stosujący prawo powinien oprzeć swe rozstrzygnięcie bezpośrednio na postanowieniach Konstytucji, o ile postanowienia te są na tyle precyzyjne i jednoznaczne, by można było je odnieść do konkretnego przypadku. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji sprowadza się do przyjęcia normy konstytucyjnej jako zasadniczej podstawy rozstrzygnięcia, tak NSA w uchwale z dnia 12 czerwca 2000 r. (sygn. akt OPS 6/00). Takie rozumienie prawa do informacji znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądów Administracyjnych m. in. w wyroku z dnia 21 lutego 2006 r. sygn., akt II SA/Gd 897/05 w uzasadnieniu, którego podniesione zostało m. in.: (...) *Ważne jest też, że prawo do uzyskania informacji obejmuje m.in. dostęp do dokumentów. Wynika to wprost z art. 61 ust. 2 Konstytucji i, co istotne, Konstytucja nie ogranicza tego dostępu jedynie do dokumentów urzędowych. O uprawnieniu do wglądu jedynie do dokumentów urzędowych, rozumianych jako treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego mówi art. 3 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. (...) Jednakże skoro Konstytucja stanowi o dostępie do dokumentów w szerszym znaczeniu, to przepis art. 3 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, określający zakres prawa do informacji, należy wyklądać w zgodzie z Konstytucją i w konsekwencji przyjąć, że dostęp do dokumentów innych niż urzędowe jest zagwarantowany w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który mówi o dostępie do informacji publicznej w ogólności., oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia*

7 maja 2008 r., sygn. akt IV SAB/GI 4/08, w uzasadnieniu, którego Sąd wskazał, iż *Pojęcie informacji publicznej znajduje unormowanie w przepisach Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stosownie do postanowień art. 61 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności władzy publicznej. Prawo to obejmuje również dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Natomiast według art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy. Zgodnie z tym przepisem informacją publiczną jest informacja o majątku publicznym to jest o majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego.*

Przyjęcie art. 61 Konstytucji RP za podstawę rozstrzygnięcia o prawie do uzyskiwania informacji publicznej prowadzi do konkluzji, iż **każda informacja związana z działaniem podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP jest informacją publiczną.** Przepis art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji nie tworzy żadnych przesłanek do wyprowadzenia normy umożliwiającej wykluczenie informacji (zgodnie z określonym kryterium) z zakresu obowiązywania tego przepisu. Jeżeli ustrojodawca wykluczyłby określone informacje z udostępnienia to uczyniłby to podobnie jak w przepisie art. 61 ust. 3 Konstytucji RP poprzez wskazanie granicy tego prawa. Wykładnia przepisów konstytucji jest oparta na racjonalności ustrojodawcy, który w sposób optymalny wyraża treść poszczególnych praw. Dlatego też przesłanka wykluczająca prawo do uzyskiwania informacji publicznej wynika tylko i wyłącznie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. **W pozostałym zakresie każda informacja związana z działaniem władzy podlega udostępnieniu.**

W przedmiocie naszego żądania w punktach 6, 7 i 8 wskazujemy, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 2 października 2009 r., sygn. akt IV SAB/GI 57/09 uznał korespondencję poczty elektronicznej za informację publiczną: *W niniejszej sprawie skarżący wystąpił z żądaniem udostępnienia informacji publicznej w przedmiocie udostępnienia wszystkich listów elektronicznych, które zostały odebrane i wysłane z poczty elektronicznej o adresie [...] w okresie od [...] do [...]r., poprzez przesłanie ich na adres elektroniczny: [...] bądź jeśli udzielenie informacji w tej formie nie będzie możliwe*

- w formie kserokopii na adres zamieszkania skarżącego. W ocenie Sądu żądanie skarżącego dotyczyło informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

III.

Podnosimy również, iż odesłanie nas do Ministra Spraw Wewnętrznych nie jest skuteczne na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wskazujemy, iż z przesłanych nam dokumentów wynika, iż Minister Michał Boni odnosił się na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 5 lipca 2011 r. do propozycji będących przedmiotem naszego żądania w punkcie 10, jak również przepis ten był omawiany podczas Komisji Prawniczej, na którą Rządowe Centrum Legislacji zaprosiło Ministra Michała Boniego.

Dowód: 1. pismo Rządowego Centrum Legislacji z dnia 22 czerwca 2011 r.
2. protokół ustaleń Nr 27/2011 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 5 lipca 2011 r.

Powyższe wskazuje na posiadanie informacji odnośnie żądania wymienionego w punkcie 10 wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Wskazujemy, iż zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej zobowiązane do udostępniania są podmioty będące w posiadaniu informacji. Prezes Rady Ministrów nie poinformował, iż nie jest w posiadaniu informacji żądanych w punkcie 9 i 10 wniosku.

Do dnia wniesienia skargi nie został wykonany w całości wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Podmiot zobowiązany nie wykonał również w tym zakresie innych czynności przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

W tych okolicznościach skarga jest konieczna i uzasadniona.

Katarzyna Tadeuszyk-Jeznach

SKARBNIK STOWARZYSZENIA LIDERÓW
LOKALNYCH GRUP OBYWATELSKICH

Szymon Osowski

PREZES STOWARZYSZENIA LIDERÓW
LOKALNYCH GRUP OBYWATELSKICH

W załączeniu:

- załączniki wymienione w skardze,
- odpis skargi wraz z załącznikami,
- odpis KRS i Statut Stowarzyszenia.