

ODPIS

Warszawa, dnia 29 czerwca 2011r.

DP-5506-4(5)/11/ES
86214/11

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
Ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący: Organizacja Międzyzakładowa
NSZZ „S” Pracowników Skarbowych
Województwa Mazowieckiego
Warszawa, ul. Cybernetyki 19B
Nr w rej. 2340

Organ: Prezes Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Zastępowany przez
radcę prawnego Eligiusza Stachniaka

Odpowiedź na skargę

Działając na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa (odpis pełnomocnictwa w załączeniu) przekazuję wraz z niniejszą odpowiedzią i aktami sprawy skargę Organizacji Międzyzakładowej NSZZ „S” Pracowników Skarbowych Województwa Mazowieckiego na decyzję Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2011 r. znak DP-5506-4(3)/11/SS utrzymującą w mocy decyzję z dnia 22 marca 2011 r. znak DP-5506-4(1)/11/AKa w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej, wnosząc o oddalenie skargi.

Uzasadnienie

W dniu 14 czerwca 2011 r. wpłynęła do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów skarga Organizacji Międzyzakładowej NSZZ „S” Pracowników Skarbowych Województwa Mazowieckiego na decyzję Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2011 r. znak DP-5506-4(3)/11/SS utrzymującą w mocy decyzję z dnia 22 marca 2011 r. znak DP-5506-4(1)/11/AKa w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej. Skarżąca zarzuciła ww. decyzjom naruszenie prawa materialnego tj. przepisów art. 61 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 8 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1, art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 lit a) i lit b), art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, późn. zm.) – dalej UDIP – w związku z art. 22 ust. 1

ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r., Nr 23, poz. 199, późn. zm.) – dalej ustawa o Radzie Ministrów - poprzez bezpodstawną odmowę udostępnienia informacji publicznej określonej we wniosku skarżącej z 2 marca 2011 r. Skarżąca zarzuciła, że organ w swojej decyzji omawiając art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów całkowicie pominął hierarchię źródeł prawa obowiązującego w Polsce, a także nie dokonał wykładni tego przepisu w kontekście praw określonych w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem Skarżącej organ nie uwzględnił treści aktów prawnych, które weszły w życie po uchwaleniu art. 22 ustawy o Radzie Ministrów, a także nie odniósł się do argumentów Skarżącej przedstawionych na stronach 2-6 wniosku z dnia 6 kwietnia 2011 r. o ponowne rozpatrzenie sprawy. Ponadto, Skarżąca podważyła porównanie swobody wypowiedzi posiedzenia Rady Ministrów do narad sędziowskich. Skarżąca wskazała również, że nietrafnym było powołanie przez organ w uzasadnieniu decyzji art. 18 ust. 1 UDIP, albowiem Rada Ministrów nie jest organem pochodzącym z powszechnych wyborów. Skarżąca zauważyła, że organ nie powołał w decyzji przepisów KPA.

Zarzuty przedstawione w skardze nie są uzasadnione. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego tj. naruszenia przepisów art. 61 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz 8 ust. 2 Konstytucji RP oraz przepisów art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1, art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 lit a) i lit b), art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b) UDIP w związku z art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów należy wskazać, co następuje. Konstytucja RP ustanawiając prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jednocześnie dopuszcza w sytuacjach wyjątkowych jego ograniczenie w drodze ustawy. Stanowi o tym wprost przepis art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez ogólne dopuszczenie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw na zasadzie wyjątku. Dopuszczalność ograniczenia prawa do informacji publicznej w określonych przypadkach potwierdza przepis art. 5 ust. 1 UDIP, wskazując na ograniczenie prawa do dostępu do informacji publicznej w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Organ w uzasadnieniu decyzji wskazał, że podstawą odmowy udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej jest art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, który stanowi samoistną podstawę dla zakwalifikowania informacji o przebiegu posiedzenia Rady Ministrów jako informacji wskazanych w art. 5 ust. 1 UDIP, czyli innych tajemnic ustawowo chronionych. W świetle powyższego, skarżąca zarzucając organowi bezpodstawną odmowę udostępnienia informacji publicznej określonej we wniosku z dnia 2 marca 2011 r. w istocie kwestionuje dokonaną przez organ wykładnię przepisu art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, zgodnie z którą zawarta w tym przepisie norma stanowi podstawę do uznania zapisu przebiegu posiedzenia Rady Ministrów za tajemnicę, będącą podstawą do odmowy udostępnienia informacji publicznej. Zarzut skarżącej nie jest słuszny z następujących powodów. Przede wszystkim należy zauważyć, że norma stanowiąca w przepisie art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, że posiedzenia Rady Ministrów są niejawnie nie oznacza wyłączenia prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organu władzy publicznej jakim jest Rada Ministrów. Prawo do uzyskania takich informacji jest realizowane poprzez obowiązek informowania opinii publicznej o przedmiocie posiedzenia oraz o podjętych rozstrzygnięciach, co wyraźnie stanowi przepis art. 22 ust. 2 zd. 1 ustawy o Radzie Ministrów. Informowanie opinii publicznej odbywa się poprzez sporządzanie komunikatów

prasowych, informujących w szczególności o przedmiocie posiedzenia oraz o podjętych rozstrzygnięciach (§ 38 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów – M.P. Nr 13, poz. 221, z późn.zm. – dalej Regulamin pracy Rady Ministrów) oraz poprzez sporządzanie protokołów ustaleń zawierających pełne zestawienie rozstrzygnięć podjętych przez Radę Ministrów na posiedzeniu, z uwzględnieniem wyników przeprowadzonych głosowań oraz zgłoszonych do protokołu stanowisk odrębnych - § 37 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Informowanie opinii publicznej o działalności Rady Ministrów tj. o przedmiocie posiedzenia i podjętych rozstrzygnięciach zostaje wyłączone tylko w przypadku zarządzenia przez Prezesa Rady Ministrów tajności obrad na podstawie art. 22 ust. 2 zd. 2 ustawy o Radzie Ministrów w trybie przepisów o ochronie informacji niejawnych. Należy wskazać, że poprzez komunikaty prasowe oraz protokół ustaleń opinia publiczna zostaje informowana o sprawach określonych w przepisie art. 6 ust. 1 pkt 1 lit a i b) oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b UDIP czyli o zamierzeniach działań władzy wykonawczej, projektowaniu aktów normatywnych oraz o stanowiskach w sprawach publicznych zajętych przez organy władzy publicznej. Ponadto, w przypadku tworzenia aktów prawnych informacja publiczna o stanowisku władz do konkretnych projektów zamieszczana jest w uzasadnieniu do projektu aktu prawnego publikowanym każdorazowo na stronach internetowych urzędu obsługującego dany organ. W przypadku projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011-2013 przyjętego przez Radę Ministrów na posiedzeniu 26 października 2010 r. stanowisko Rady Ministrów do tego projektu odzwierciedla uzasadnienie do projektu, które jest obecnie dostępne na stronie internetowej Sejmu jako druk nr 3579. Bezzasadny jest zatem zarzut skarżącej, że odmowa udostępnienia stenogramu i zapisu dźwiękowego rozmów na posiedzeniu Rady Ministrów ograniczyła prawo skarżącej do informacji o zamierzeniach działań władzy wykonawczej, projektowaniu aktów normatywnych oraz o stanowiskach w sprawach publicznych zajętych przez organy władzy publicznej, albowiem w tym konkretnym przypadku informacje w tym zakresie są dostępne w protokole ustaleń z posiedzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. (w posiadaniu której skarżąca się znajduje) oraz w uzasadnieniu do projektu ustawy skierowanego przez Radę Ministrów do Sejmu RP, a dostępnego na stronach internetowych Sejmu jako druk 3579.

Odrębną kwestią jest niejawność posiedzeń Rady Ministrów. Wbrew temu co twierdzi skarżąca niejawność określona w art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów nie oznacza ograniczenia dostępu nieokreślonego kręgu osób do posiedzeń Rady Ministrów. Należy zauważyć, że nie ma generalnej zasady swobodnego dostępu do posiedzeń organów władzy publicznej. Konstytucja RP w art. 61 ust. 2 oraz ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 18 gwarantuje obywatelom dostęp wyłącznie do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Organy władzy publicznej nie pochodzące z powszechnych wyborów (np. Rada Ministrów) nie mają obowiązku zapewnienia dostępu na ich posiedzenia każdemu, zatem zbędna jest norma zastrzegająca dostęp do posiedzeń Rady Ministrów wyłącznie do określonego kręgu osób. W konsekwencji nie można rozumieć niejawności posiedzeń określonej w art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów jako normy wyłączającej dostęp do posiedzeń Rady Ministrów, albowiem

wylączenie powszechnej dostępności do posiedzeń Rady Ministrów wynika z braku obowiązku zapewnienia dostępu, a nie z istnienia szczególnego przepisu.

Mając zatem na uwadze, że określona w art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów niejawność posiedzeń Rady Ministrów nie oznacza wyłączenia prawa obywatela do informacji o działalności Rady Ministrów – to prawo może zostać wyłączone poprzez zarządzenia tajności obrad na podstawie art. 22 ust. 2 zd. 1 ustawy o Radzie Ministrów – ani nie oznacza ograniczenia dostępu do posiedzeń Rady Ministrów, przyjąć należy, że ustawodawca nadał brzmieniu przepisu inne znaczenie. W ocenie organu, co zostało przedstawione w uzasadnieniu do zaskarżonej decyzji, przepis art. 22 ust. 1 ma na celu utajnienie zapisu przebiegu rozmowy na posiedzeniu Rady Ministrów w celu zapewnienia swobody wypowiedzi w ramach procesu podejmowania ustaleń i rozstrzygnięć, które następnie – jako uzgodnione stanowiska – są komunikowane opinii publicznej. Skoro przebieg posiedzenia jest niejawny to niejawny jest również jego zapis na dowolnym nośniku, a przebieg i jego zapis stanowi inną tajemnicę ustawowo chronioną, o której mowa w art. 5 ust. 1 UDIP. Należy przy tym wskazać, że wbrew temu co twierdzi skarżąca, utajnienie przebiegu posiedzenia nie wymaga nadania klauzuli tajności na podstawie przepisów o ochronie informacji niejawnych, albowiem nadanie klauzuli następuje w przypadku zarządzenia przez Prezesa Rady Ministrów tajności obrad, co w konsekwencji powoduje utajnienie przedmiotu posiedzenia oraz podjętych rozstrzygnięć. Tymczasem niejawność posiedzenia, o której mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów utajnia jedynie zapis przebiegu posiedzenia, nie wyłącza natomiast dostępu obywatela do informacji publicznej o przedmiocie posiedzenia i podjętych rozstrzygnięciach czyli innymi słowy o zamierzeniach i stanowiskach Rady Ministrów, gdyż te są przedstawiane w protokole ustaleń, komunikatach prasowych, a w przypadku projektów aktów prawnych także w uzasadnieniach do tych projektów.

Ponadto, należy zauważyć, że skarżący wnioskował o udostępnienie stenogramu (zapisu posiedzenia) lub nagrania dźwiękowego z posiedzenia Rady Ministrów. Wyżej wymienione nośniki zapisu przebiegu posiedzenia Rady Ministrów nie są dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 6 ust. 2 UDIP, albowiem dokumentem urzędowym jest dokument który zawiera oświadczenie woli lub wiedzy funkcjonariusza publicznego, utrwalone ale i również przez niego podpisane. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 1 października 2010 r. sygn. akt I OSK 1216/10 nośnik nie spełniający wszystkich wymagań wymienionych w art. 6 ust. 2 UDIP nie jest dokumentem urzędowym. Ponieważ stenogram (zapis posiedzenia) oraz nagranie posiedzenia Rady Ministrów nie są podpisane to nie można ich zakwalifikować jako dokumentów urzędowych w rozumieniu UDIP, a w konsekwencji nie istnieje obowiązek zapewnienia do nich wglądu. W tym przypadku realizacja celu, jakim jest dostęp do informacji publicznej, następuje przez dostęp do protokołów ustaleń, albowiem ich treść potwierdza podpisem Prezes Rady Ministrów oraz Sekretarz Rady Ministrów. Ponadto w przypadku projektów aktów prawnych dostęp do informacji publicznej następuje przez dostęp do uzasadnienia projektu.

Reasumując, niezasadny jest zarzut naruszenia prawa materialnego tj. przepisów art. 61 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz 8 ust. 2 Konstytucji RP oraz przepisów art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1, art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 lit a) i lit b), art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b) UDIP w związku z art.

22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów poprzez bezpodstawną odmowę udostępnienia informacji publicznej określonej we wniosku skarżącej z 2 marca 2011 r., albowiem dokumenty o które wnioskowała skarżąca nie są dokumentami urzędowymi, informacja o przebiegu posiedzenia (zapisie rozmów posiedzenia) jest tajemnicą ustawowo chronioną na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, a informacje o przedmiocie posiedzenia Rady Ministrów, podjętych na nim rozstrzygnięciach, a także stanowisko Rady Ministrów do projektu ustawy są dostępne w protokole ustaleń oraz uzasadnieniu do projektu ustawy.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów wymienionych w uzasadnieniu do skargi, należy wskazać co następuje.

W świetle powyższej argumentacji niezasadny jest zarzut pominięcia przez organ całkowicie hierarchii źródeł prawa obowiązującego w Polsce przy omówieniu art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów oraz nie dokonania wykładni tego przepisu w kontekście praw określonych w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem organ wskazał w uzasadnieniu do decyzji, że wymieniony przepis art. 22 ust. 1 stanowi jedną z tajemnic ustawowo chronionych, stanowiących Konstytucją dopuszczony wyjątek od prawa do dostępu do informacji publicznej.

Niezrozumiały jest zarzut nie uwzględnienia treści aktów prawnych, które weszły w życie po uchwaleniu art. 22 ustawy o Radzie Ministrów. Skarżąca nie wskazuje, które akty prawne organ miał uwzględnić. Należy przypuszczać, że skarżąca czyni zarzut, że ustanowiona w art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów tajemnica znajduje się w ustawie uchwalonej w 1996 r. to jest przed uchwaleniem Konstytucji RP oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej. Należy jednak zauważyć, że obecne brzmienie przepisu art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów zostało ustalone przepisem art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1800), a więc ustawy uchwalonej już w trakcie obowiązywania Konstytucji RP oraz po uchwaleniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Skarżąca nie wskazała do których argumentów organ nie odniósł się w uzasadnieniu do decyzji. Należy jednak wskazać, że organ w sposób wyczerpujący przedstawił stanowisko w sprawie.

Organ w uzasadnieniu do decyzji wyjaśnił ratio legis przepisu art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów tj. zapewnienia swobody wypowiedzi w trakcie posiedzenia, a także wskazał, że gwarancje dostępu do posiedzeń organów władzy publicznej nie obejmują Rady Ministrów. Natomiast zarzuty skarżącej do fragmentów uzasadnienia w powyższym zakresie sprowadzają się do samego kwestionowania poglądu organu bez przedstawienia własnych argumentów.

Wskazać należy, że decyzja zawiera podstawę prawną i inne składniki decyzji przewidziane w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

Eligiusz Stachniak

Radca Prawny

Załączniki (4):

1. odpis pełnomocnictwa,
2. skarga,
3. akta administracyjne,
4. odpis odpowiedzi na skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa
Wydział II

II SA/Wo 1498/11

201110270876



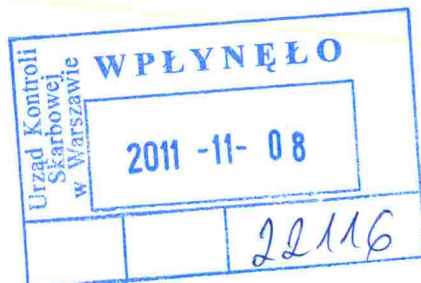
OPLATA POBRANIA
TAXE PERCURE - POLOGNE
umowa Nr 2189/CP RH13/2010/D-FP
z Poczta Polska S.A.
z dnia 01.01.2011 r.
Nadano w UP Warszawa 1

ZA ZWROTNYM
POTWIERDZENIEM ODBIORU

ORGANIZACJA MIĘDZYKŁADOWA NSZZ „S”
PRACOWNIKÓW SKARBOWYCH WOJEWÓDZTWA
MAZOWIECKIEGO Z SIEDZIBĄ W WARSZAWIE

UL. CYBERNETYKI 19B
02-677 WARSZAWA

R
201110270876 1 20190927 8



*Przebieg przekazu
P. E. Kuczek-Domański
08.11.2011*