

Warszawa, 3 sierpnia 2012 r.

Naczelny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem:

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie**

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

Skarżący:

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich,
reprezentowane przez adwokata Macieja Klameę, prowadzącego Kancelarię w Koninie przy
ulicy Tuwima 5/18.

Strona przeciwna:

Minister Skarbu Państwa

Sygn. akt WSA w Warszawie: II SAB/Wa 109/12

**Skarga Kasacyjna
od Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 11 czerwca 2012 r., w sprawie o sygn. akt II SAB/Wa 109/12**

W imieniu skarżącego Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, pełnomocnictwo w załączeniu, na zasadzie art. 173 § 1, art. 174 pkt 1 oraz art. 177 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), wnoszę skargę kasacyjną na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2012 r. sygn. akt II SAB/Wa 109/12, oddalający skargę Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

Wyrokowi zarzucam:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

- art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zw. z art. 58 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez naruszenie przepisów prawa materialnego

2. naruszenie przepisów prawa procesowego, a mianowicie:

- naruszenie przepisów art. 133 § 1w zw. z art. 149 § 1 p.p.s.a. tj. orzekania bez przeprowadzenia postępowania dowodowego co doprowadziło do wydania orzeczenia w oparciu o twierdzenia strony przeciwnej mimo wskazać strony skarżącej, iż zachodzi zasadność wniosku o udostępnienie informacji publicznej, art. 134 § 1 p.p.s.a, art. 106 § 3 p.p.s.a. i 133 § 1 p.p.s.a. polegającym na zaniechaniu przeprowadzenia przez Sąd z urzędu dowodu, który pozwoliłyby na wyeliminowanie rodzącej się na tle sprawy i koniecznej do wyjaśnienia dla potrzeb prawidłowego rozstrzygnięcia przez Sąd I instancji w granicach sprawy istotnej wątpliwości, jaki charakter ma żądana informacji publiczna i czy zachodzą przesłanki wyłączenia jej jawności.

W związku z tym wnoszę o:

1. uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania,
2. zasądzenie na rzecz strony kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Przyczyną przedmiotowego postępowania jest wniosek skarżącego do Ministra Skarbu Państwa o udostępnienie informacji publicznej z dnia 25 sierpnia 2011 r. w zakresie udostępnienia informacji publicznej dotyczącej opinii prawnych będących przedmiotem postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie o sygn. akt. I OSK 89/09.

Wobec braku działania ze strony Ministerstwa Skarbu Stowarzyszenie wniosło 1 grudnia 2011 roku skargę na bezczynność. W piśmie z dnia 28 grudnia 2011 roku Minister Skarbu Państwa zajął stanowisko w sprawie i uznał, że wnioskowane opinie nie są informacją publiczną jak również, że opinie prawne należą do sfery zamierzeń a nie faktów.

W piśmie z dnia 8 czerwca 2012 roku Stowarzyszenie stanęło na stanowisku, iż wnioskowane opinie prawne są informacją publiczną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 11 czerwca 2012 roku oddalił skargę Stowarzyszenia, podnosząc w uzasadnieniu m. in., iż „(...)”*Skoro zatem informacje żądane przez Stowarzyszenie nie stanowią informacji publicznej, to nie sposób rozpatrywać zachowania Ministra Skarbu państwa jako pozostawanie w bezczynności, bowiem Minister nie był obowiązany do ich udostępnienia na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jak już wskazano wyżej, w następstwie powzięcia informacji o wniosku skarżącego Stowarzyszenia, pismem z dnia 28 grudnia 2011 roku, doręczonym stowarzyszeniu, organ zajął stanowisko w sprawie wskazując, iż żądanie objęte wnioskiem wykracza poza zakres przedmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej*”.

Stanowisko Sądu I Instancji w powyższym zakresie nie można uznać za prawidłowe.

I.

W pierwszej kolejności w imieniu skarżącego Stowarzyszenia podnoszę zarzuty wskazywane już na etapie postępowanie przed Sądem I instancji. Organ odmawiając udostępnienia informacji publicznej wskazał ostatecznie, iż nie stanowi ona informacji publicznej w zasadzie opierając się na wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca

2009 r., sygn. akt I OSK 89/09. Poza cytowaniem treści części uzasadnienia organ w zasadzie uznał, iż opinia nie dotyczy sfery faktów oraz jest skierowaną do wewnątrz wykładnią przepisów. Organ również podnosił, iż opinie prawne będące przedmiotem wniosku nie stanowią informacji publicznej, ponieważ prawomocnie zostało to rozstrzygnięte przez Naczelny Sąd Administracyjny.

W tym kontekście wskazuję na to, iż zarówno na gruncie treści art. 61 Konstytucji RP oraz treści art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej trudno uznać, iż opinia prawna sporządzona w zakresie działalności organu nie stanowi informacji publicznej. Przeciwnie sam ustawodawca w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, która została uchwalona w roku 2011. W treści uzasadnia (druk sejmowy 4434, str. 4 - <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/4434.htm>) wyraźnie wskazał, iż w przypadku opinii prawnej będącej przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku NSA z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 89/09 (**wyrok ten jest cytowany w uzasadnieniu**), mamy do czynienia z informacją publiczną, co do której przy spełnieniu określonych warunków może nastąpić odmowa jej udostępnienia. Dlatego też wskazujemy, iż powoływanie się na cytowany wyżej wyrok w zakresie naszego wniosku jest niezrozumiały. Organ doskonale zdaje sobie sprawę, iż ostatecznie przyjęte rozwiązanie w art. 5 ust. 1a ustawy o dostępie do informacji publicznej przesądza o tym, iż opinie prawne stanowią informację publiczną, która przy założeniach podanych w tym przepisie nie podlega udostępnieniu. Zatem nawet jeżeli zachodzą przesłanki wskazane w tym przepisie to organ winien wydać ewentualnie decyzję odmowną udostępnienia informacji publicznej. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r. K 33/11 **nie zmienia stanu prawa odnośnie opinii prawnych jako informacji publicznych, a jedynie wskazuje, iż nie można będzie ograniczać na tej podstawie dostępu do takich opinii prawnych.** Trudno zrozumieć wnioskowanie jakie prowadzi organ w odpowiedzi na skargę, a które przyjął również Sąd I instancji. Przeciwnie wskazuje korespondencja prowadzona przez Ministra Skarbu Państwa w procesie legislacyjnym (w załączeniu poczta elektroniczna Ministra Skarbu Państwa), z której wynika, iż zdaje sobie sprawę z tego, że opinie prawne stanowią informację publiczną, która ewentualnie winna być wyłączona z jawności w pewnym zakresie. Dlatego też wydaje się, że wyłączone przesłanką odmowy udostępnienia informacji publicznej w postaci żądanej opinii prawnej może być tylko i wyłącznie art. 61 ust. 3 Konstytucji. Nadmienić należy, iż w obowiązującym porządku prawnym organ miał możliwość (i jeżeli jak to podnosi zachodziły konieczne przesłanki do

wyłączenia jawności żądanej opinii prawnej – **to i obowiązek**) wyłączenia jawności tejże opinii prawnej na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych np. art. 5 ust. 2 pkt 6 i 3, art. 5 ust. 3 pkt 6 i 7, art. 5 ust. 4 (tak też. Dr Tomasz Szewc *Przed wszystkim pojawia się konflikt pomiędzy ustawą o dostępie do informacji publicznej a ustawą o ochronie informacji niejawnych (zwaną dalej ustawą oin).* W opisie klauzul tajności występują bowiem pojęcia interesów ekonomicznych, polityki zagranicznej, podstawowych interesów, systemu finansowego, gospodarki narodowej, które można uznać co najmniej za krzyżujące się z pojęciami zastosowanymi w projekcie art. 5 ust. 1a ustawy dip. W praktyce może się więc zdarzyć, że niewiele będzie informacji, które będą objęte jego zakresem przedmiotowym. Z tego względu znaczną część regulacji tego przepisu można uznać za zbędną. Wynika to z faktu, że informacje niejawne mają charakter materialny, tzn. są nimi bez względu na fakt nadania bądź nie klauzuli (S. Hoc, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 71*) i odmowa ich udostępnienia nie będzie mogła nastąpić na podstawie projektowanego przepisu, lecz na podstawie przepisów szczególnych w zakresie ochrony informacji (zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 5 ust. 1 ustawy dip). (Dr Tomasz Szewc, *Opinia prawna w sprawie projektu art. 5 ust. 1a ustawy o dostępie do informacji publicznej, str. 2*)¹.

Nadmienić należy, iż Naczelny Sąd Administracyjny w ostatnim czasie wskazuje na szerokie rozumienie informacji publicznej m. in. w następujących wyrokach 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; Wyrok NSA I OSK 1150/11 z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1550/11. Wyroki te korespondują z linią orzecniczą związaną z zakresem prawa do informacji. Dla uporządkowania poglądów w rozumieniu informacji publicznej ważne jest orzeczenie WSA w Bydgoszczy z dnia 6 lutego 2008 r. (II SAB/Bd 31/07), w którym Sąd, szeroko bardzo odnosząc się do dwóch głównych koncepcji, zauważył m.in.: *w doktrynie i orzecznictwie zaznaczyły się dwa stanowiska. Według pierwszego z nich ustawa o dostępie do informacji publicznych obejmuje, co prawda*

1

http://informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/nowelizacja/udip_opinia_dr_szewc_qk0s.pdf
f

swoją mocą dane o indywidualnych sprawach (w tym akta postępowania), ale tylko w takim zakresie, w jakim dotyczą one spraw publicznych. W konsekwencji należy wyróżnić podział na "sprawy prywatne" (tutaj w znaczeniu "niepubliczne") oraz "sprawy publiczne", przy czym do pierwszej kategorii spraw ustawa nie będzie miała zastosowania (patrz artykuł Grzegorza Sibiga "Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych" Samorząd Terytorialny 2003/11/5; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 29.01.2004 r., sygn. akt II SA/Gd 1352/03, Lex nr 220335; zobacz też artykuł Patrycji Trzaska i Michała Żurka "Czy prokurator może powiedzieć nie?", Rzeczpospolita 2003/10/3). Następnie bardzo obrazowo przedstawił główną istotę tego stanowiska: *Idąc podobnym tokiem rozumowania można by, więc powiedzieć, że nie wszystkie informacje będące w dyspozycji podmiotu publicznego i przezeń wytworzone, muszą mieć publiczny charakter, tak samo jak nie wszystkie informacje wytworzone np. przez naukowca muszą mieć naukowy charakter.*

Omawiając drugie ujęcie – podmiotowe – w cytowanym powyżej wyroku Sąd powołał fundamentalne, orzeczenie w tym zakresie WSA w Krakowie z dnia 15 października 2007 r. (II SAB/Kr 56/07). Sąd krakowski bardzo klarownie przedstawił argumenty „za” podmiotowym rozumieniem informacji publicznej: *Pojęcie informacji publicznej określa ustawodawca w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej (...)* Ponieważ sformułowania te nie są zbyt jasne, należy przy ich wykładni kierować się art. 61 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - zwracamy uwagę, że jest to potwierdzenie założenia o dominującej roli Konstytucji przy ustalaniu treści prawa uzyskiwania informacji, realizowanego poprzez ustawę o dostępie do informacji publicznej. Sąd w cytowanym wyżej wyroku objaśniał dalej: *można powiedzieć, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do działalności władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej. Rację ma organ administracji wskazując, że informacja publiczna odnosi się do faktów (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25.03.2003 r., sygn. akt II SA 4059/02), ale pojęcie "faktu" należy rozumieć bardzo szeroko.* Sąd jednak wyraźnie zastrzegł: *Faktem należy objąć każdą czynność i każde zachowanie organu wykonującego zadania publiczne podjęte w zakresie wykonywania takiego zadania. Organy publiczne, a precyzyjniej określając organy uprawnione do wykonywania zadań publicznych, z założenia nie podejmują innych czynności jak załatwianie spraw publicznych. Wykonywanie zadania publicznego nie może polegać na*

realizacji sprawy prywatnej i stąd pod pojęciem informacji o sprawie publicznej należy rozumieć również każdą czynność i każde działanie organu władzy publicznej tak w sferze prawa administracyjnego, jak i np. w sferze prawa cywilnego.

W kontraście staje więc pogląd wyrażony w przywoływanym przez organ wyroku NSA z dnia 16 czerwca 2009 r., w którym zawarta została teza: *Nie każda opinia prawna sporządzona przez organ administracji publicznej posiada walor informacji publicznej. O zakwalifikowaniu opinii prawnej do dokumentów podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel w jakim została opracowana. Opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie cywilnej nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej*". Sąd nie wyjaśnił jakie przepisy prawa statuują kryterium "celu" jako kwalifikującego informację do zbioru informacji publicznych. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, stanowi Konstytucja w art. 61. **Wydanie opinii prawnej przez jeden z departamentów Ministerstwa Skarbu Państwa jest z pewnością działalnością organu władzy publicznej, więc informacja o tym jest objęta prawem z art. 61, którego tryb realizacji reguluje m.in. Ustawa o dostępie do informacji publicznej z 2001 r.**

Gdy przeanalizować uzasadnienie przywołanego wyroku okazuje się, że główny argument opierał się o założenie, że opinia taka, jako dotycząca zdarzenia przyszłego niepewnego, a więc niewiadomym było czy opinia zostanie wykorzystana, nie mogła zostać uznana za przedmiot prawa do informacji, gdyż nie dotyczyła sfery faktów (*W rozpoznawanej sprawie żądana opinia prawna zawierała informację, która mogła (ale nie musiała) zostać wykorzystana przez organ administracji publicznej w przyszłości, w celu wszczęcia cywilnych postępowań w konkretnych sprawach przeciwko członkom Wspólnoty Mieszkaniowej [...] w Warszawie. Nie dotyczyła więc ona sfery faktów lecz sfery zamierzeń. Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji, nie zaś o niezmaterializowanych w jakiegokolwiek postaci zamierzeniach podejmowania określonych działań (por. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2002 r. II SAB 70/02, "Wokanda" 2002/11/31)).*

Widać tu oczywistą nieścisłość. Żądanie nie dotyczyło bowiem informacji o nieznanym organowi jeszcze własnych zamiarach organu, lecz o sporządzonej i istniejącej w formie dokumentu opinii prawnej. Informacją publiczną więc była tu informacja, że sporządzono opinię o konkretnej treści.

Drugi argument dotyczył interesu i celu uzyskania przez skarżącego wnioskowanej informacji (*Wniosek Wspólnoty Mieszkaniowej o udostępnienie treści opinii prawnej był środkiem służącym członkom Wspólnoty Mieszkaniowej pozwanym w sprawie cywilnej, dostarczeniu informacji istotnych z punktu widzenia toczącego się postępowania sądowego. W drodze ustawy o dostępie do informacji publicznej niedopuszczalne jest pozyskiwanie informacji co do prawnych argumentów uzasadniających stanowisko przeciwnika procesowego. Takie działanie pozostaje też bez żadnego związku z interesem publicznym, lecz służy wyłącznie indywidualnemu interesowi jednej ze stron postępowania sądowego*). Odwoływanie się Sądu do oceny intencji wnioskodawcy budzi uzasadniony opór w świetle kategorycznego stwierdzenia z art. 2 ust. 2 u.d.i.p.: *Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego*. Również próba oceny z punktu widzenia interesu publicznego wniosku skarżącego jest nie uzasadniona w świetle faktu, że trudno uznać sporządzoną już opinię prawną za informację przetworzoną, a tylko taka uzasadnia w myśl art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., żądanie wykazania istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego w udostępnieniu informacji.

Abstrahując już od dalszej szczegółowej analizy uzasadnienia, trzeba zauważyć, że sporządzenie opinii jest jednak przejawem aktywności i działalności organu. Trudno mieć tu racjonalne wątpliwości, że sporządzenie opinii było faktem historycznym, zastanym i samo w sobie nie mogło być uznane za „niezmaterializowane w jakiegokolwiek postaci zamierzenie podejmowania określonych działań”. **Nie ma też podstaw (co podniesione zostało wyżej) dla których cel tej działalności miałby decydować, czy informacja o tej działalności stanowi informację publiczną, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku o sygn. akt I OSK 89/09 również nie wyjaśnia tego, apriorycznie narzucając taki pogląd, a co w przedmiotowej sprawie podnosi Sąd I instancji.**

W imieniu skarżącego Stowarzyszenia podnoszę, iż bezspornie przesłanki uznania żądanej opinii za informację – była to działalność i to działalność organu władzy publicznej (art. 61

ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Próbe bronięcia interesu organu władzy publicznej w przytoczonym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, poprzez kwestionowanie statusu opinii prawnej sporządzonej przez organ władzy publicznej jako informacji publicznej, w związku z możliwym postępowaniem cywilnym, należy uznać za naganne, zaś zastosowana wykładnia w świetle powyższych wywodów, wydaje się być nieuzasadniona w żaden sposób i można jej uczynić zarzut wykładni contra legem. Należy też na marginesie podkreślić, że istnieje znacząca różnica pomiędzy znalezieniem w systemie prawa powszechnie obowiązującego podstaw do ograniczenia prawa do danej informacji publicznej, a nie uznaniem danej informacji za informację publiczną.

Konkludując opinia prawna sporządzona przez pracownika Ministerstwa Skarbu Państwa dla potrzeb załatwienia konkretnej sprawy, czy też bliżej nieokreślonej liczby spraw jako dokument, służący załatwianiu spraw i realizacji zadań organu, posiada walor informacji publicznej, stanowi więc zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, informację o sprawach publicznych, a stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d i pkt 4c, będąc rodzajem informacji o sposobie załatwienia (rozstrzygnięcia) spraw, w tym na etapie dokonywania ocen prawnych i opiniowania podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach w niej określonych (co wypełnia dyspozycję art. 61 Konstytucji RP). Dlatego też w imieniu skarżącego domagam się udostępnienia (w formie kserokopii) już sporządzonej opinii prawnej, a więc istniejącego fizycznie dokumentu.

Na zakończenie w kontekście powyższego problemu i omawianego zagadnienia warto przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku NSA z dnia 30 października 2002 r., (II SA1956/02): *zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy i art. 61 Konstytucji informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym, lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji.*

Ostatecznie wskazać należy, iż Trybunał Konstytucyjny wyraźnie określił wyroku z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08 jak postrzegana powinna być zasada jawności działania państwa: *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.).

Podkreślić należy raz jeszcze, iż art. 61 Konstytucji gwarantuje maksymalną jawność, 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 formułowane 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. 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). Pamiętać należy, iż *Biurokracja zawsze pojmowała jawność życia publicznego bardziej jako zagrożenie niż jako czynnik wspierający procesy sprawowania władzy. Jeśli jawność dopuszczano, to tylko w wybranych dziedzinach życia, np. gospodarce, albo na zasadach ustępstwa, koncesji. Według rządzących zasady wolności, demokracji i troski o dobro wspólne domagały się tylko wybranych przejawów jawności, a nie powszechnej wiedzy wszystkich o wszystkim* (Tomasz Stawecki, Jawność jako wartość prawna, STUDIA IURIDICA XLIII/2004 WPiA UW, str. 217).

Z powyższych względów zarzut naruszenia prawa materialnego jest zasadny.

II.

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej i to z przepisami obowiązującymi w dacie jej wydania.

Sąd administracyjny wydaje wyrok na podstawie akt sprawy zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. W powyższej sprawie sąd administracyjny wydając wyrok stwierdzający, iż opinia prawna będąca przedmiotem postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie o sygn. akt I OSK 89/09, które zakończyło się wyrokiem z dnia 16 czerwca 2009 roku, nie tylko orzekał na podstawie niepełnego materiału dowodowego, ale oparł się na stanie faktycznym przedstawionym w aktach sprawy zakończonej wyrokiem NSA z dnia 16 czerwca 2009 roku. Tymczasem w uzasadnieniu wyroku NSA wyraźnie stwierdza, że żądana opinia prawna zawiera informację, która może być wykorzystana w przyszłości, a tym samym stanowić informację publiczną. Organ zobowiązany w żadnym swoim piśmie przesłanym do wnioskodawcy nie twierdził, iż wskazana opinia prawna nie została już wykorzystana. Tym samym uznać należy, iż przedstawiony stan wyrokowania, na którym oparł się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 czerwca 2011 roku sygn. akt II SAB/Wa 109/12 mógł być błędny, a co za tym idzie postępowanie dotknięte jest nieważnością z uwagi na naruszenie art. 133 § 1 w zw. z art. 149 § 1 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Skoro zatem, co już wyżej zasygnalizowano, kontrola sprawowana przez sąd administracyjny sprowadza się do badania, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawo, to rzeczą oczywistą jest, że w rozpoznawanej sprawie, Sąd nie mógł się oprzeć jedynie na uzasadnieniu pisma organu zobowiązanego z dnia 28 grudnia 2011 roku, lecz był zobowiązany do skonfrontowania jej z materiałem źródłowym, jakim jest wskazane przez organ opinie prawne. Innymi słowy mówiąc, skoro był to podstawowy argument organu i zasadniczy element w stwierdzeniu czy wspomniana opinie prawne są informacją publiczną czy nie, to niewątpliwie ustalenia te winny podlegać weryfikacji przez Sąd w ramach prowadzonej przez siebie kontroli. W przeciwnym bowiem razie, tj. zaniechanie przeprowadzenia dowodu z tego dokumentu powoduje, że ewentualne rozstrzygnięcie nieuznające, bądź nawet uznające racje organu, czyniłoby ewentualne ustalenia Sądu całkowicie dowolnymi, ponieważ byłyby one oparte na absolutnie niezweryfikowanym stanie faktycznym. To zaś w konsekwencji sprowadziłoby się do iluzoryczności kontroli sprawowanej przez Sąd. Tym bardziej, że – jeśli chodzi o część merytoryczną – nie zbadanie opinii nie pozwala na rozwianie chociażby podstawowych wątpliwości podnoszonych przez stronę skarżącą, a mianowicie, iż wskazane opinie prawne są w istocie informacją publiczną. Zatem już chociażby sam ten fakt świadczy niewątpliwie o niekompletności materiału dowodowego będącego podstawą wydania wyroku, a to w konsekwencji wskazuje na uchybienia w gromadzeniu materiału dowodowego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Ponadto, co już wyżej przedstawiono, brak powyższego dokumentu sprawia, że przesłane pismo z dnia 28 grudnia 2011 roku jest dla Sądu nieweryfikowalne, co w konsekwencji podważa jego zgodność z prawem.

Należy powtórzyć, że zgodnie art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz.1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Dokonując tak pojmowanej kontroli sądy administracyjne stosują środki przewidziane w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zgodnie z art. 3 § 1 ustawy. I tak, stosownie do przepisu art. 149. § 1. p.p.s.a., Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub

obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Uznać więc należy, że o zbadaniu beczynności w granicach zakreślonych przepisem art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. i w konsekwencji o sprawiedliwym i bezstronnym rozpatrzeniu skargi Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich można byłoby mówić tylko wtedy, gdyby Sąd zapoznał się ze wnioskowaną opinią dla stwierdzenia zasadności uznania czy wskazana opinia prawna rzeczywiście nie posiada charakteru informacji publicznej, a tym samym czy nie podlega obowiązkowi ujawnienia zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Odmienny pogląd skutkowałby iluzorycznością sprawowanej przez sąd administracyjny kontroli i naruszałaby konstytucyjnie zagwarantowane prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd wyrażonego art. 45 ust. 1 Konstytucji a także prawa do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej zgodnie z art. 61 Konstytucji.

Jeszcze raz powtórzyć należy, że zakres sądowo-administracyjnej kontroli działalności administracji publicznej, który wynika z art. 1 ustawy, Prawo o ustroju sądów administracyjnych w żadnym wypadku nie podlega jakimkolwiek ograniczeniom w odniesieniu do dostępu do informacji publicznej (wyrok NSA z dnia 28 lutego 2012 roku, I OSK 149/11). Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego powyżej zaprezentowane znajduje oparcie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2009 r. sygn. K 26/2009 /OTK-A 2009/9/135/. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał wskazał na dopuszczalność kontroli decyzji odmawiających dostępu do informacji publicznej w zakresie wynikającym z art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. i podkreślił, że w zakresie kontroli decyzji odmawiających dostępu do informacji publicznej istnieją normatywne podstawy do objęcia nią także materialnoprawnych podstaw decydujących o przyznaniu klauzuli, co umożliwiłoby kontrolę materialnych przesłanek utajnienia informacji. Pogląd taki zaprezentowany został również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2010 r. sygn. I OSK 1047/10.

Powyższe wskazuje, iż na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej opinie prawne będące przedmiotem postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie o sygn. I OSK 89/09 jest informacją publiczną zgodnie z art. 1

ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tym samym Skarga Kasacyjna jest uzasadniona.

Maciej Klama

adwokat

Załączniki:

- *odpis skargi kasacyjnej – 1 egz.,*
- *korespondencja Ministra Skarbu Państwa,*
- *dowód uiszczenia wpisu,*
- *pełnomocnictwo wraz z opłatą skarbową.*