

Warszawa, 11 marca 2013r.

.../MK/SLIGO/2013/SOKT

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie**

*za pośrednictwem*

**Prezesa trybunału Konstytucyjnego**

**Skarżący:**

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

**Organ administracyjny:**

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

**SKARGA NA BEZCZYNNOŚĆ**

**Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w sprawie rozpoznania wniosku o udzielenie  
informacji publicznej**

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 w przedmiocie nieudostępnienia w terminie informacji publicznych, poprzez naruszenie przepisów:

- art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez nieudostępnienie informacji publicznej zgodnie z wnioskiem.

Jednocześnie wnosimy o:

1. zobowiązanie strony przeciwnej do dokonania czynności w zakresie wykonania wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 8 marca 2013 r.,
2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

## Uzasadnienie

8 marca 2013 roku Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich wystosowało wniosek w formie elektronicznej o udzielenie informacji publicznej:

- *propozycji zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, którą przygotowali sędziowie Trybunału Konstytucyjnego i przekazali do Kancelarii Prezydenta RP z prośbą o rozważenie inicjatywy ustawodawczej.*

W odpowiedzi na wniosek zostaliśmy poinformowani, iż *dysponentem i gospodarzem projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest Kancelaria Prezydenta*, a nadto zdaniem strony przeciwnej *jakiegokolwiek prace nad projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym należy traktować jako wewnętrzne dokumenty.*

Nie zgadzamy się ze stanowiskiem strony przeciwnej i wskazujemy co następuje.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie zaprzeczył, iż jest w posiadaniu wnioskowanych informacji publicznych. Jedynie wskazał, iż *dysponentem i gospodarzem prac nad projektem ustawy jest Kancelaria Prezydenta*. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej jest podmiot będący w jej posiadaniu, niezależnie od tego czy rzeczywiście wytworzył informację, czy też w skutek innych działań jest w jej posiadaniu.

Drugim argumentem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wskazującym, iż nie ma obowiązku udostępnienia informacji publicznej, ponieważ prace nad projektem ustawy uznać należy za wewnętrzne (dokument wewnętrzny i jako taki nie podlega udostępnieniu).

Zasada jawności funkcjonowania państwa stała się jedną z podstawowych zasad demokracji. Systemy polityczne przyjmowane w państwach demokratycznych uznają, iż *jawność* staje się niezbędnym elementem dialogu pomiędzy powołanymi do wykonywania zadań państwa organami, a pełniącymi rolę suwerena obywatelami - współczesnym państwie *akceptowalność* działania władzy nie kończy się tylko na wyborach, a w zasadzie toczy się ciągła dyskusja pomiędzy władzą, a obywatelami. Legitymizacja władzy opiera się w dużym zakresie na jej gotowości do *jawności*. Niejednokrotnie jawność funkcjonowania władzy przeciwdziała napięciom i konfliktom, a władza przejrzysta ma większe poparcie społeczne. Jednakże dążenie do *jawności* nie jest powszechnie przyjętą zasadą wśród administracji *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). Wydaje się, że takie podejście administracji wielokrotnie można zauważyć w ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 61 Konstytucji RP. Liczne skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych składane przez obywateli pokazują, iż administracja nie zawsze jest chętna do stosowania jawności, a wielokrotnie nadużywa swojej pozycji i prawnych możliwości do odwlekania ujawnienia swojego działania rzeczywistemu suwerenowi – obywatelom – zgodnie z art. 4 Konstytucji RP.*

Prawo do informacji publicznej zostało uznane za fundament demokracji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowiek oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Trybunału Praw Człowieka z 14 kwietnia 2009 w sprawie *Társaság a Szabadságjogokért p. Węgrom* (Nr wniosku 37374/05), w której organizacja pozarządowa działająca na rzecz przejrzystości życia publicznego wystąpiła do trybunału w z wnioskiem o ustalenie naruszenia art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Trybunał stwierdził, że *biorąc pod uwagę prawo chronione Artykułem 10, w momencie, gdy władze chcą stworzyć przeszkody dla gromadzenia informacji, prawodawstwo nie może pozwolić na samowolne ograniczenia, gdyż mogą one stać się formą pośredniej cenzury. Na przykład, w dziennikarstwie gromadzenie danych jest ważnym krokiem przygotowawczym oraz nieodłączną chronioną częścią wolności prasy (zobacz Dammann p. Szwajcarii (nr 77551/01, § 52, 25 kwietnia 2006). Funkcją prasy jest, między innymi, tworzenie forów pod debatę publiczną. Jednakże, realizacja tej funkcji nie jest ograniczona tylko do mediów czy też profesjonalnych dziennikarzy. W obecnej sprawie, przygotowanie forum debaty publicznej było prowadzone przez organizację pozarządową. Można więc stwierdzić, że celem działalności Wnioskodawcy było dopilnowanie ważnego elementu dobrze poinformowanej debaty publicznej. Trybunał już niejednokrotnie zauważał ważny wkład społeczeństwa obywatelskiego w dyskusję na temat spraw publicznych (zobacz, na przykład, Steel i Morris p. Zjednoczonemu Królestwu (nr 68416/01, § 89, EKPC 2005-II). Wnioskodawca jest organizacją aktywnie zaangażowaną w spór dotyczący praw człowieka oraz nakierowaną na różnorodne cele, np. ochronę prawa do wolności informacji. Z tego względu Wnioskodawcę można scharakteryzować, podobnie jak prasę, jako społeczną*

*organizację strażniczą (zobacz Riolo p. Włochom, nr 42211/07, § 63, 17 lipca 2008; Vides Aizsardzības Klubs (Klub Ochrony Środowiska) p. Łotwie, nr 57829/00, § 42, 27 maja 2004). W tych okolicznościach, Trybunał był przekonany, że działalność Wnioskodawcy ma zagwarantowaną w Konwencji Europejskiej podobną ochronę, jak ta zapewniana prasie.*

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odnosił się do tego, iż w demokracji należy zapewnić jak najdalej idącą jawność: *Trybunał przyznał tym samym rację sądowi pierwszej instancji, iż poszanowanie zasady proporcjonalności wymaga zapewnienia częściowego choćby dostępu do dokumentów w przypadku, gdy pozostała ich część nie może być udostępniona. Poza tym nie ma powodów, dla których instytucje miałyby utrzymywać w tajemnicy część informacji zawartych w dokumentach, które nie są objęte wyjątkami od zasady jawności wymienionymi w art. 4 ust. 1 decyzji 93/731, a odmowa częściowego dostępu stanowiłaby oczywiście środek nieproporcjonalny dla zapewnienia ochrony wartości, o których mowa w art. 4 ust. 1 decyzji – Wyrok trybunału z dnia 6 grudnia 2001 r., Rada Unii Europejskiej przeciwko Hautala, Sprawa C-353/99), czy też wyrok Trybunału z 6 grudnia 2001 r. (Kuijer przeciw Radzie, T 211/00) zasada jawności ma na celu zapewnienie obywatelom możliwości odgrywania większej roli w procesie decyzyjnym oraz skłonienie administracji do działania większą poprawnością, wydajnością i odpowiedzialnością wobec obywateli w systemie demokratycznym. Zasada ta umożliwia umocnienie demokracji i poszanowanie praw podstawowych.* - K. Tarnacka, Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, str. 37

Ustrojodawca, w ślad za dokumentami międzynarodowymi, trafnie skonstruował art. 61 Konstytucji RP, który w ust. 3 wymienia przesłanki, które mogą ograniczyć dostęp do informacji publicznej. Konstatacja ta jest spójna jest również z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W podobnym duchu skonstruowana została przez Komitet Ministrów Rady Europy jedna zasad dostępu do informacji publicznej, jaka powinno funkcjonować na obszarze państw członkowskich Rady Europy - dostęp do informacji jest równy; ograniczenia w dostępie do informacji mogą wynikać jedynie z konieczności ochrony uzasadnionego interesu publicznego oraz interesu jednostki w przypadku informacji bezpośrednio jej dotyczących (tak m. in.: Dyrektywa Komitetu Ministrów Rady Europy z 25 listopada 1981 r. nr R/81/19 w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne). Tymczasem, zarówno konstrukcja art. 61 Konstytucji RP, jak i ograniczeń określone w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wyraźnie wskazuje, że definicją informacji publicznej objęty jest pełen zakres zadań publicznych. Ustawodawca

przyjął jako treść tego prawa pojęcia „działalności”, „wykonywania zadań publicznych”, „spraw publicznych”. Przepisy Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej dały podstawę do przyjęcia zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do szeroko rozumianych władz publicznych oraz wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (por: M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02 - publ. M. Prawn. 2002/23/1059, 25 marca 2002 r. sygn. akt II SA 4059/02 – publ. M. Prawn. 2003/10/436, wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2006 r. sygn. akt I OSK 123/06 – Lex 291357). Należy zauważyć, w wielu przypadkach sądy administracyjne odrzucają koncepcję dokumentu wewnętrznego i rozstrzygają o szerokim uprawnieniu obywateli w dostępie do informacji publicznej – 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). Raz jeszcze należy podkreślić, że przepisy Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej dały podstawę do przyjęcia zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do szeroko rozumianych władz publicznych oraz wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Zwrócić uwagę należy, że przepisy prawa unijnego (Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, DzU L 145 z 31 maja 2001 r., art. 4 pkt 3) dopuszcza ograniczenie jawności w przypadku, gdy dostęp do dokumentu zawierającego opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonoj instytucji nie zostanie udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces

podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny. Jest to jednak forma ograniczenia w dostępie, a nie katogoryczne stwierdzenie, że w stosunku do tego typu dokumentów rozporządzenia się nie stosuje, pozostawiając dostęp do istotnych dokumentów poza nawiasem kontroli społecznej. Jednakże zachodzą przesłanki proporcjonalności ograniczenia w jawności, a nie uznanie, iż jawność w tym zakresie nie ma miejsca. Rozporządzenie nr 1049/2001 pozostaje w zgodzie z międzynarodowymi standardami dostępu do informacji publicznej, gdyż wskazuje okoliczności, które są podstawą odmowy udostępnienia dokumentów i z którymi można polemizować w obrębie organów odwoławczych (tak m.in. wyrok TS UE z 3 marca 2011, sprawa C-506/08 P; wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 11 marca 2009 r., sprawa T-121/05; wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 18 grudnia 2008 r., sprawa T-144/05). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie uznaje a priori możliwości nieudostępniania informacji o działalności instytucji UE jako dokumentu wewnętrznego. Jediną przesłanką wyłączeń jawności muszą być uzasadnione przyczyny i muszą wynikać z kontekstu sprawy, a nie z góry wskazanie, iż konkretny rodzaj dokumentu nie zostaje udostępniony.

Wobec czego skarga jest w pełni uzasadniona.

***Załączniki:***

1. Odpis skargi,
2. Statut wraz z odpisem KRS