

Warszawa, 2 stycznia 2017 r.

3/BW/SOWP/2016/SOKBT

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie**

*za pośrednictwem:*

**Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej  
Polskiej**  
ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa

*skarżące:*

**Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog  
Polska**  
ul. Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa

*podmiot zobowiązany:*

**Szef Kancelarii Sejmu RP**

**SKARGA NA BEZCZYNNOŚĆ**

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 i art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2016 r. poz. 718 ze zm., dalej jako: „PPSA”) stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dalej jako: „Stowarzyszenie”) wnosi skargę na bezczynność Szefa Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej z 18 grudnia 2016 r.

**Wskutek bezczynności Stowarzyszenie zarzuca naruszenie:**

- art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w zakresie, w jakim przepis ten stanowi normatywną gwarancję prawa do informacji publicznej, poprzez nieuprawnione ograniczenie tego prawa,
- art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1764, dalej jako: „UDIP”), w zakresie w jakim przepis ten stanowi o tym, że jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1 (bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku), podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku, poprzez przedłużenie terminu do załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, które nie znajduje uzasadnienia na tle stanu faktycznego sprawy.

### **Stowarzyszenie wnosi o:**

- stwierdzenie, że Szef Kancelarii Sejmu RP dopuścił się beczynności w przedmiocie załatwienia wniosku z 18 grudnia 2016 r.,
- zobowiązanie Szefa Kancelarii Sejmu RP do załatwienia wniosku z 18 grudnia 2016 r.,
- stwierdzenie, że beczynność ma miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

**Stowarzyszenie wskazuje, że jest organizacją pozarządową, mającą status organizacji pożytku publicznego, działającą na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Sprawa zawisła przed tutejszym sądem jest sprawą własną Stowarzyszenia, związaną z realizacją misji i celów Stowarzyszenia<sup>1</sup>. W związku z tym, na podstawie art. 239 § 2 PPSA Stowarzyszenie nie ma obowiązku uiszczania opłat sądowych.**

## **UZASADNIENIE**

### **I.**

18 grudnia 2016 r., za pośrednictwem poczty e-mail, Stowarzyszenie zwróciło się do Kancelarii Sejmu RP z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, który miał następującą treść:

*Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnosi o udostępnienie:*

*- nagrań ze wszystkich kamer, rejestrujących otoczenie budynków Sejmu RP - chodzi o nagrania z 16, 17 i 18 grudnia 2016 r.,*

*Stowarzyszenie wnosi o zamieszczenie tych nagrań na płycie CD/DVD i przesłanie nośnika na adres podany w stopce.*

*Katarzyna Batko-Tołuć, Bartosz Wilk - członkowie zarządu, zgodnie z zasadami reprezentacji*

30 grudnia 2016 r. otrzymaliśmy, także w drodze elektronicznej, trzy odpowiedzi od Kancelarii Sejmu RP (we wszystkich odpowiedziach podano znak pisma: BKSP-144-1210/16). W każdym z pism poinformowano o tym, że na podstawie art. 13 ust. 2 UDIP termin rozpatrzenia wniosku, złożonego przez Stowarzyszenie, został przedłużony. W dwóch z trzech pism argumentowano to tym, że „w dalszym ciągu trwa zbieranie szczegółowych informacji w interesującym Państwa zakresie”, natomiast w jednym z nich tym, że „w dalszym ciągu trwa jego analiza pod kątem możliwości udostępnienia żądanych materiałów”. W każdej z wiadomości poinformowano o tym, że odpowiedź na pismo „zostanie udzielona

---

<sup>1</sup>Misją stowarzyszenia jest prowadzenie działań na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia (§ 7 statutu stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska). Z kolei celem Stowarzyszenia jest upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji oraz wspieranie działań monitorujących i edukacyjnych, w szczególności podejmowanych przez członków Stowarzyszenia i osoby z nimi współpracujące, na rzecz zwiększenia przejrzystości i uczciwości życia publicznego, w tym m.in. działanie na rzecz swobodnego dostępu do informacji publicznej (§ 8 pkt 1 statutu). Stowarzyszenie realizuje swoje cele poprzez m.in. monitorowanie podmiotów publicznych i innych podmiotów otrzymujących środki publiczne (§9 pkt 1 statutu Stowarzyszenia).

najszybciej, jak to tylko będzie możliwe, nie później niż do dnia 18 lutego 2017 r.”. Pod mailami podpisała się Sylwia Gołaszewska (naczelnik wydziału).

Nie jesteśmy w stanie połączyć poszczególnych odpowiedzi ze złożonymi wnioskami.

Do dnia złożenia niniejszej skargi nie otrzymaliśmy informacji, o której udostępnienie zwróciło się Stowarzyszenie.

## II.

W ocenie Stowarzyszenia doszło w niniejszej sprawie do nieuzasadnionego przedłużenia terminu do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. W przytoczonej odpowiedzi nie przedstawiono przekonującej argumentacji za przedłużeniem terminu do załatwienia wniosku.

Z naciskiem należy podkreślić, że **owe przedłużenie ma charakter pozorny**. W „Komunikacie ws. materiałów wideo z 33. posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej”, opublikowanego 30 grudnia 2016 r. na stronie Sejmu RP<sup>2</sup>, wskazano, że:

*W odpowiedzi na pytania związane z materiałami wideo z kontynuowanego w Sali Kolumnowej 33. posiedzenia Sejmu, Biuro Prasowe informuje, że w sali tej są zainstalowane dwie kamery (w kulistych obudowach) rejestrujące obrady. Transmisje realizowane są za pomocą jednej z kamer, a obraz emitowany jest jednocześnie tym nagraniem, które podlega archiwizacji i dokumentuje przebieg prac w Sali Kolumnowej. Materiał wideo jest dostępny na głównej witrynie internetowej Sejmu. Biuro Prasowe Kancelarii Sejmu informuje także, że w Sali Kolumnowej znajduje się również trzecia kamera - bezpieczeństwa, administrowana przez Straż Marszałkowską. Nagranie wykonane z tej kamery zostało zabezpieczone i pozostaje w dyspozycji Straży Marszałkowskiej. Należy zaznaczyć, że ten materiał wideo, ze względu na procedury bezpieczeństwa i ochrony kompleksu sejmowego, może zostać przekazany wyłącznie organom wymiaru sprawiedliwości na ich wniosek.*

Wobec tego Kancelaria Sejmu RP zajęła już stanowisko co do możliwości udostępnienia żądanych przez Stowarzyszenie informacji i uznała, że nie jest to możliwe. W związku z tym okoliczności, przedstawione w odpowiedzi z 30 grudnia 2016 r., nie są okolicznościami rzeczywistymi i obiektywnie uzasadniającymi przedłużenie terminu do załatwienia sprawy. To zaś sprawia, że Kancelaria Sejmu RP w sposób nieprawidłowy zastosowała art. 13 ust. 2 UDIP. W związku z tym Kancelaria Sejmu RP pozostaje w bezczynności w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

W sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że informacje, o których udostępnienie zwróciło się Stowarzyszenie, stanowią informację o działalności organu władzy publicznej – Sejmu RP, oraz że wniosek o udostępnienie informacji publicznej został skierowany do podmiotu obowiązującego go udostępniania informacji publicznej.

---

<sup>2</sup> <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=256539F24B417953C125809900540A6D>

### III.

Prawo do informacji publicznej zostało zagwarantowane w art. 61 Konstytucji RP. Znajduje ono swoją gwarancję także w art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Jednym z celów prawa do informacji publicznej jest umożliwienie społeczeństwu w życiu publicznym. W niniejszej sprawie chodziło o możliwość prowadzenia publicznej debaty, dotyczącej sposobu obradowania Sejmu RP 16 grudnia 2016 r., co stało się przedmiotem publicznej debaty.

Należy z naciskiem podkreślić, że prawo do informacji publicznej jest prawem człowieka, co podkreśla orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W sprawach: *TASZ przeciwko Węgrom*<sup>3</sup>, *Młodzieżowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii*<sup>4</sup>, *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes przeciwko Austrii*<sup>5</sup>. ETPC wskazuje, że prawo do informacji publicznej jest fundamentem demokratycznego państwa prawa. Dodatkowo ETPC wskazuje, że organizacje pozarządowe pełnią wielokrotnie rolę prasy – a z tego też wynika konieczność ochrony prawa do informacji (publicznej) organizacjom pozarządowym. W wyroku ETPC w sprawie *TASZ przeciwko Węgrom* wskazano jasno, że „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”.

Aby możliwe było tworzenie przez społeczeństwo podstaw do debaty publicznej, informacja musi być przekazywana bez zbędnej zwłoki, a przedłużanie terminu do załatwienia sprawy musi być stosowane wyjątkowo – jako wyjątek od zasady. W niniejszej sprawie nie można uznać, że tak się stało.

### IV.

Z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej można wyinterpretować zasadę szybkości postępowania w sprawach dotyczących udostępnienia informacji publicznej. Procedura udostępniania informacji publicznej zawiera krótsze terminy niż te, które przyjęto w ogólnym postępowaniu administracyjnym (zgodnie z art. 13 ust. 1 UDIP informację publiczną udostępnia się bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu 14 dni, natomiast zgodnie z art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca; ponadto w UDIP uregulowano krótsze terminy do rozpatrzenia odwołania (art. 16 ust. 1 pkt 1 UDIP), do przekazania przez podmiot zobowiązany skargi do sądu (art. 21 pkt 1 UDIP) oraz do rozpatrzenia skargi przez sąd administracyjny (art. 21 pkt 2 UDIP).

---

<sup>3</sup> Polskie tłumaczenie wyroku:

[http://informacjapubliczna.org.pl/7,107,przelomowy\\_wyrok\\_europejskiego\\_tribunalu\\_praw\\_czlowieka.html](http://informacjapubliczna.org.pl/7,107,przelomowy_wyrok_europejskiego_tribunalu_praw_czlowieka.html)

<sup>4</sup> Wyrok, wraz z polską wersją językową, jest dostępny w bazie HUDOC pod adresem:

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-152998>

<sup>5</sup> Zob. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-150795>.

Należy także zauważyć, że tak długie rozpatrywanie sprawy dotyczącej udostępnienia informacji istotnych dla publicznej debaty sprawia, że uzyskanie odpowiedzi 18 lutego 2016 r. może nie mieć innego znaczenia w praktyce niż historycznego.

## V.

Należy w końcu zauważyć, że możliwość przedłużenia terminu na podstawie art. 13 ust. 2 UDIP nie dotyczy „rozpatrzenia wniosku”, „załatwienia wniosku”, lub „realizacji wniosku”, ale w tym przepisie *expressis verbis* mowa jest o terminie do „udostępnienia” informacji publicznej. Należy przez to rozumieć przekazanie wnioskodawcy, zgodnie z treścią wniosku, informacji o udostępnienie której się zwrócił.

Wynika z tego, że ustalenie konieczności ograniczenia dostępności określonych informacji publicznych, objętych wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, musi nastąpić w terminie o którym mowa w art. 13 ust. 1 UDIP (bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu 14 dni) i w tym terminie organ obowiązany jest wydać ewentualną decyzję odmawiającą udostępnienia określonych informacji.

Przedłużenie terminu na podstawie art. 13 ust. 2 UDIP może dotyczyć tylko czynności udostępnienia informacji publicznej (np. z powodu obszernego przedmiotu wniosku). Przepis ten nie uprawnia do przedłużenia terminu do wydania decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, bowiem ta czynność powinna nastąpić w ramach 14-dniowego terminu, o którym stanowi art. 13 ust. 1 UDIP. Nie można zatem, na podstawie przepisów UDIP, przedłużyć terminu do wydania decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej.

„Załatwienie wniosku”, „realizacja wniosku”, tudzież jego „rozpatrzenie” – te określenia dotyczą sytuacji, w których organ merytorycznie ustosunkowuje się do złożonego wniosku o udostępnienie informacji publicznej; czy to poprzez udostępnienie określonej informacji, czy też poprzez wydanie na podstawie art. 16 ust. 1 decyzji administracyjnej, gdy zachodzą ku temu przesłanki. Sformułowaniem takim ustawodawca nie posłużył się w art. 13 ust. 2 UDIP, w którym wyraźnie mowa jest o przypadku, gdy informacja publiczna nie może być „udostępniona” w określonym terminie, w związku z czym podmiot zobowiązany musi powiadomić o terminie, w jakim „udostępni” informację.

Wyraźne stanowienie w art. 13 ust. 2 UDIP przez ustawodawcę o „udostępnieniu” informacji wskazuje, że wydłużenie terminu na podstawie tego przepisu nie może dotyczyć czynności wydania decyzji administracyjnej, bowiem nie mieści się ona w pojęciu „udostępnienia” informacji publicznej, a ewentualnie w pojęciach „załatwienia”, „realizacji” lub „rozpatrzenia” wniosku, którymi jednak ustawodawca się nie posłużył.

W związku z tym nie można uzasadnić przedłużenia terminu do załatwienia wniosku ze względu na to, że „w dalszym ciągu trwa jego analiza pod kątem możliwości udostępnienia żądanych materiałów” – jak wskazała Kancelaria Sejmu RP w jednej z odpowiedzi.

## **VI.**

Wniosek o stwierdzenie, że bezczynność ma miejsce z rażącym naruszeniem prawa, Stowarzyszenie argumentuje tym, że w świetle przedstawionych okoliczności sprawy przedłużenie terminu do załatwienia wniosku nie wynikało wątpliwości interpretacyjnych co do treści art. 13 ust. 2 UDIP, ale posłużyło do celowego przedłużenia sprawy o udostępnienie informacji, których ujawnienie ma istotne znaczenie dla debaty publicznej. Tym samym ograniczyło prawo społeczeństwa do uzyskiwania aktualnej wiedzy o działalności organów władzy publicznej.

## **VII.**

Wobec powyższego organ w sposób nieprawidłowy zastosował art. 13 ust. 2 UDIP, bowiem przedłużył termin do załatwienia wniosku bez wykazania konkretnej i rzeczywistej okoliczności, która by za tym przemawiała. Okoliczności sprawy dowodzą, że Kancelaria Sejmu RP zajęła stanowisko (negatywne) w przedmiocie udostępnienia żądanych przez Stowarzyszenie informacji (*vide* Komunikat ws. materiałów wideo z 33. posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej), w związku z czym okoliczności przedstawione w wiadomościach z 30 grudnia 2016 r. nie uzasadniają zastosowania art. 13 ust. 2 UDIP.

W związku z nieudostępnieniem informacji w podstawowym terminie (bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku), Szef Kancelarii Sejmu RP dopuścił się bezczynności.

Konkludując, Stowarzyszenie wnosi jak w *petitum* skargi.

### **Załączniki:**

- odpis skargi,
- wydruk KRS Stowarzyszenia,
- wydruk statutu Stowarzyszenia.