

Szczecin, 10 kwietnia 2017 r.

204/BW/SOWP/2017/SOBW

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie**

*Za pośrednictwem:*

**Minister Spraw Zagranicznych**

*Skarżący:*

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

*Podmiot zobowiązany:*

**Minister Spraw Zagranicznych  
Al. J.Ch.Szucha 23  
00-580 Warszawa**

## **SKARGA NA BEZCZYNNOŚĆ**

**Ministra Spraw Zagranicznych**

W trybie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na podstawie (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.; dalej jako: „PPSA”) stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dalej jako: „Stowarzyszenie”) zaskarża beczynność Ministra Spraw Zagranicznych w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej odnoszących się ekspertyz, dotyczących wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej.

Wskutek beczynności Ministra Spraw Zagranicznych, **Stowarzyszenie zarzuca naruszenie:**

- art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim przepis ten stanowi normatywną gwarancję prawa do informacji publicznej, poprzez nieuprawnione ograniczenie tego prawa,
- art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie w jakim przepisy te określają warunki ograniczania konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, poprzez dopuszczenie możliwości ograniczania prawa do informacji, niewynikającego z przepisu ustawy,
- art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm., dalej jako: „UDIP”), w zakresie w jakim przepis ten stanowi o tym, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, oraz że informacja publiczna udostępniana jest na wniosek bez

zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku, poprzez błędne przyjęcie, że żądane przez Stowarzyszenie informacje nie mogą zostać udostępnione, gdyż „nie stanowią własności resortu, MSZ nie posiada praw autorskich i stosownych licencji, stąd nie mogą one zostać udostępnione”.

Wobec powyższego, **Stowarzyszenie wnosi o:**

– zobowiązanie Ministra Spraw Zagranicznych do załatwienia wniosku z dnia 27 marca 2017 r.

**Należy wskazać, że Stowarzyszenie 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.

27 marca 2017 r. Stowarzyszenie skierowało do MSZ, w formie elektronicznej, wniosek o udostępnienie informacji publicznej o następującej treści:

*Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnosi o udostępnienie:*

• *ekspertyz, dotyczących wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej. Chodzi o ekspertyzy, o których Minister Spraw Zagranicznych powiedział w programie: [http://www.tvn24.pl/wideo/magazyny/doszlo-do-falszerstwa-mamy-ekspertyzy,1608965.html?playlist\\_id=12696](http://www.tvn24.pl/wideo/magazyny/doszlo-do-falszerstwa-mamy-ekspertyzy,1608965.html?playlist_id=12696)*

*Wnosimy o przesłanie skanów dokumentów (lub dokumentów w wersji elektronicznej) na niniejszy adres e-mail.*

*Szymon Osowski, Bartosz Wilk - członkowie zarządu, zgodnie z zasadami reprezentacji*

---

<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).

10 kwietnia 2017 r. otrzymaliśmy odpowiedź o następującej treści:

*Szanowni Państwo,*

*w odpowiedzi na Państwa wniosek o dostęp do informacji publicznej uprzejmie informujemy, że wspomniane w rozmowie z redaktorem Rymanowskim ekspertyzy stanowiły analizy oraz opinie naukowców i ekspertów zajmujących się prawem europejskim, które były przez nich dobrowolnie udostępniane MSZ. Resort nie zamawiał tych ekspertyz, ani nie ponosił żadnych kosztów związanych z ich powstaniem. Ekspertyzy te nie stanowią własności resortu, MSZ nie posiada praw autorskich i stosownych licencji, stąd nie mogą one zostać udostępnione.*

*Z poważaniem,*

*Biuro Rzecznika Prasowego*

*Ministerstwo Spraw Zagranicznych*

*Al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa*

*Telefon: +48 22 523 9356*

*Fax: +48 22 523 90 99*

## **II.**

Warto zwrócić uwagę na stanowisko B. Banaszaka i M. Bernaczyka, wyrażonym w literaturze przedmiotu.: „Naszą głęboką rezerwę budzi pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku: «Informację publiczną stanowią wyłącznie dane obiektywne lub fakty, a nie kwestie ocenne czy postulatywne. Celem sporządzenia wnioskowanych opinii była potrzeba głębszego zapoznania się z istniejącym systemem ubezpieczeń społecznych w kontekście zamówień rządowych dotyczących wprowadzenia zmian w tym systemie. Opinie te nie odnoszą się zatem do projektu ustawy, zostały bowiem sporządzone przed dniem skierowania go do Sejmu (...). Mają jedynie walor poznawczy co do stanu, jaki miał podlegać zmianom w drodze ustawy proponowanej przez rząd. Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela poglądu Sądu I instancji, że wszystkie dokumenty i informacje znajdujące się w posiadaniu Kancelarii Prezydenta RP, w tym również wszystkie opinie prawne i ekspertyzy, stanowią informację publiczną». Jeżeli ten pogląd zostanie utrzymany, będzie to oznaczać jedno z najdalej idących ograniczeń w dostępie do informacji publicznej i zasadnicze utrudnienie dla rozwoju obywatelskiej partycypacji” (B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, rok VIII nr 4 (43) / 2012, s. 24).

Autorzy wskazali dalej, że wszakże większość opinii, ekspertyz czy analiz udostępnianych na stronie Systemu Informacyjnego Sejmu tudzież w Biuletynie Informacji Publicznej Senatu „zawiera treści ocenne, subiektywne, postulatywne, aczkolwiek respektowane przez decydentów ze względu na autorytet, wiedzę lub inne właściwości podmiotu sporządzającego takie stanowisko” (Ibidem, s. 24). Dalej można przeczytać, że „W ocenie autorów «informacją o faktach» będzie informacja o tym, że «podmiot X działający na

zlecenie podmiotu władzy publicznej umieścić w dokumencie treść ocenną zwerbalizowaną następująco: (...)»” (Ibidem, s. 24-25).

Autorzy poprzedzając te wskazania zauważyli, że w orzecznictwie ugruntowało się szerokie rozumienie pojęcia, to praktyka sądów administracyjnych sprawiło, że owe założenie traktować należy jako założenie teoretyczne (Ibidem, s. 24), czego egzemplifikacją jest, w ocenie autorów, wyrok I OSK 2130/11.

Wskazuje się w doktrynie, że art. 61 ust. 2 Konstytucji RP nie wprowadza dystynkcji pomiędzy dokumentami ze względu na stadium ich powstania (M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 89). W związku z tym nie ma znaczenia na gruncie konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, czy określony dokument zakwalifikowany zostanie jako, jakkolwiek rozumiany, dokument wewnętrzny, dokument zewnętrzny, roboczy, techniczny, itd. Ponadto wskazuje się, że brak jest także wskazania wystawcy dokumentu (M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego...*, s. 89), w związku z czym nie ma znaczenia, czy dany dokument uznamy za „oficjalny”, „urzędowy” czy „prywatny” (M. Bernaczyk, *Ibidem*, s. 89).

Należy wskazać, że „Jak już wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 lipca 2010 r., I OSK 707/10 stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy o dostępie do informacji publicznej udostępnieniu podlega m.in. treść dokumentów urzędowych. Dokumentem urzędowym, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy, jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy, co jednak nie oznacza, że jeśli załącznik nie ma podpisu, to nie zawiera informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, gdyż stanowi część dokumentu urzędowego. Udostępnieniu podlegają zresztą również inne informacje, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b) i c) ustawy, które już wymogów powyższej definicji spełniać nie muszą.” (NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., I OSK 752/12).

W celu ustalenia, czy po stronie organu zaistniał obowiązek ich udostępnienia, należy odwołać się do art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 UDIP. Pierwszy ze wskazanych przepisów stanowi o tym, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Jak wskazują Banaszak i Bernaczyk, owa szeroka definicja podczas dekady stosowania przepisów UDIP stała się niekwestionowanym poglądem. „Dekada stosowania u.d.i.p. oparła się na niekwestionowanym poglądzie, że «informacja o sprawie publicznej» to «każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem

Skarbu Państwa. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów» (Banaszak, Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu «otwartego rządu»*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, s. 23)<sup>2</sup>.

W wyroku NSA z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 2215/11, wskazano z kolei, że „dokonując wykładni pojęcia informacji publicznej ujmuje się je szeroko. W świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i art. 61 Konstytucji RP informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02, LEX nr 78062, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 lutego 2007 r., IV SA/Po 994/06, LEX nr 516637, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2010r. IISAB/ Sz 7/10 LEX 668256 , wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., I OSK 1774/10, LEX 745166). Z tego względu za błędną należało uznać wykładnię art.1 ust1 omawianej ustawy zaprezentowaną w uzasadnieniu skargi kasacyjnej”.

### III.

W ocenie Stowarzyszenia nie ulega wątpliwości, że żądane przez Stowarzyszenie informacje są informacjami o działalności organu władzy publicznej – Ministra Spraw Zagranicznych (*vide* art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), są dokumentami w rozumieniu art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, oraz w konsekwencji stanowią informacje o sprawach publicznych. Dotyczą one spraw publicznych, bowiem dotyczą zdarzeń związanych z tą sferą i omawianych w środkach masowego przekazu.

W odniesieniu do realizacji prawa do informacji publicznej nie ma znaczenia, że:

- opinie zostały dobrowolnie udostępnione MSZ,
- MSZ nie zamawiał tych opinii,
- ekspertyzy nie stanowią własności resortu,
- MSZ nie posiada praw autorskich i stosownych licencji.

Są to okoliczności pozaprawne, irrelevantne dla niniejszej sprawy. Z kolei w niniejszej sprawie należy ustalić, czy informacje, objęte wnioskiem Stowarzyszenia, stanowią informację o sprawach publicznych i czy są związane z działalnością organu władzy publicznej.

---

<sup>2</sup> Tak też wskazuje M. Jaśkowska, wskazując, że względem tego poglądu orzecznictwo jest od lat konsekwentne, na co wskazuje, zdaniem autorki, chociażby treść kolejnych informacji o działalności sądów administracyjnych (M. Jaśkowska, *Wpływ informatyzacji administracji publicznej na dostęp do informacji publicznej*, [w:] *Prawne problemy wykorzystywania nowych technologii w administracji publicznej i w wymiarze sprawiedliwości*, M. Barczewski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), Gdańsk 2008, s. 56-57.

Raz jeszcze należy podkreślić, że żądane informacje dotyczą działalności Ministra Spraw Zagranicznych, bowiem są to informacje będące w posiadaniu tego organu, o których istnieniu Minister informuje w debacie publicznej. Ponadto, o wnioskach płynących z tych dokumentów Minister wypowiada się za pośrednictwem środków masowego przekazu. Są to informacje o sprawach publicznych, bowiem nie dość, że są związane z działalnością MSZ, to ponadto dotyczą funkcjonowania i sposobu działania organu władzy publicznej – Rady Europejskiej oraz jej przewodniczącego.

#### IV.

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 działalności Ministra Spraw Zagranicznych i wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej.

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, konieczne jest udostępnianie informacji o opiniach prawnych, przedstawianych organom władzy publicznej. Jest to kluczowe do prowadzenia rzetelnej debaty publicznej, opartej o fakty, nie zaś o insynuacje czy niesprawdzone informacje.

---

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

[http://informacjapubliczna.org.pl/7,107,przelomowy\\_wyrok\\_europejskiego\\_trybunalu\\_praw\\_czlowieka.html](http://informacjapubliczna.org.pl/7,107,przelomowy_wyrok_europejskiego_trybunalu_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>.

W związku z powyższym Stowarzyszenie wnosi jak we wstępie.

Załączniki:

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