

Szczecin, 21 lipca 2017 r.

362/BW/SOWP/2017/SOBW

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie

za pośrednictwem:

Ministra Sprawiedliwości

skarżące:

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska

Watchdog Polska

ul. Ursynowska 22/2

02-605 Warszawa

podmiot zobowiązany:

Minister Sprawiedliwości

Al. Ujazdowskie 11

00-950 Warszawa

SKARGA NA BEZCZYNNOŚĆ

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 zaskarża niniejszym bezczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek z 19 lipca 2017 r. **Bezczynność polega na błędnym przyjęciu, że wniosek o udostępnienie wiadomości e-mail pracowników Ministerstwa, w szczególności Zbigniewa Ziobry, Patryka Jakiego, Marcina Warchoła i Łukasza Plebiaka, które to wiadomości dotyczyły projektu ustawy o Sądzie Najwyższym nie stanowią informacji publicznej.**

Bezczynności podmiotu zobowiązanego Stowarzyszenie zarzuca naruszenie:

- art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie w jakim przepis ten stanowi normatywną gwarancję prawa do informacji publicznej, poprzez nieprawidłowe zastosowanie i wiążące się z tym nadmierne ograniczenie tego prawa, poprzez błędne przyjęcie, że żądane przez Stowarzyszenie informacje nie są objęte zakresem konstytucyjnego prawa do informacji publicznej,
- art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, w zakresie w jakim przepis ten stanowi, że konstytucyjne prawo do informacji o działalności organów władz publicznych i osób pełniących funkcje publiczne obejmuje dostęp do dokumentów, poprzez błędną wykładnię i błędne zastosowanie, polegające na uznaniu, że żądane przez Stowarzyszenie dokumenty nie są objęte zakresem konstytucyjnego 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 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 1764, dalej jako: „UDIP”), w zakresie w jakim przepis ten stanowi, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, poprzez błędną wykładnię i błędne zastosowanie, polegające na przyjęciu, że żądane przez Stowarzyszenie informacje nie stanowią informacji publicznej.

Stowarzyszenie wnosi o:

- zobowiązanie Ministra Sprawiedliwości do załatwienia wniosku z 19 lipca 2017 r. w zakresie udostępnienie wiadomości e-mail pracowników Ministerstwa, w szczególności Zbigniewa Ziobry, Patryka Jakiego, Marcina Warchoła i Łukasza Plebiaka, które to wiadomości dotyczyły projektu ustawy o Sądzie Najwyższym,
- zwrot kosztów postępowania według norm przepisanych,
- rozpatrzenie skargi w terminie o którym stanowi art. 21 pkt 2 UDIP, zgodnie z którym skargę dotyczącą realizacji prawa do informacji rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę, z uwagi na to, że niniejsza sprawa ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia aktualnej, bieżącej społecznej kontroli zaangażowania władz publicznych w proces stanowienia przepisów prawa, dotyczących fundamentów działania władzy sądowniczej.

UZASADNIENIE

I.

18 lipca 2017 r. Stowarzyszenie skierowało do Ministra Sprawiedliwości wniosek o udostępnienie informacji publicznej o następującej treści:

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnosi o udostępnienie następujących informacji:

- *kto przygotowywał w ministerstwie projekt ustawy o Sądzie Najwyższym,*
- *kto konsultował ww. projekt,*
- *kiedy został przekazany i komu ww. projekt w celu wniesienia pod obrady parlamentu jako projekt poselski,*
- *udostępnienie notatek, protokółów i innych dokumentów, powstałych w trakcie przygotowania ww. projektu,*
- *udostępnienie wiadomości e-mail pracowników Ministerstwa, w szczególności Zbigniewa Ziobry, Patryka Jakiego, Marcina Warchoła i Łukasza Plebiaka, które to wiadomości dotyczyły ww. projektu ustawy.*

Stowarzyszenie wnosi o udostępnienie wskazanych informacji w formie elektronicznej, na niniejszy adres e-mail.

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

21 lipca 2017 r. Stowarzyszenie otrzymało, za pośrednictwem poczty elektronicznej, pismo z 21 lipca 2017 r. (znak: BM-II-082-648/17), w którym wskazano, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie przygotowywało poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym. Wskazano także, że „W związku z prośbą o przekazanie wiadomości e-mail informuję, że zgodnie z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wydruki ze służbowej poczty elektronicznej nie posiadają waloru informacji publicznej (...). Ministerstwo Sprawiedliwości nie ma możliwości przedstawienia informacji, które posiadałyby walor informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (...) i jednocześnie mieściłby się w zakresie Państwa wniosku”.

II.

Należy z naciskiem wskazać, że niedopuszczalny jest pogląd podmiotu zobowiązanego, jakoby udostępnienie wiadomości e-mail pracowników Ministerstwa, w szczególności Zbigniewa Ziobry, Patryka Jakiego, Marcina Warchoła i Łukasza Plebiaka, które to wiadomości dotyczyły projektu ustawy o Sądzie Najwyższym nie stanowiły informacji o działalności władz publicznych (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP) oraz nie stanowiły informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 UDIP.

Nie dość, że żądane w tym zakresie informacje stanowią informację o działalności władz publicznych (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP) oraz informację o sprawach publicznych (czyli informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 UDIP), to są to informacje, których dostępność ma fundamentalne znaczenie w demokratycznym państwie prawa, bowiem stanowią informację o procesie stanowienia prawa. Jakikolwiek udział organów władz publicznych w procesie stanowienia prawa, w tym prawa dotyczącego fundamentów państwa prawa, gdyż odnoszących się do najwyższych organów władzy sądowniczej, musi podlegać transparentności.

III.

Artykuł 61 Konstytucji RP stanowi o prawie obywatela do uzyskiwania informacji dotyczącej działalności organów władzy publicznej oraz osób, które pełnią funkcje publiczne (prawo do informacji publicznej). Przepis ten nie definiuje czym jest informacja publiczna, stąd też wielokrotnie dochodzi do sporów na tym tle, jednakże pomocna jest ustawa o dostępie do informacji publicznej. Jak stanowi art. 1 ust. 1 **każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.** Ta ogólna i dość nieprecyzyjna definicja została doprecyzowana w przepisie art. 6 ust. 1 UDIP poprzez zamieszczenie w nim **otwartego** katalogu przykładowych informacji, które zaliczają się do kategorii informacji publicznej (*Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności*

o polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, projektowaniu aktów normatywnych, programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań). Konstytucyjne prawo do informacji powinno być interpretowane w sposób, który będzie gwarantował upoważnionym podmiotom szerokie uprawnienia, wykładnie powinna sprzyjać rozszerzeniu prawa, a nie jego ograniczeniu (które to powinno mieć wyraźne umocowanie w ustawie albo Konstytucji).

Przewidziane ograniczenia w tej dziedzinie, o których wspomina art. 61 ust. 3 Konstytucji nie są liczne i zostały podyktowane względami ochrony wolności i praw innych osób, ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. W niniejszym przypadku jednak Wnioskodawca wyraźnie zaznaczył, że wnioskuje o informację z wyłączeniem treści podlegających wyłączeniu na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 UDIP (Art. 5 ust. 1 Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. 2. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.).

Według orzecznictwa, informacją publiczną w rozumieniu ww. ustawy stanowi 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. Należy przy tym wskazać, iż musi ona dotyczyć sfery istniejących już faktów i danych, a nie niezmaterializowanych w jakiegokolwiek postaci zamierzeń podejmowania określonych działań i może pochodzić od dowolnych podmiotów, jeżeli tylko dotyczy "sprawy publicznej" w rozumieniu art. 1 ust. 1 UDIP.

Za informację publiczną można uznać treść jakichkolwiek dokumentów, które odnoszą się do szeroko rozumianego organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, lecz wykonującego zadania publiczne. Są nią dokumenty wytworzone bezpośrednio przez te podmioty, ale także dokumenty, których używają one przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od nich.

Jak trafnie wskazuje A. Pytel w krytycznej glosie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 września 2014 r., I OSK 3073/13 *w polskiej doktrynie prawa władza sprawowana w sposób otwarty, jawny, kosztuje mniej niż władza «zamknięta» i ukrywająca się za przegrodą mnożących się tajemnic, bowiem jest skromniejsza, a zarazem ma mniej możliwości skorumpowania*". I dalej *w Unii Europejskiej możliwie szeroka dostępność do danych i dokumentów przechowywanych w instytucjach publicznych jest traktowana jako jedna z istotnych gwarancji transparentności funkcjonowania struktur wspólnotowych*¹.

¹ A. Pytel, Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 września 2014 r., I OSK 3073/13, [w:] *Glosy wybranych orzeczeń dotyczących prawa do informacji*, red. S. Osowski, B. Wilk, Warszawa 2016, s. 92.

Za trafne należy przyjąć stanowisko, iż za dane publiczne można uważać treść zawartą w stanowisku wysłowionym przez organy władzy publicznej. Nie ma wówczas znaczenia forma w jakiej ono wyrażone, miejsce gdzie zostało opublikowane czy też zakres podmiotów, których dotyczyło. Status ten posiada np. korespondencja międzyresortowa pomiędzy ministrami².

Jak trafnie wskazuje A. Pytel *korespondencja mailowa osoby wykonującej zadania publiczne pozostaje w ścisłej korelacji z pojęciem „informacja publiczna”*. Dla pracownika służbowe skrzynki pocztowe to takie samo narzędzia pracy, jak chociażby służbowy komputer, czy telefon. Właścicielem e-mailowego adresu firmowego jest pracodawca, a pracownik drogą elektroniczną prowadzi w imieniu pracodawcy korespondencję. W efekcie takie informacje stanowią korespondencję podlegającą takiej samej ocenie jak korespondencja wysyłanej w sposób tradycyjny. Korespondencja takiego pracownika nie jest w istocie korespondencją prywatną, skoro do jej wysyłania pracownik używa konta służbowego, a nie prywatnego.³

Odnosząc się do wskazanych powyżej przepisów należy traktować prawo do informacji publicznej jako prawo do wiedzy o wykonywaniu (albo braku wykonywania, czy też naruszaniu) obowiązków przede wszystkim przez władze publiczne, ale również przez inne podmioty. W takim rozumieniu prawo do informacji dotyczy zarówno faktów, jak i prawa do wiedzy o przyczynach (przesłankach) podejmowania określonych działań. Każdy ma prawa wiedzieć co robią władze publiczne i dlaczego, w przeciwnym wypadku nie może ziścić się idea demokratycznego państwa prawa, w którym władza należy do narodu.

Jak wskazuje A. Pytel: *Nośnikiem informacji publicznej może być każdy dokument, który został wytworzony, odtworzony i przekształcony przez władze publiczne, jest przez nie przechowywany lub odnosi się do nich. Odstępstwa od tak określonej zasady są możliwe tylko w sytuacji zaistnienia racjonalnie uzasadnionego wyjątku, opartego na podstawie ustawowej. Taki wyjątek musi być sformułowany w sposób wyraźny, a wątpliwości powinny przemawiać na rzecz dostępu. Informacją publiczną będzie zatem całość dokumentacji posiadanej przez dany organ władzy publicznej, którą organ używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań*⁴.

Należy także wskazać, że informacja publiczna obejmuje swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe, dlatego też nie można identyfikować dostępu do informacji publicznej wyłącznie z dostępem do dokumentów⁵. W orzecznictwie trafnie akcentuje się, że „informacja publiczna” zawiera w sobie pojęcie „dokument urzędowy”, gdyż sama jest pojęciem szerszym, dokument urzędowy należy kwalifikować jedynie jako jeden z rodzajów informacji publicznej⁶. Za prawidłowy należy przyjąć pogląd, według którego jeśli ustawodawca przy ustalaniu zakresu prawa do informacji w art. 61 Konstytucji RP chciał ograniczyć dostęp jedynie do dokumentów urzędowych, to tak by też uczynił.

Nieprzestrzeganie zasady jawności i transparentności życia publicznego w znaczący sposób może uniemożliwić społeczną kontrolę działań organów państwa. Bez aktywnego i

² Wyrok WSA w Warszawie z 16 stycznia 2004 r., II SAB 364/03, niepubl.

³ A. Pytel, Głosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 września 2014 r., I OSK 3073/13....., *op. cit.*, s. 95.

⁴ *Ibidem*, s. 93

⁵ Wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2115/13, CBOSA.

⁶ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 maja 2014 r., II SAB/Go 32/14, CBOSA.

świadomego udziału obywateli w życiu społeczeństwa i państwa nie da się zbudować w pełni funkcjonującego państwa demokratycznego. Realnie funkcjonująca zasada transparentności życia publicznego podwyższa świadomości prawną społeczeństwa i działa na rzecz jego rozwoju.

Jak wskazuje A. Pytel II poł. XX w. przyniosła zwrot większość państw demokratycznych od takiego traktowania organów władz publicznych, które nakazywałoby ujawniać tylko wybrane aspekty ich funkcjonowania. Obecnie ważnym elementem starannego działania organów państwa demokratycznego jest możliwość skorzystania przez obywateli z prawa do uzyskiwania informacji o działalności tychże organów, które łączy się z zasadą otwartego rządu ogólnie aprobowaną w państwach demokratycznych. Zasada ta jest silnie skorelowana z tworzeniem społeczeństwa obywatelskiego⁷.

IV.

W związku z powyższym, prawo dostępu do informacji publicznej jest jednym z praw człowieka, fundamentalnym w demokratycznym państwie prawa. Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej, przy spełnieniu konstytucyjnych przesłanek, musi być jednocześnie konieczne i proporcjonalne, a jakiegokolwiek wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść dostępu. Tych przesłanek nie spełnia ograniczenie, dokonane w niniejszej sprawie przez Ministra Sprawiedliwości.

W związku z tym, że przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej było udostępnienie informacji o działalności władz publicznych – Ministra Sprawiedliwości oraz informację o sprawach publicznych, błędne jest stanowisko podmiotu zobowiązanego, co czyni niniejszą skargę konieczną i zasadną.

Załączniki:

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

⁷ A. Pytel, Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 września 2014 r., I OSK 3073/13..., *op. cit.*, s.95.