

Szczecin, 5 maja 2017 r.

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska

Watchdog Polska

ul. Ursynowska 22/2

02-605 Warszawa

272/BW/SOWP/2017/SOBW

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach**

ul. Wyszyńskiego 2

44-100 Gliwice

sygn. akt: **IV SAB/GI64/17**

ZGŁOSZENIE ORGANIZACJI SPOŁECZNEJ

**NA PODSTAWIE ART. 33 § 2 PRAWA O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI
ADMINISTRACYJNYMI¹**

Na podstawie art. 33 § PPSA stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dalej jako: „Stowarzyszenie”) zgłasza swój udział w postępowaniu przed sądami administracyjnymi **ze skargi Artura Wnuka na bezczynność Burmistrza Mikołowa (sygn. akt IV SAB/GI 64/17).**

I. Uzasadnienie przystąpienia Stowarzyszenia

Misją naszego Stowarzyszenia jest działalność na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia poprzez doprowadzenie do przejrzystości i rozliczalności instytucji publicznych oraz wzmocnienie obywatelskiej świadomości własnych praw i umiejętności korzystania z nich. Jednym z podstawowych elementów zapewniających rozliczalność działania władz i wzmocnienie obywateli w procesie rządzenia, jest jawność życia publicznego. Od 13 lat realizujemy nadzór obywatelski nad realizacją art. 61 Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej². Jawność jest wszakże niezbędnym elementem wykonywania zasady zwierzchności narodu wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP oraz wykonywania społecznej kontroli.

Stowarzyszenie prowadzi poradnictwo w zakresie spraw związanych z obywatelskim prawem do informacji publicznej. Jesteśmy wielokrotnie stroną postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych, jak również uczestnikiem tych postępowań jako organizacja społeczna.

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), dalej jako: „PPSA”.

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.), dalej jako: UDIP.

Wskazane okoliczności składając się na doświadczenie Stowarzyszenia w zakresie prawa do informacji publicznej, przemawiają, naszym zdaniem, za dopuszczeniem Stowarzyszenia do sprawy ze skargi Artura Wnuka w charakterze organizacji społecznej.

II. Stan faktyczny sprawy i problem prawny

Podmiot zobowiązany uznał, że projekt statutu Miasta Mikołowa, opracowany przez zewnętrzny podmiot (wykonawczynię umowy o dzieło, zawartej z gminą) oraz projekt statutu jednostki pomocniczej Miasta Mikołowa (analogiczne – przygotowany przez wykonawczynię umowy o dzieło, którą zawarła z gminą) nie stanowią informacji publicznej. Podmiot zobowiązany (Burmistrz Mikołowa) uznał, że „Dokumenty te nie stanowią informacji publicznej ponieważ są dokumentami roboczymi a ponadto nie zostały podpisane przez funkcjonariusza publicznego zatem nie mają waloru dokumentu urzędowego, w związku z czym nie podlegają udostępnieniu” (pismo z 2 stycznia 2017 r., znak: SEU.1431.165.2016 AS). Do dnia złożenia skargi skarżący nie otrzymał od podmiotu zobowiązanego projektu statutu jednostki pomocniczej Miasta Mikołowa.

III. Stanowisko Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska

Stowarzyszenie pragnie wskazać, że istotne znaczenie ma dokonanie przez sąd oceny, czy stanowisko podmiotu zobowiązanego jest prawidłowe, tj. czy projekt statutu Miasta Mikołowa, jak i projekt statutu jednostki pomocniczej Miasta Mikołowa, przygotowane przez zewnętrzny podmiot (wykonawczynię umowy o dzieło, zawartej z gminą) są informacjami publicznymi.

Nie sposób wskazać, które z wymienionych wartości chronić ma uznanie, iż przedmiotowe informacje nie ma przymiotu publiczności. Ponadto, ograniczenie dostępności dokumentu w całości, bez próby jego udostępnienia choćby w części, stanowczo wykracza poza wymóg proporcjonalności, o którym stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Żaden z przepisów UDIP nie uzasadnia przyjęcia, że dokumenty, których treść może jeszcze ulec zmianie, czyli będące w opracowaniu, nie stanowią informacji publicznej. Zgodnie art. 17 pkt 1 z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.), organ administracji może odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli m.in. wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania. Owa przesłanka fakultatywna odmowy udostępnienia informacji zezwala zatem organowi na odmowę udostępnienia informacji, gdy dany dokument jest w opracowaniu – zatem gdy istnieje on w jakims kształcie, ale wiadomo, że nie jest to wersja ostateczna. Warto zwrócić uwagę, że sformułowanie takiej przesłanki implikuje stwierdzenie, że informacja ta stanowi informację o środowisku (publiczną), bowiem gdyby było inaczej, to nie byłaby potrzebna regulacja

prawna dot. ograniczenia dostępności informacji, bowiem z uwagi na brak spełnienia zakresu przedmiotowego nie mogłyby zostać udostępnione na podstawie ustawy.

Z naciskiem należy podkreślić, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie formułuje analogicznej przesłanki (ani fakultatywnej, ani obligatoryjnej) odmowy udostępnienia informacji, zatem nie jest możliwe uznanie, że dokumenty będące w opracowywaniu nie stanowią informacji publicznej. Co więcej, gdyby ustawodawca chciałby ograniczyć dostępność informacji publicznych (niebędących informacjami o środowisku i jego ochronie), które są w opracowaniu, w UDIP sformułowałby przesłankę analogiczną do tej, która jest wysłowiona w tzw. ustawie środowiskowej. Brak takiej regulacji sprawia, że wykładnia przeprowadzona przez podmiot zobowiązany w niniejszej sprawie jest niedopuszczalna.

Dla oceny, czy informacja objęta żądaniem stanowi informację publiczną nie ma więc znaczenia, że określone projekty czy dokumenty są w opracowaniu, tudzież te nie zostały jeszcze poddane konsultacjom społecznym tudzież że nie zostały przyjęte na mocy odpowiedniego aktu prawnego.

Co więcej, istotne znaczenie ma dostępność informacji będących w opracowaniu. W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma analiza zmiany żądanych dokumentów oraz porównanie, czym się różni wersja pierwotna (przekazana przez wykonawczynię) od wersji ostatecznie przyjętej. Jest to informacja o szczególnym znaczeniu z punktu widzenia sprawowania społecznej kontroli nad stanowieniem lokalnego prawa w Mikołowie.

W końcu, należy wskazać, że prawo do informacji publicznej nie obejmuje swym zakresem tylko dokumentów urzędowych (o których stanowi art. 6 ust. 2 UDIP). Z naciskiem należy podkreślić, że prawo do informacji publicznej – zagwarantowane w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje „dostęp do dokumentów” (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP). Jeżeli ustrojodawca chciałby ograniczyć prawo do informacji do uzyskiwania dokumentów wyłącznie urzędowych, bez wątplenia w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP pojawiłby się przymiotnik „urzędowy”, jak ma to miejsce np. w art. 51 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji RP (który stanowi o tym, że każdy ma prawo dostępu do dotyczących go **urzędowych dokumentów** i zbiorów danych [wytłuszczenie własne]).

W związku z tym nawet jeśli uznać, że żądany przez Artura Wnuka dokument nie stanowi dokumentu urzędowego, to bez wątplenia jest dokumentem, objętym zakresem przedmiotowym art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo do informacji publicznej obejmuje bowiem także dostęp do innych dokumentów, które spełniają zakres przedmioty prawa do informacji publicznej.

Należy także podkreślić znaczenie dostępności żądanych przez skarżącego informacji z punktu widzenia standardu demokratycznego państwa prawnego, jakim jest jawność procesu stanowienia prawa. Sytuacja, w której zewnętrzny podmiot przygotowuje projekt aktów prawnych wymaga szczególnej kontroli społecznej. Jawność żądanych przez skarżącego informacji jest istotna do oceny w jakim stopniu przygotowany projekt dokumentu ulegał

zmianom oraz jaki miał wpływ na przyjęte w Mikołowie lokalne prawo lub na procedowanie tego prawa.

W demokratycznym państwie prawnym konieczne jest sprawowanie kontroli nad przygotowaniem projektów aktów prawa (w tym zwłaszcza powszechnie obowiązującego na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego) przez zewnętrzne podmioty.

Usankcjonowanie stanowiska podmiotu zobowiązanego co do tego, że projekty aktów prawnych, przygotowywane przez zewnętrzny podmiot, nie stanowią informacji publicznej, doprowadzą do konsekwencji niedopuszczalnych w demokratycznym państwie prawa – wówczas okazało się, że możliwością uniknięcia sprawowania przez społeczeństwo społecznej kontroli nad procesem stanowienia prawa może być zlecenie na zewnątrz urzędu zadań, którymi z założenia zajmują się organy władzy publicznej, korzystając przy tym z działalności urzędów obsługujących te organy.

Z tego powodu nie można różnicować oceny charakteru prawnego projektów aktów prawnych od tego, czy zostały przygotowane w ramach struktury organizacyjnej urzędu, czy też przez podmioty zewnętrzne, jak również od tego, czy dokumenty te ulegały (lub mogły jeszcze ulegać) zmianom. Są to okoliczności irrelevantne w kontekście sprawowania społecznej kontroli nad stanowieniem lokalnego prawa.

IV. Podsumowanie

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska w pełni podziela zarzuty skarżącego oraz przedstawioną przez nią argumentację w skardze, skierowanej do tutejszego Sądu. Pragniemy także wskazać istotne, w ocenie Stowarzyszenia, poglądy, które przedstawiamy w niniejszym piśmie procesowym. W ocenie Stowarzyszenia nie budzi wątpliwości, że informacje, objęte zakresem wniosku skarżącego, stanowią informację publiczną.

W związku z powyższym Stowarzyszenie wnosi jak we wstępie.

Załączniki:

- wydruk statutu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska
- wydruk KRS Stowarzyszenia,
- dwie kopie niniejszego pisma procesowego.