

Warszawa, dnia 20 grudnia 2013 r.

Do
**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie**
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

za pośrednictwem:
Minister Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Skarżący:

Paweł Mazur
[adres]

Organ:

Minister Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WU4/016/70/MJE/2013
MF-PR1-016-27-2013/DPM/13/PCH/2
MF-PR2-016-46-2013/PCH/2

SKARGA

Pawła Mazura na bezczynność Ministra Finansów w sprawie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej

Działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4, art. 50 § 1 i art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej: „p.p.s.a.”), zaskarżam bezczynność Ministra Finansów w zakresie rozpatrzenia wniosku z dnia 29 listopada 2013 r. o udostępnienie informacji publicznej,

co stanowi naruszenie:

art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 4. ust 1 w związku z art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

W związku z powyższym wnoszę o:

1. zobowiązanie Ministra Finansów do rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 29 listopada 2013 r. i ujawnienie umów o których mowa w przedmiotowym wniosku;
2. zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania podług norm przepisanych.

UZASADNIENIE

1. Stan faktyczny:

Dnia 21 października 2013 roku złożyłem w biurze podawczym Ministerstwa Finansów wniosek o udzielenie informacji publicznej. Na podstawie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) wnioskowałem o odpowiedź na pytanie:

Czy Ministerstwo Finansów zleciło wykonanie ekspertyz lub analiz prawnych i konstytucyjnych, dotyczących projektu ustawy z dnia 10 października 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.

W razie pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie, w przedmiotowym wniosku wnosiłem również, o ujawnienie:

treści umów, wraz z ewentualnymi załącznikami i aneksami, w których Ministerstwo zleca wykonanie wspomnianych w pkt. 1 ekspertyz lub analiz oraz treści wspomnianych ekspertyz i analiz.

Dnia 4 listopada otrzymałem list elektroniczny zawierający pismo Joanny Stachury, Dyrektora Departamentu Wynagrodzeń i Ubezpieczeń społecznych. We wspomnianym piśmie organ poinformował mnie, że:

Zagadnienia związane ze zmianami funkcjonowania systemu emerytalnego (...) były przedmiotem analiz i ustaleń prowadzonych w Ministerstwie Finansów, w trakcie których było uwzględnione również dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto Ministerstwo Finansów zwróciło się do uznanych autorytetów naukowych w dziedzinie prawa konstytucyjnego, prawa finansowego i prawa ubezpieczeń społecznych o sporządzenie ekspertyz prawnych dotyczących niektórych aspektów projektowanych rozwiązań.

Organ nie odniósł się do mojej prośby o ujawnienie treści ekspertyz i analiz oraz nie ujawnił umów, o które wnioskowałem. W związku z powyższym w dniu 5 listopada 2013 roku ponownie złożyłem wniosek o ujawnienie informacji publicznej, w którym, nawiązując do pisma z 4 listopada 2013 roku, domagałem się między innymi:

udostępnienia listy zawierającej imiona i nazwiska „uznanych autorytetów naukowych w dziedzinie prawa konstytucyjnego, prawa finansowego i prawa ubezpieczeń społecznych”, o których mowa w wyżej wspomnianym piśmie [zawierającym odpowiedź na poprzedni wniosek], do których Ministerstwo Finansów zwróciło się o sporządzenie ekspertyz prawnych dotyczących rządowego

projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych,

oraz

Udostępnienia treści umów, wraz z ewentualnymi załącznikami i aneksami, w których Ministerstwo zleca wykonanie wspomnianych w pkt. 1 ekspertyz lub analiz;

Na powyższy wniosek Organ odpowiedział dnia 19 listopada 2013 roku. W piśmie Dyrektora Departamentu Prawnego Bożeny Zwolenik, został przedstawiony spis (jak się później okazało, niekompletny) opinii prawnych, o których mowa we wniosku. Zostałem również poinformowany o możliwości pobrania przedmiotowych opinii ze strony internetowej Ministerstwa Finansów. Na marginesie warto dodać, że daty sporządzenia powyższych opinii wskazują, iż organ nie mógł dysponować nimi w chwili sporządzenia pisma z 4 listopada, dlatego odpowiedź na mój pierwszy wniosek, była nieścista.

Mimo ponownej prośby o ujawnienie umów z ekspertami, organ nie zajął stanowiska w tej sprawie. W związku powyższym w dniu 29 listopada 2013 roku złożyłem w biurze podawczym kolejny (trzeci) wniosek o ujawnienie informacji publicznej. Zwróciłem się w nim o:

udostępnienie treści umów, w których Ministerstwo zleciło wykonanie opinii prawnych, zawartych między Ministerstwem : prof. Markiem Chmajem, prof. Markiem Wierzbowskim, prof. Elżbietą Chojną-Duch oraz dr. Ryszardem Piotrowskim.

Moją prośbę doprecyzowałem, zwracając się w szczególności o:

Udostępnienie pełnej treści umowy, informację o dacie zawarcia umowy, informację o sformułowaniu przedmiotu umowy; informację o polach eksploatacji, o których mowa w art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. Nr 24 poz. 83), wyszczególnionych dla każdej z takich umów; informację o wysokości wynagrodzenia podmiotów trzecich w zamian za sporządzenie ekspertyz lub opinii prawnych na temat dotyczącego rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych; treści rachunków lub pokwitowań sporządzonych w związku z wykonaniem wspomnianych ekspertyz lub opinii prawnych.

Dnia 12 grudnia 2013 roku otrzymałem odpowiedź od Dyrektora Departamentu Prawnego Bożeny Zwolenik. Pomimo mojej wyraźnej prośby o szybkie rozpatrzenie wniosku, w związku z faktem, iż projekt ustawy został już skierowany do parlamentu, odpowiedź nadeszła dopiero po sejmowych głosowaniach. Wyczekiwanie przez Ministerstwo Finansów do końca czternastodniowego terminu przysługującego na odpowiedź na wniosek o ujawnienie informacji publicznej w przypadku każdego z trzech złożonych wniosków, pozwala wątpić, że udostępnianie informacji następowało *bez zbędnej zwłoki* (zgodnie z przepisem art. 13 ust. 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Odpowiedź organu na przedmiotowy wniosek była lakoniczna i nie odnosiła się w żaden sposób do mojego wniosku o ujawnienie wspomnianych umów. Organ poinformował jedynie, że:

Umowy zostały zawarte według wzoru umowy stosowanego w Ministerstwie Finansów dla tego rodzaju usług, przy wykorzystaniu standardów określonych w zarządzeniu Szefa Kancelarii Sejmu w sprawie szczegółowego trybu zamawiania ekspertyz i opinii, formy zawierania umów ze stałymi doradcami sejmowymi oraz dokonywania rozliczeń z tego tytułu.

Jednocześnie zostałem poinformowany, że Ministerstwo Finansów zleciło wykonanie takich ekspertyz pięciu specjalistom (co wskazuje na fakt, że odpowiedź na wniosek z 4 listopada nie była kompletna – brakowało informacji o jednej z ekspertyz).

Z przedstawienia powyższego stanu faktycznego jasno wynika, że organ nie uczynił zadość mojemu wnioskowi o ujawnienie treści umów z ekspertami. Odpowiedzi na pozostałe pytania były nieścisłe i niepełne, a z treści pism zawierających odpowiedzi na wnioski, odnieść można wrażenie, że organ starał się potraktować zdawkowo wnioskodawcę.

2. Uzasadnienie przedmiotu zaskarżenia

Z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu, lub nie podjął stosownej czynności. (T. Woś w: T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 86).

Należy w tym miejscu przypomnieć, że udostępnienie informacji publicznej następuje w formie czynności materialno - technicznej. Obowiązek wydania decyzji administracyjnej ustawodawca przewidział natomiast tylko w takim wypadku, gdy informacja, której udostępnienia żąda określony podmiot jest informacją publiczną, lecz organ odmawia jej udostępnienia. Jeżeli żądanie nie dotyczy informacji publicznej, organ powinien powiadomić pismem podmiot żądający udostępnienia informacji, że jego wniosek nie znajduje podstaw w przepisach prawa (por. wyrok WSA z dnia 5 lipca 2007 r. sygn. II SAB/Wa 19/07, Lex nr 368235, wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2002 r. sygn. II SA 2867/02, publ. Wokanda 2003/6/33).

Wniesienie skargi na beczynność nie jest ograniczone terminem a skarga na beczynność w sprawie dostępu do informacji publicznej może być wniesiona do sądu administracyjnego bez wezwania do usunięcia naruszenia prawa (tak m.in. NSA postanowieniu z dnia 31 marca 2008 r., I OSK 262/08).

W przedmiotowej sprawie przedmiot wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej spełnia definicję informacji publicznej z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że Minister Finansów jako organ administracji publicznej, jest podmiotem zobowiązanym, do udostępnienia informacji mającej walor informacji publicznej, będącej w jego posiadaniu. Pisma organu skierowane do mnie nie udostępniały informacji publicznej, o którą wnioskowałem (umowy z ekspertami), bez podania jakiegokolwiek przyczyny faktycznej ani prawnej. Nie otrzymałem również odmowy udostępnienia wyżej wymienionych umów. Dlatego też w niniejszej sprawie przysługuje skarga na beczynność organu polegającą na nieudostępnieniu informacji publicznej.

3. Uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 4 ust 1 w związku z art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Konstytucja RP w art. 61 ust. 1 stanowi:

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.

Ust. 2 przywołanego artykułu konkretyzuje, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 października 2009 r. (K 26/08) stwierdził:

Ustrojowa doniosłość dostępności do informacji publicznej dla obywateli uzasadnia umieszczenie w Konstytucji ochrony prawa obywateli do uzyskania takiej informacji. W art. 61 ust. 1 Konstytucji zostało określone powszechne obywatelskie prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. (...) Korelatem tego prawa podmiotowego jest spoczywający przede wszystkim na organach władzy publicznej obowiązek udzielania obywatelom określonych informacji o działalności instytucji. Obowiązek ten polega zatem nie tyle na dostępności określonych informacji dla odbiorcy, ile przynajmniej co do zasady oznacza konieczność aktywnego działania ze strony organu udzielającego informacji, które polega na dostarczeniu osobie zainteresowanej na jej żądanie pewnego zakresu informacji (...) Zakres prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji określają bowiem treść uprawnień składających się na to prawo oraz wskazują podmioty obowiązane do podjęcia działań umożliwiających jego realizację.

Warto w tym miejscu szeroko przytoczyć tezy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zawarte w wyroku z dnia 8 września 2011 roku, sygn. II SAB/Wa 174/11. We wskazanym wyroku sąd stwierdził, że określone w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej pojęcie informacja publiczna, odnosi się do każdej informacji o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy. Ponieważ sformułowania te nie są zbyt jasne, należy przy ich wykładni kierować się art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela, realizowanym na zasadach skonkretyzowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Uwzględniając wszystkie te aspekty, można zatem powiedzieć, że informacją publiczną będzie 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. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że umowy z ekspertami, w których Ministerstwo Finansów zleciło wykonanie ekspertyz lub analiz prawnych i konstytucyjnych, dotyczących projektu ustawy

z dnia 10 października 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych stanowiło informację publiczną. Został bowiem zawarte przez podmiot pełniący funkcje publiczne oraz dotyczyły spraw publicznych.

Taki pogląd znajduje uzasadnienie w orzecznictwie (np. Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z 4 listopada 2011 sygn. akt V CA 2086/11). Należy zwrócić uwagę na przedmiot żądanych umów oraz strony, które je zawarły, a zwłaszcza stronę władczą, zlecającą, a także fakt wydatkowania na cele wykonywania umów środków z zasobów publicznych. Podobny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w orzeczeniu z 11 września 2009 roku (sygn. II SA/OI 713/09). Sąd uznał, iż:

Ratio legis normy zawartej w art. 61 Konstytucji i w ustawie o dostępie do informacji publicznej wynika z zasady udziału obywateli w życiu publicznym i sprawowania społecznej kontroli. W celu realizacji tej zasady obywatel ma prawo do uzyskania wiedzy o sprawach publicznych. Prawo to dotyczy informacji warunkujących świadomy i racjonalny udział obywateli w życiu publicznym, łącznie z podejmowaniem w tym zakresie decyzji w zakresie realizacji zasady zwierzchnictwa narodu lub ułatwieniem sprawowania społecznej kontroli nad procesami sprawowania władzy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 października 2008 r., sygn. akt IV SAB/Po 14/08, LEX nr 509779 i powołana tam literatura).

Wobec powyższego, skoro informacja publiczna dotyczy spraw publicznych, w szczególności zaś majątku publicznego i gospodarki finansowej prowadzonej przez organy samorządu terytorialnego, to wynagrodzenie za wykonane na rzecz tego organu czynności mieści się w definicji informacji publicznej, w szczególności w art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Z naruszeniem zatem art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 16 ust. 1 u.d.i.p. odmówiono skarżącemu udostępnienia rachunków wystawionych przez zleceniobiorcę.

Fakt, że rachunki wystawione zostały przez podmiot prywatny, wobec czego nie stanowią dokumentów urzędowych, nie oznacza, że dokumenty te nie podlegają przepisom u.d.i.p. Podkreślić należy, że informacja publiczna obejmuje swoim znaczeniem znacznie szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe.

Podobne wnioski wynikają z orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 sierpnia 2010 roku (sygn. I OSK 851/10). Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził *expressis verbis*, iż zakresem ustawy o dostępie do informacji publicznej objęte mogą być również umowy cywilnoprawne, jeżeli zawierane są przez organy władzy publicznej lub też przez podmioty pełniące funkcje publiczne, gdy dotyczą spraw publicznych. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż przyjęcie odmiennego poglądu, uniemożliwiłoby kontrolę przez czynnik społeczny, działalności organów administracji publicznej, w aspekcie podmiotów, które uzyskały przywilej zawarcia kontraktu z pozwanym i uzyskały prawo do wynagrodzenia z jego zasobów.

4. Uzasadnienie wniosku

Podsumowując powyższe rozważania, objęte wnioskami z 21 października, 5 listopada oraz 29 listopada umowy stanowią informację publiczną, gdyż:

- zostały zlecone przez organ administracji publicznej,
- dotyczą sprawy publicznej
- zarówno przez sam fakt, że istnieją, jak i przez przedmiot, któremu poświęcona jest ich zawartość, przynależą do sfery faktów.

Dlatego też uzasadnione jest zobowiązanie Ministra Finansów do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej zgodnie z jego treścią.

Mając powyższe na względzie, wnoszę jak we wstępie.

Paweł Mazur

Załączniki:

1. odpis skargi;
2. wpis stały 100 zł.