



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

Warszawa, 28/01/2008r.

RPO-577226-II/07/PS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani

Julia Pitera

Sekretarz Stanu

w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Al. Ujazdowskie 1/3

00-583 WARSZAWA

Szanowna Pani Minister

Działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego w zakresie, w jakim może ingerować w sferę praw i wolności obywatelskich podlega mojej kontroli jako Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie art. 208 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.).

W piśmie z dnia 2 stycznia 2008 r. poinformowałem Panią Minister o ważniejszych sprawach podjętych przeze mnie w związku działaniami CBA zarówno w aspekcie indywidualnym jak i generalnym. Moim zamiarem jest dalsze monitorowanie funkcjonowania tej nowej służby.

W związku z tym, w powołanym wyżej piśmie zwróciłem się do Pani Minister o udostępnienie przygotowanego przez Panią opracowania dotyczącego Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Podstawę dla żądania nadesłania wskazanego dokumentu stanowił art. 17 ust. 1 w zw. z art. 13 powołanej ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Przepis ten nakłada obowiązek współpracy oraz udostępnienia dokumentów na organy, do których zwraca się Rzecznik.

Pismem z dnia 11 stycznia 2008 r. (nr SJP-574031(2)/08) Pani Minister odmówiła mi udostępnienia przedmiotowego opracowania. Odmowa ta stanowi rażące naruszenie wskazanych wyżej przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Jako argumenty przemawiające za odmową udostępnienia mi opracowania dotyczącego CBA wskazała Pani Minister, iż *opracowanie to, przygotowane dla*

Prezesa Rady Ministrów, nie jest dokumentem publicznym — nie jest dokumentem kontroli, nie mówi o zamierzeniach władzy publicznej, lecz jest jednym z tysięcy materiałów roboczych, jakie codziennie opracowywane są dla zwierzchników przed podjęciem przez nich decyzji w jakiegokolwiek sprawie.

Przytoczona powyżej argumentacja nie daje podstaw do odmowy udzielenia mi żądanych dokumentów z następujących powodów. Mam nadzieję, że nie zostanie to źle odebrane, jak z uwagi zrozumiały brak doświadczenia Pani Minister na nowym stanowisku, pozwolę sobie podzielić się następującymi informacjami.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) stanowi realizację konstytucyjnego zapisu o dostępie obywateli do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP), z którego wynika zasada jawności administracji (określana także jako zasada jawności działania organów państwa, czy „przejrzystości administracji”). Zasada ta jest uważana za jeden z fundamentów państwa prawa oraz za jeden z warunków efektywnego funkcjonowania systemu demokratycznego, zaś dostęp do informacji publicznej uznawany jest za konsekwencję przyjętej w art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady zwierzchności Narodu. W art. 1 ust. 1 powołana ustawa o dostępie do informacji publicznej definiuje informację publiczną jako każdą informację o sprawach publicznych. Definicja ta znalazła doprecyzowanie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, iż informacją publiczną jest informacja wytworzona przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacja odnosząca się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone [por. wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 181/02; wyrok NSA z dnia 20 października 2002 r., II SA 1956/02 oraz wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 2036-2037/02 za: M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28].

W art. 6 powołanej ustawy o dostępie do informacji publicznej ustawodawca sformułował przykładowy katalog informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną o której mowa w art. 1 ust. 1 ustawy. W szczególności, w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy, do informacji publicznej zalicza:

- a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności:
 - treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,
 - dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,
- b) stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego,

- c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,
- d) informację o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych.

Nie ulega wątpliwości, iż opracowanie przygotowane przez Panią Minister było dokumentem urzędowym. Fakt powstania tego opracowania i przekazania go Prezesowi Rady Ministrów został szeroko nagłośniony przez media, przy czym informacje o jego przygotowywaniu i - w pewnym zakresie - dotyczące zawartości, były rozpowszechniane także przez Panią Minister. Podkreślano jednocześnie, iż treść tego raportu może mieć znaczenie dla dalszego funkcjonowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w tym w szczególności stanowić podstawę dla ewentualnych decyzji kadrowych w tym Biurze. Przypomnę, że pojęcie „dokumentu urzędowego” zostało zdefiniowane w art. 6 ust. 2 stawy o dostępie do informacji publicznej jako treść oświadczenia woli lub wiedzy utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Natomiast w rozumieniu art. 115 § 13 Kodeksu karnego funkcjonariuszem publicznym, znowu pozwolę sobie na przypomnienie, jest: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, radny, poseł do Parlamentu Europejskiego, sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, osoba pełniąca czynną służbę wojskową.”

W świetle powyższej definicji sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów bez wątpienia jest funkcjonariuszem publicznym, tym samym zaś wytworzone przez niego opracowanie zawierające dane o działalności organu państwa i ewentualnie także ocenę tych działań i skierowane do Prezesa Rady Ministrów, ma charakter dokumentu urzędowego, stanowi zatem informację publiczną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej

Wypada w tym miejscu nadmienić, iż odmowa udostępnienia informacji publicznej przez osobę, na której ciąży stosowny obowiązek stanowi występek, o którym mówi art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Pragnę jednak podkreślić, co nadmieniałem już na wstępie, iż podstawą prawną mojej prośby, skierowanej do Pani Minister, nie były przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, które regulują dostęp do informacji publicznej przez ogół obywateli, lecz przepisy ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Artykuł 17 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich stanowi, iż organ, organizacja lub instytucja, do których zwróci się Rzecznik, obowiązane są z nim współdziałać i udzielać mu pomocy, a w szczególności:

- 1) zapewniać dostęp do akt i dokumentów na zasadach określonych w art. 13;
- 2) udzielać żądanych przez niego informacji i wyjaśnień;
- 3) udzielać wyjaśnień dotyczących podstawy faktycznej i prawnej swoich rozstrzygnięć;
- 4) ustosunkowywać się do ogólnych ocen, uwag i opinii Rzecznika.

Na podstawie art. 13 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, prowadząc postępowanie wyjaśniające Rzecznik ma prawo:

- 1) zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu,
- 2) żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy organizacji spółdzielczych, społecznych, zawodowych i społeczno-zawodowych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną a także organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych;
- 3) żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia,
- 4) zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii.

Już z tego zestawienia w sposób oczywisty wynika, iż prawo Rzecznika do uzyskania informacji od organów publicznych jest szersze, niż uprawnienie obywatela wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ponadto stosownie do art. 13 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik może uzyskać wgląd do akt stanowiących tajemnicę państwową- na zasadach i w trybie określonym w ustawie o ochronie informacji niejawnych.

Odmowa udzielenia mi informacji lub nadesłania akt czy dokumentów stanowi poważne utrudnienie w wypełnianiu obowiązków nałożonych na Rzecznika przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i z tego względu należy je oceniać jako przekroczenie uprawnień

lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, o którym mowa w art. 231 Kodeksu karnego.

Mam nadzieję, że nie zostanie poczytane za wyraz lekceważenia, jeśli tym razem nie będę domagał się wyciągnięcia konsekwencji prawnych wobec Pani Minister.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochnowski