



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 15-04-2020 r.

Adam Bodnar

VII.6060.19.2020.MM

**Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

zagwarantowane w art. 61 Konstytucji RP prawo dostępu do informacji publicznej jest jednym z podstawowych instrumentów zapewniających aktywność obywateli w życiu publicznym i możliwość sprawowania społecznej kontroli nad organami państwa. Korzystanie z prawa dostępu do informacji jest też istotnym narzędziem wykorzystywanym w pracy dziennikarzy, których działalność ma kluczowe znaczenie dla realizacji prawa obywateli do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, o którym mowa w art. 54 Konstytucji RP. **W związku z obowiązującym obecnie stanem epidemii i licznymi ograniczeniami podstawowych praw i wolności**, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U., poz. 566) **zapewnienie obywatelom dostępu do rzetelnych informacji o działaniach organów publicznych należy uznać za szczególnie ważne**. Jest to tym istotniejsze, że sposób przyjmowania tych ograniczeń w sytuacji niewprowadzenia żadnego ze wskazanych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej, na co Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę w swoim wystąpieniu skierowanym do Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2020 r.¹ Obywatele, a w szczególności

¹Zob. <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20do%20Prezesa%20Rady%20Ministr%C3%B3w.%203.04.2020.pdf>.

dziennikarze, powinni mieć więc dostęp do rzetelnych informacji o działaniach państwa w tym szczególnym okresie, a tym samym możliwość dokonania oceny decyzji podejmowanych przez władze.

Stąd też wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzi treść art. 15zszs ust. 10 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o *szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. poz. 374 ze zm., dalej: ustawa o zwalczaniu COVID-19), zgodnie z którym w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie stosuje się przepisów o bezczynności organów oraz o obowiązku organu i podmiotu, prowadzących odpowiednio postępowanie lub kontrolę, do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezakończonym sprawie w terminie. Należy pamiętać, że w praktyce stosowania przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm., dalej jako: u.d.i.p), skarga na bezczynność organu odgrywa kluczową rolę w egzekwowaniu udostępnienia wnioskowanej informacji po upływie 14 dniowego terminu, o którym mowa w art. 13 u.d.i.p. W doktrynie podkreśla się, że termin ten ma charakter instrukcyjny. Jego upływ nie niesie ze sobą żadnych materialnoprawnych konsekwencji, a jedynie umożliwia wniesienie środków mających na celu zdyscyplinowanie podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznych, które pozostają w stanie bezczynności². Należy pamiętać, że udostępnienie informacji na wniosek, o którym mowa w art. 10 u.d.i.p. jest dokonywane w drodze czynności materialno-technicznej, a zgodnie z art. 16 u.d.i.p. przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2020 r., poz. 256) mają zastosowanie jedynie do wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji i decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji. Nie można więc uznać, że termin, o którym mowa w art. 13 u.d.i.p. jest terminem procesowym w postępowaniu administracyjnym, o którym mowa w art. 15zszs ust. 1 pkt 6 ustawy o zwalczaniu COVID-19. Jego bieg nie powinien więc być uzależniony od stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID. Oznacza to, że organy publiczne nie są obecnie zwolnione od udostępniania informacji publicznej na wniosek bez

² Kamińska I, Rozbicka-Ostrowska M., Art. 13. [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III [online],[dostęp: 2020-04-10, dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#!/commentary/587609406/514767>).

zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Wskazany art. 15zsz ust. 10 pkt 1 ustawy o zwalczaniu COVID pozbawia natomiast obywateli możliwości skutecznego dochodzenia realizacji tego obowiązku przez organy. Przepis ten wyłącza bowiem stosowanie art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.). Oznacza to, że możliwość szybkiego uzyskania informacji publicznej będzie w praktyce zależała wyłącznie od dobrej woli organu. Taka sytuacja budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. W doktrynie wskazuje się, że zasada ta, oprócz tego, że stanowi podstawę obowiązywania innych zasad konstytucyjnych, ma też własną treść normatywną - wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki³. Zgodnie z nią państwo nie powinno tworzyć uprawnień o charakterze iluzorycznym, z których w praktyce obywatel nie jest w stanie korzystać.

Treść kwestionowanego przepisu budzi również poważne wątpliwości z punktu widzenia prawa do dobrej administracji, o którym mowa w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z którym, każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Z przepisu tego wywodzona jest prawo do dobrej administracji jako zasada ogólna prawa UE, wiążąca państwa członkowskie w zakresie zastosowania prawa Unii. Prawu do dobrej administracji towarzyszy obowiązek organów i instytucji, a także wszystkich zatrudnionych w nich funkcjonariuszy, właściwego, zgodnego z prawem obywatela załatwienia sprawy. Wyłączenie sądowej kontroli bezczynności organów rozpatrujących wnioski o udostępnienie informacji publicznej w praktyce może znacznie utrudniać uzyskiwanie tych informacji w rozsądnym terminie. Podstawowym instrumentem zapewniającym terminowe i rzetelne działanie organów jest bowiem właśnie skarga na bezczynność. Wyłączenie to budzi również wątpliwości z punktu widzenia prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Warto zwrócić uwagę, że w wyroku z dnia 22 czerwca 2011 r. (sygn. akt II GSK 937/11) Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił nawet wprost, że „Rzeczypospolita

³ Zob. P. Tuleja, *Art. 2 [Zasada demokratycznego państwa prawa; zasada sprawiedliwości społecznej]*, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.

Polska jako członek Wspólnoty Europejskiej powinna, w zakresie ochrony praw, stosować wobec swoich obywateli, którzy są również obywatelami Unii, standardy wyznaczone m.in. Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej”, w tym dotyczące prawa do dobrej administracji. NSA uznał więc wiążący charakter unijnego standardu dobrej administracji, nie ograniczając jednocześnie jego zastosowania do sytuacji, w których organy administracji publicznej stosują prawo unijne⁴. Również Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zwracał uwagę na służebną rolę administracji względem obywatela i związek standardów dobrej administracji z zasadą demokratycznego państwa prawnego (zob. wyroki TK z 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 4/02 oraz z 18 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 54/05).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2019 r., poz. 945 ze zm.), powierzony Panu Ministrowi dział administracji publicznej obejmuje sprawy administracji, w tym organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych. Uregulowanie zasad dotyczących rozpatrywania skarg na bezczynność organów publicznych niewątpliwie mieści się więc w granicach wskazanego działu. Dlatego też, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r., poz. 672), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w niniejszej sprawie w celu zapewnienia obywatelom skutecznego prawa dostępu do informacji publicznej. Proszę uprzejmie o powiadomienie mnie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

⁴ Zob. D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] „Przegląd Prawa Publicznego” nr 10/2013, s. 12.