



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 października 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Ewa Marcinkowska (spr.)

Piotr Borowiecki

Sędziowie WSA

Stanisław Marek Pietras

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 24 października 2018 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Prokuratorów „LEX SUPER OMNIA”
z siedzibą w Warszawie
na beczynność Prokuratora Krajowego
w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 6 marca 2018 r. o udostępnienie informacji
publicznej

- 1. zobowiązuje Prokuratora Krajowego do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia Prokuratorów „LEX SUPER OMNIA” z dnia 6 marca 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;**
- 2. stwierdza, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;**
- 3. zasądza od Prokuratora Krajowego na rzecz Stowarzyszenia Prokuratorów „LEX SUPER OMNIA” kwotę 100 zł (słownie: sto złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Izabela Maliszewska

starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia” wnioskiem z dnia 6 marca 2019 r. działając na podstawie art. 2 ust. 1 oraz 3 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001, poz. 1198) zwróciło się do Prokuratora Krajowego o przedstawienie informacji publicznej odnoszącej się do zasad realizacji w Prokuraturze Krajowej obowiązków wynikających z art. 3 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze w kontekście zapisu art. 4 wskazanej ustawy, a w związku z tym o przekazanie:

- 1) decyzji Prokuratora Generalnego o zwolnieniu (odpowiednio ograniczeniu) Prokuratora Krajowego z obowiązku realizacji zadań określonych art. 3 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, a jeżeli decyzja w tym przedmiocie nie została wydana, o poinformowanie, w ilu rozprawach i posiedzeniach w okresie od 4 marca 2016 roku do 28 lutego 2018 roku brał udział Prokurator Krajowy, a także ile w tym okresie prowadził lub nadzorował postępowań przygotowawczych;
- 2) decyzji Prokuratora Generalnego lub Prokuratora Krajowego (przepisy w tej materii nie są jednoznaczne) o zwolnieniu (lub ograniczeniu) z obowiązku realizacji zadań określonych art. 3 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, wszystkich Zastępców Prokuratora Generalnego, a jeżeli decyzje w przedmiocie nie zostały wydane, o poinformowanie, w ilu rozprawach i posiedzeniach w okresie od 4 marca 2016 roku do 28 lutego 2018 roku brali udział Zastępcy Prokuratora Generalnego, a także ile w tym okresie każdy z nich prowadził i nadzorował postępowań przygotowawczych. Informację proszę przekazać odrębnie w stosunku do każdego z Zastępców Prokuratora Generalnego;
- 3) decyzji w przedmiocie zwolnienia (odpowiednio ograniczenia) Zastępcy Prokuratora Krajowego z obowiązku realizacji zadań określonych art. 3 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, a jeżeli decyzja w tym przedmiocie nie została wydana, o poinformowanie, w ilu rozprawach i posiedzeniach w okresie od 4 marca 2016 roku do 28 lutego 2018 roku brał udział Zastępca Prokuratora Krajowego, a także ile w tym okresie prowadził lub nadzorował postępowań przygotowawczych;

4) decyzji w przedmiocie zwolnienia (lub ograniczeniu) z obowiązku realizacji zadań określonych art. 3 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, wszystkich Dyrektorów Departamentów oraz Biur Prokuratury Krajowej, a jeżeli decyzje w tym przedmiocie nie zostały wydane, o poinformowanie w ilu rozprawach i posiedzeniach w okresie od 4 marca 2016 roku do 28 lutego 2018 r. brał udział każdy z Dyrektorów Departamentów oraz Biur Prokuratury Krajowej, oraz ich Zastępcy, a także ile w tym okresie każdy z nich prowadził lub nadzorował postępowania przygotowawczych. Informację proszę przekazać odrębnie w stosunku do każdego z Dyrektorów oraz ich zastępców;

5) informacji o liczbie wydanych decyzji o zwolnieniu z obowiązku realizacji zadań określonych art. 3 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, prokuratorów Prokuratury Krajowej oraz prokuratorów delegowanych do wykonywania obowiązków w Prokuraturze Krajowej z imiennym wskazaniem tych osób;

6) informacji o liczbie prowadzonych postępowań przygotowawczych (w formie śledztwa lub dochodzenia) na szczeblu Prokuratury Krajowej, z wyłączeniem spraw zarejestrowanych w Wydziale Spraw Wewnętrznych oraz Wydziałach Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przystępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej;

7) informacji o sposobie rejestrowania spraw karnych, w których prokuratorzy Prokuratury Krajowej, a także prokuratorzy delegowani do Prokuratury Krajowej stosownie do przepisu art. 3 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze realizują czynności oskarżycielskie przed sądami powszechnymi w sprawach karnych, a także liczbie wokand obsadzonych przez wskazanych prokuratorów w okresie od 4 marca 2016 roku do 28 lutego 2018 roku.

W odpowiedzi na powyższy wniosek Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej w piśmie z dnia 20 marca 2018 r. zawiadomił wnioskodawcę, że wniosek nie zostanie rozpoznany w terminie określonym w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednocześnie poinformował, stosownie do art. 13 ust. 2 ww. ustawy, o przedłużeniu terminu rozpoznania wniosku do dnia 11 kwietnia 2018 r. - z uwagi na niezakończony proces analizy wniosku.

Następnie w pismach z 5 kwietnia 2018 r. Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej zwrócił się do Dyrektora Departamentu Postępowania Przygotowawczego, Dyrektora Departamentu do Spraw

Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji oraz Dyrektora do Spraw Przestępczości Gospodarczej (przesyłając kopię wniosku Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” w załączeniu) o udzielenie wnioskowanej informacji, jeżeli znajduje się ona w dyspozycji kierowanych przez nich komórek organizacyjnych, ewentualnie wskazanie powodów, dla których informacja ta nie może zostać udostępniona.

Dyrektorzy ww. Departamentów w odpowiedzi na powyższe wystąpienie przekazali informacje będące w ich dyspozycji do Biura Prezydialnego odpowiednio w dniach 5 i 6 kwietnia 2018 r.

Pismem z dnia 11 kwietnia 2018 r. Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej poinformował Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”, że termin rozpoznania wniosku został przedłużony do dnia 20 kwietnia 2018 r. z uwagi na dużą ilość wpływających wniosków w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz potrzebę dokonania analizy wnioskowanej informacji publicznej.

Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia” w piśmie z dnia 16 kwietnia 2018 r. skierowanym do Zastępcy Dyrektora Biura Prezydialnego zwróciło uwagę, że zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, organ zobowiązany winien podać powody opóźnienia udostępnienia informacji publicznej. Podniosło jednocześnie, że przedłużenie terminu, na podstawie art. 13 ust. 2 ww. ustawy nie dotyczy „analizy wniosku”, a więc możliwości jego realizacji, czy załatwienia, lecz terminu udostępnienia informacji publicznej. Zwróciło się w związku z powyższym o przesłanie stanowiska organu w wyznaczonym terminie tj. do dnia 20 kwietnia 2018 r.

Odpowiadając na wniosek Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” o udostępnienie informacji publicznej Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego w piśmie z dnia 20 kwietnia 2018 r. poinformował wnioskodawcę, iż przepis art. 4 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2017 r., poz. 1767 ze zm.) nie określa formy zwolnienia prokuratora z obowiązku określonego w art. 3 § 1 pkt 1 tej ustawy. Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Prokurator Krajowy oraz pozostali Zastępcy Prokuratora Generalnego nadzorują postępowania przygotowawcze w sprawach karnych. Natomiast Zastępca Prokuratora Generalnego Robert Hernand bierze udział w rozprawach przed Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym.

Jednocześnie poinformował, że zakres zadań i czynności kierownictwa Prokuratury Krajowej, prokuratorów Prokuratury Krajowej i prokuratorów delegowanych do wykonywania obowiązków w Prokuraturze Krajowej określają zarządzenia kompetencyjne wydane na podstawie art. 17 i 18 powołanej ustawy Prawo o prokuraturze.

Komórki organizacyjne Prokuratury Krajowej, do zadań których należy prowadzenie postępowań przygotowawczych, pełnienie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądem oraz sprawowanie zwierzchniego nadzoru służbowego wskazane zostały w stosownych przepisach powołanej ustawy Prawo o prokuraturze oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2017r., poz. 1206).

Natomiast sposób rejestrowania spraw, o jakich mowa we wniosku, oraz urzędzenia ewidencyjne, w których rejestrowane są te sprawy, określa zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury (Dz. Urz. MS z 2017 r., poz. 174).

W dniu 11 maja 2018 r. Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia” skierowało, za pośrednictwem organu, skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność Prokuratora Krajowego, zarzucając mu naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, poprzez nieudzielenie informacji publicznej w zakresie punktu 1 do 7 wniosku z dnia 5 marca 2018 roku o udostępnienie informacji publicznej, to jest podania danych o sposobie realizacji obowiązków prokuratora określonych w art. 3 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze w odniesieniu do prokuratorów sprawujących funkcje kierownicze oraz realizujących zadania w Prokuraturze Krajowej oraz udostępnienia decyzji Prokuratora Generalnego oraz Prokuratora Krajowego podjętych na podstawie art. 4 ustawy Prawo o prokuraturze o zwolnieniu lub ograniczeniu realizacji obowiązku z art. 3 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze.

Wskazując na powyższe, Stowarzyszenie na podstawie art. 149 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wniosło o:

1. zobowiązanie Prokuratora Krajowego do rozpoznania wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej w całości (pkt 1 - 7) w terminie 7 dni od dnia doręczenia organowi akt wraz z prawomocnym wyrokiem (art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a.).
2. stwierdzenie, że Prokurator Krajowy dopuścił się bezczynności (art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a.).
3. zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów sądowych według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Stowarzyszenie podniosło, iż w piśmie z dnia 20 kwietnia 2018 r. udzielono częściowo odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej wskazując, iż art. 4 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o prokuraturze nie określa formy zwolnienia prokuratora z obowiązku realizacji zadań określonych w art. 3 § 1 pkt 1 ustawy. Poinformowano także, że Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Prokurator Krajowy oraz pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego nadzorują postępowania przygotowawcze w sprawach karnych. Natomiast Zastępca Prokuratora Generalnego Robert Hernand bierze udział w rozprawach przed Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym.

W pozostałym zakresie nie uzyskano natomiast w istocie żadnej odpowiedzi, albowiem Prokuratura Krajowa odesłała wnioskodawcę do ogólnodostępnych aktów normatywnych regulujących funkcjonowanie prokuratury, a w tym ustawy Prawo o prokuraturze, rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 roku Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U z 2017 roku, poz. 1206), zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2016 roku w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury (Dz. Urz. MS z 2017 roku, poz. 174), a nadto zarządzeń kompetencyjnych odnoszących się do Prokuratury Krajowej.

Podmiot zobowiązany udzielił zatem częściowej informacji, ale jest ona wymijająca i nie ustosunkowująca się do konkretnych żądań. Zdaniem Stowarzyszenia udzielona odpowiedź nie odnosi się merytorycznie w swej treści do żadnego z postawionych pytań zawartych we wniosku o udostępnienie informacji publicznej. W tym kontekście Stowarzyszenie podkreśliło, że jednym z celów „dobrej zmiany” w prokuraturze było przyjęcie, że każdy prokurator prowadzi lub nadzoruje postępowanie przygotowawcze oraz pełni funkcje oskarżycielskie. Ten obowiązek ma charakter bezwzględny i odnosi się do wszystkich prokuratorów. Stanowi o tym wprost zapis art. 3 § 1, zdanie pierwsze ustawy Prawo o prokuraturze, z którego

wynika, że obowiązki określone w art. 2 „Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz podlegli mu prokuratorzy wykonują przez: „- prowadzenie lub nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami”. Powyższe regulacje prawne wskazują zatem, że z mocy ustawy nie został wyłączony żaden podmiot, a zwolnienie może nastąpić dopiero po wydaniu stosownej decyzji. Przybiera ona formę zarządzenia, o czym mowa w art. 4 ustawy cytowanej ustawy.

W ocenie Stowarzyszenia, w tym kontekście nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Prokuraturę Krajową w piśmie z dnia 20 kwietnia 2018 r. z którego wynika, iż ww. ustawa nie określa formy takiego zwolnienia. Co więcej, należy zwrócić uwagę, iż rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U z 2017 r., poz. 1206) zawiera w tej materii szczegółowe rozwiązania. § 59 ust 2 cytowanego aktu prawnego stanowi, że kierownik każdej jednostki określa szczegółowy sposób realizacji obowiązku wskazanego w art. 4 ustawy (obowiązkowy referat). Decyzję o zwolnieniu z obowiązku wykonywania czynności określonych w art. 3 § 1 pkt 1 ustawy Prawo o prokuraturze lub jego ograniczeniu podejmuje kierownik jednostki, jeżeli prokurator nadrzędny, poinformowany na piśmie o zamiarze jej podjęcia, nie zgłosił sprzeciwu (§ 59 ust 3). Dodatkowo musi ona wskazywać na zaistnienie szczególnie uzasadnionych okoliczności uniemożliwiających realizację obowiązku wskazanego w art. 4 ustawy. I w końcu w § 59 ust. 5 zawarto regulację, iż decyzję, o której mowa w ust. 3, w stosunku do prokuratorów Prokuratury Krajowej podejmuje Prokurator Krajowy, a w stosunku do Prokuratora Krajowego - Prokurator Generalny,

W kontekście przedstawionych i obowiązujących rozwiązań prawnych nie sposób zatem uznać, iż odpowiedź udzielona przez Prokuraturę Krajową realizuje obowiązek udzielenia informacji publicznej zgodnie z zapisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, co jest o tyle zdumiewające, iż pytania zostały sformułowane w sposób jasny, czytelny. Może to oznaczać, że organ zobowiązany unika odpowiedzi na wniosek Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” mając świadomość zaniechania realizacji obowiązków służbowych przez kierownictwo Prokuratury Krajowej, jak i prokuratorów wykonujących w tej jednostce

obowiązki służbowe lub też nie zna obowiązujących regulacji prawnych w prokuraturze.

Prokurator Krajowy w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie wskazując przede wszystkim, iż przedmiotem rozpoznania w Prokuraturze Krajowej był wniosek Stowarzyszenia z dnia 6 marca 2018 r., który wpłynął tego samego dnia do organ drogą elektroniczną, a nie wniosek z dnia 5 marca 2018 r., jak wynika ze skargi. W ocenie organu udzielona odpowiedź z dnia 20 kwietnia 2018 r. na powyższy wniosek jest prawidłowa, gdyż zawiera odniesienie do tych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które regulują zagadnienia przedstawione przez wnioskodawcę.

Organ zaznaczył przy tym, że pomimo generalnego charakteru normy z art. 3 § 1 pkt 1 ustawy Prawo o prokuraturze obejmuje ona prokuratorów tych jednostek organizacyjnych prokuratury, do których zadań należy prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych. Z art. 22 § 2, art. 23 § 2 i art. 24 § 2 ustawy Prawo o prokuraturze wynika, że jednostki regionalne m. in. mają za zadanie prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach ścigania najpoważniejszej przestępczości finansowo - gospodarczej i skarbowej oraz przeciwko obrotowi gospodarczemu względem mienia o wielkiej wartości, jednostki okręgowe - prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach o poważne przestępstwa kryminalne, finansowe i skarbowe, zaś jednostki rejonowe - prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych, z wyłączeniem spraw wymienionych w art. 19 § 4, art. 20 § 3, art. 22 § 2 i art. 23 § 2. Zatem jednostki te prowadzą i nadzorują postępowania przygotowawcze w zakresie przyznanej im właściwości rzeczowej.

Zadanie prowadzenia i nadzorowania postępowań przygotowawczych dotyczy również Prokuratury Krajowej (art. 17 § 2 ustawy Prawo o prokuraturze). Przepis art. 63 § 1 tej ustawy wskazuje komórki organizacyjne Prokuratury Krajowej, w których prowadzone i nadzorowane są postępowania. Art. 63 § 2 tej ustawy stwarza możliwość prowadzenia postępowań przygotowawczych w Prokuraturze Krajowej niezależnie od ogólnej właściwości powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, jednak wyłącznie w przypadku podjęcia takiej decyzji przez Prokuraturę Generalną. Dotychczas Prokurator Generalny wydał zarządzenie na podstawie tego przepisu wyłącznie w sprawie katastrofy w pobliżu lotniska wojskowego w Smoleńsku na terenie Federacji Rosyjskiej.

Zakres kompetencji poszczególnych komórek organizacyjnych Prokuratury Krajowej określają natomiast przepisy Oddziału 2 Rozdziału 1 Działu II Regulaminu. O konieczności zwolnienia prokuratorów z obowiązku określonego w art. 3 § 1 pkt 1 ustawy Prawo o prokuraturze decyduje zakres zadań komórki organizacyjnej, w której wykonują swoje obowiązki. Przeciwnie rozumowanie prowadzi do niedającego się zaakceptować wniosku, że prokuratorzy tych komórek organizacyjnych, do których zadań nie należy prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych, obowiązani są do realizacji zadania z art. 3 § 1 pkt 1 ustawy Prawo o prokuraturze. Zatem, jedynie prokuratorzy Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przeszeczności Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej i Wydziału Spraw Wewnętrznych Prokuratury Krajowej prowadzą i nadzorują postępowania przygotowawcze w ściśle określonych sprawach. Dla tych komórek organizacyjnych wprowadzona jest dopuszczalność rejestracji spraw w repertorium Ds. Utworzenie referatu na podstawie art. 3 § 1 pkt 1 ustawy Prawo o prokuraturze byłoby celowe jedynie w przypadku przekroczenia możliwości kadrowych Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przeszeczności Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej i Wydziału Spraw Wewnętrznych ze względu na wpływ dużej liczby spraw należących do kompetencji tych komórek organizacyjnych.

Z powyższego wynika, że jedynie w stosunku do prokuratorów wykonujących czynności w Wydziałach Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przeszeczności Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej i Wydziale Spraw Wewnętrznych celowe byłoby podejmowanie decyzji o zwolnieniu lub ograniczeniu referatu karnego, bowiem co do zasady prokuratorzy tych komórek organizacyjnych są przez przepis szczególnie w stosunku do art. 3 § 1 pkt 1 ustawy Prawo o prokuraturze obowiązani do prowadzenia referatu spraw karnych. W przypadku pozostałych komórek organizacyjnych Prokuratury Krajowej określenie zadań prokuratorów z pominięciem prowadzenia referatu spraw karnych powoduje bezprzedmiotowość podejmowania decyzji zwolnienia z tego obowiązku. W rezultacie, prokuratorom tym, w razie powstania takiej potrzeby mogłyby być przydzielone do prowadzenia sprawy należące do zadań wskazanych komórek organizacyjnych Prokuratury Krajowej.

Jednocześnie organ zaznaczył, że Prokurator Krajowy jest zwolniony ex lege z obowiązku konsultowania zamiaru wyłączenia obowiązku prowadzenia referatu karnego z prokuratorem nadrzędnym bowiem w stosunku do niego Prokurator

Generalny jest wyłącznie prokuratorem przełożonym, a nie nadrzędnym. Nadrzędność Prokuratora Generalnego określona w art. 33 § 2 ustawy Prawo o prokuraturze odnosi się bowiem wyłącznie do uprawnień procesowych, a nie organizacyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę prawnych form działania organów administracji publicznej, podlegających jego kontroli, a także orzeka w sprawach ze skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm., dalej jako P.p.s.a.). Natomiast zgodnie z art. 149 § 1 P.p.s.a., sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej podlega rozpatrzeniu w drodze czynności materialno – technicznej, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. lub decyzji administracyjnej (art. 3 § 2 pkt 1 P.p.s.a.). W przypadku niepodjęcia przez adresata wniosku takich prawnych form działania, strona może zwalczać stan jego opieszałości w drodze skargi na bezczynność w trybie art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. Strona ma prawo kwestionowania bezczynności organu zawsze, gdy uznaje, że żądane przez nią informacje są informacjami publicznymi i powinny być jej udzielone w trybie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. 1330). W przypadku takiej skargi, sąd dokonuje kwalifikacji żądanych informacji i w zależności od ich charakteru, podejmuje stosowne rozstrzygnięcie. Stwierdzając lub nie stwierdzając bezczynności organu w przedmiocie informacji publicznej, ocenia wówczas prawidłowość dokonania przez organ kwalifikacji wniosku, zapewniając stronie niezbędną ochronę sądową w zakresie dostępu do informacji publicznej.

Umieszczenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawa obywateli do uzyskiwania informacji publicznej wskazuje na ustrojową doniosłość dostępu do takiej informacji i świadczy zarazem o ochronie tego prawa, jako że ma ono konstrukcję publicznego prawa podmiotowego. Konstytucja RP w art. 61 ust. 1 stanowi, że 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. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2). Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego Państwa (ust. 3). W ustępie 1 powołanego przepisu zostało określone powszechne obywatelskie prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Obejmuje ono także 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. 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. Formy realizacji obywatelskiego prawa do informacji publicznej Konstytucja RP określa w ust. 2 tegoż przepisu, wskazując na możliwość dostępu do dokumentów urzędowych oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (z możliwością rejestracji obrazu i dźwięku). Artykuł 61 ust. 3 Konstytucji RP wyznacza granice dopuszczalnego ograniczenia tego prawa: ograniczenie może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę

wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego Państwa. Z kolei art. 61 ust. 4 stanowi, że tryb udzielania informacji publicznej określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu, ich regulaminy.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat funkcjonowania organów władzy publicznej. Używając w art. 2 ust. 1 pojęcia „każdemu”, ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Ustawa ta reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazuje, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu oraz kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione. Oczywiście ustawa znajduje zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy spełniony jest jej zakres podmiotowy i przedmiotowy. Zakres podmiotowy wyznacza wykonywanie zadań publicznych przez adresata wniosku (art. 4 ust. 1 ustawy), zaś zakres przedmiotowy obejmuje pojęcie „informacji publicznej” (art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy).

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej,
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
- 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

W świetle powyższego, nie ulega wątpliwości, że Prokurator Krajowy jest podmiotem zobowiązanym na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej do udostępnienia informacji, mającej walor informacji publicznej, będącej w jego posiadaniu.

Pojęcie „informacji publicznej” ustawodawca określił w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy. W myśl tych przepisów, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6. Uwzględniając wszystkie aspekty wynikające z treści tych przepisów, można więc przyjąć, że informacją publiczną będzie każda informacja dotycząca sfery faktów i danych publicznych, a więc każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów realizujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

Żądane przez skarżące Stowarzyszenie informacje stanowią informację publiczną, co jest okolicznością niekwestionowaną przez organ. Dotyczą one bowiem realizacji zadań służbowych przez prokuratorów pełniących określone funkcje oraz zatrudnionych na określonych stanowiskach w strukturze Prokuratury Krajowej, a także delegowanych do wykonywania obowiązków w Prokuraturze Krajowej.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy, udostępnienie informacji na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 2.

Zgodnie natomiast z art. 14 ust. 1 ustawy, udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku.

Jeżeli natomiast informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się (art. 14 ust. 2).

Z bezczynnością podmiotu zobowiązanego w zakresie dostępu do informacji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy podmiot ten nie podejmuje czynności materialno – technicznej wobec wniosku strony o udzielenie takiej informacji. Z kolei stanowisko podmiotu, które w istocie sprowadza się do odmowy udzielenia informacji, przybiera procesową formę decyzji administracyjnej (art. 16 ustawy), co

uzasadnia stosowanie w tym zakresie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

W tego typu sprawach wnioskodawca domaga się udzielenia informacji, czyli działania zgodnego z wnioskiem.

W rozpoznawanej sprawie w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej organ w piśmie z 20 kwietnia 2018 r. powołał się na przepisy ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz przepisy zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, dokonując jednocześnie ich wykładni. Nie odpowiedział jednak w sposób konkretny i wyczerpujący na żaden z punktów wniosku. Wniosek nie dotyczył natomiast udzielenia informacji o obowiązujących przepisach prawa lecz udostępnienia decyzji wydanych w stosunku do konkretnych prokuratorów oraz podania określonych informacji dotyczących realizowanych przez nich zadań służbowych. Jeżeli żądane decyzje o zwolnieniu (odpowiednio ograniczeniu) w obowiązku realizacji zadań określonych w art. 3 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, nie zostały wydane w stosunku do wskazanych we wniosku prokuratorów to organ powinien o tym poinformować wnioskodawcę, wyjaśniając ewentualnie przyczynę niewydania takich decyzji. Podobnie jeśli chodzi o informacje o ilości rozpraw i posiedzeń w których uczestniczyli prokuratorzy, ilości nadzorowanych przez nich postępowań przygotowawczych, liczbie osadzonych w obozach, czy też liczbie prowadzonych postępowań przygotowawczych na szczeblu Prokuratury Krajowej. Żadne z powyższych informacji nie zostały przekazane w odpowiedzi na wniosek Stowarzyszenia. Jeżeli wskazani we wniosku prokuratorzy nie wykonywali wymienionych zadań służbowych to należało podać taką informację, wyjaśniając ewentualnie, dlaczego nie mają obowiązku wykonywania takich zadań.

Właściwa realizacja wniosku o dostęp do informacji publicznej wymaga bowiem precyzyjnego udzielenia informacji na temat zawartych w nim kwestii. Nie chodzi o udzielenie jakiegokolwiek informacji, ale o przedstawienie jej w takim zakresie i w taki sposób, jaki odpowiada treści żądania. W przeciwnym wypadku doszłoby do zdeprecjonowania idei dostępu do informacji publicznej, której założeniem jest

jawność działań władzy publicznej. Przedstawienie informacji zupełnie innej, niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca, informacji niepełnej lub też informacji wymijającej czy wręcz nieadekwatnej do treści wniosku, świadczy o beczynności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, do którego skierowano wnioski o jej udostępnienie, co uchybia regulacji zawartej w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Reasumując, Sąd uznał, że organ pozostaje w beczynności w zakresie rozpoznania wniosku Stowarzyszenia z dnia 6 marca 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej i w związku z tym oparciu o art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a. zobowiązał Prokuratora Krajowego do rozpoznania ww. wniosku.

Sąd uznał jednocześnie, że zaistniała beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Istotą rażącego naruszenia prawa jest pozbawiona jakichkolwiek wątpliwości oczywistość stwierdzonego naruszenia. Tymczasem regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą powodować i niejednokrotnie powodują wątpliwości interpretacyjne, zatem wymagają dokonywania ich wykładni, a nie wyłącznie ich mechanicznego stosowania. Tak więc nawet niewłaściwa ich interpretacja czy zastosowanie, nie mogą stanowić o tym, że beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Rażące naruszenie prawa jest bowiem postacią kwalifikowaną naruszenia prawa i powinno być interpretowane ściśle. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem tego pojęcia, "rażące" to "ponad miarę", "niewątpliwe", "wyraźne", "oczywiste". Ocena, czy mamy do czynienia z rażącą postacią beczynności, powinna być dokonywana w powiązaniu z okolicznościami sprawy, rozpatrywanej indywidualnie. W niniejszej sprawie beczynność organu nie polegała na jego milczeniu wobec wniosku skarżącego Stowarzyszenia, ale polegała na udzieleniu odpowiedzi niepełnej, nie odpowiadającej zakresowi żądania wniosku. Nie można zatem uznać, że stwierdzona beczynność organu w sposób rażący uchybia przepisom ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji wyroku.

O zwrocie kosztów postępowania, obejmujących uiszczony wpis sądowy, Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 ww. ustawy.



aw oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Izabela Kaliszewska
starszy sekretarz sądowy