

Okólniki, pisma, wytyczne i polecenia są informacją publiczną

2010-06-25 14:17:23

Informacja na temat treści okólników, pism, wytycznych i poleceń przesłanych przez ministra edukacji do kuratora oświaty, jako odnosząca się do działania podmiotów publicznych, stanowi informację publiczną w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Sygnatura:	IV SA/Wr 712/06
Sąd:	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
Data wydania:	2006-11-22
Dotyczy artykułu:	art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji i art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA - Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.)

Sędziowie Sędzia NSA - Tadeusz Kuczyński

Sędzia WSA - Lidia Serwiniowska

Protokolant: - Robert Hubacz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 22 listopada 2006 r. sprawy ze skargi M. Ł. na decyzję Wojewody D. z dnia [...]r. Nr [...] w przedmiocie odmowy udzielenia informacji publicznej

1. uchyla decyzję I i II instancji,

2. zasądza od Wojewody D. na rzecz skarżącego kwotę 200 (słownie: dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda . decyzją z dnia [...]r. Nr [...], wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (tekst jedn. Dz. U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) oraz art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 3 ust 1 pkt 1 i art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm), utrzymał w mocy decyzję nr [...]D. Kuratora Oświaty z dnia [...]r. odmawiającej M. Ł. udzielenia informacji publicznej na temat pism, okólników, instrukcji np. dotyczących interpretacji przepisów "Karty Nauczyciela", nadesłanych w latach 2001-2006 do D. Kuratora Oświaty przez ministra właściwego do spraw edukacji, wraz z kopiami tych dokumentów.

Pismem z dnia [...]r. M. Ł. zwrócił się do D. Kuratora Oświaty z wnioskiem o udzielenie, w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacji na temat pism, okólników i instrukcji np. dotyczących interpretacji przepisów "Karty Nauczyciela", nadesłanych w latach 2001-2006 do D. Kuratora Oświaty przez ministra właściwego ds. edukacji wraz z kopiami tych dokumentów.

Decyzją nr [...]z dnia [...], D. Kurator Oświaty odmówił udzielenia żądanej informacji. Organ pierwszej instancji wskazał, iż informacja, jakiej żądał wnioskodawca jest informacją przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przetworzenie informacji jest zebraniem lub zsumowaniem często na podstawie różnych kryteriów pojedynczych wiadomości znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i

następuje w zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ponadto organ ten podniósł, iż wszelkie pisma okólniki i instrukcje przekazywane do wiadomości i stosowania D. Kuratorowi Oświaty nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego.

Od tej decyzji M. Ł. wniósł w dniu [...]r., za pośrednictwem D.Kuratora Oświaty, odwołanie do Wojewody D..

Organ odwoławczy po przeanalizowaniu akt sprawy i złożonego odwołania wskazał, iż stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 i 3 w związku z art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 i 2. ustawy o dostępie do informacji publicznej, organ władzy publicznej jakim jest D. Kurator Oświaty, jest obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, którą dysponuje. Jednakże żądanie podniesione przez wnioskodawcę dotyczyło informacji na temat pism, okólników i instrukcji, które nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego. Dokumenty te mają na celu wprowadzenie jednolitej wykładni stosowania prawa. Zgodnie z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. źródłami powszechnie obowiązującego prawa w RP są: Konstytucją ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego na obszarze dziania organów, które je ustanowiły. Podążając za postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2004 r. o sygn. I OSK 928/05 "informacje o obowiązującym prawie są informacjami publicznymi, gdyż stanowią informację o działalności organów władzy publicznej (...). Nie stanowi natomiast tego typu informacji polemika z zapadłym rozstrzygnięciem czy żądanie dokonania przez organ wykładni prawa". Zdaniem organu odwoławczego, Kurator Oświaty właściwie odmówił uczelnia informacji w przedmiocie żądanych przez wnioskodawcę dokumentów.

W odniesieniu do zarzutu sformułowanego w odwołaniu M. Ł., należy stwierdzić, iż informacja na temat pism, okólników i instrukcji nie jest informacją przetworzoną, ponieważ w tym przypadku nie zachodzi konieczność wytworzenia nowej informacji, którą organ aktualnie nie dysponuje, a więc żądanie wnioskodawcy nie dotyczy informacji przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy. Niemniej jednak brak przetworzenia informacji nie ma wpływu na sentencję decyzji, ponieważ żądane przez wnioskodawcę dokumenty, nie są udzielane w trybie dostępu do informacji publicznej.

W skardze na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, M. Ł. zarzucił naruszenie przepisu art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zdaniem skarżącego ustawa o dostępie do informacji publicznej nie ogranicza w żaden sposób dostępu do informacji tylko do dokumentów stanowiących źródło powszechnie obowiązującego prawa. Przepis art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi, że: "Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do (...) wglądu do dokumentów urzędowych". Bez wątplenia korespondencja pomiędzy organami administracji państwowej, jakimi są minister właściwy do spraw edukacji oraz kurator oświaty, należy do dokumentów urzędowych. Korespondują bowiem ze sobą osoby pełniące funkcje publiczne.

Skarżący wskazuje także na treść przepisu art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, z której wynika prawo ministra do wydawania na piśmie wiążących wytycznych i poleceń kuratorom oświaty. W ocenie skarżącego takie wytyczne i polecenia stanowią dokumenty urzędowe i jako takie powinny podlegać udostępnieniu.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda D. wniósł o jej oddalenie podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP z 1997 r. i art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy). Oznacza to, że badaniu w postępowaniu sądowoadministracyjnym podlega prawidłowość zastosowania przepisów prawa w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów. Sądy administracyjne sprawują kontrolę aktów i czynności z zakresu administracji publicznej pod względem zgodności z obowiązującym w dacie ich wydania prawem. Sąd administracyjny nie rozważa kwestii, czy decyzja organu administracji publicznej jest słuszna, lecz czy mieści się w granicach obowiązującego prawa materialnego i procesowego.

Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji, jeżeli stwierdzi on naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające postawę do wznowienia postępowania administracyjnego lub inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Skarga jest zasadna. W sprawie doszło bowiem do naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy. Odmawiając skarżącemu prawa do uzyskania informacji publicznej na temat pism, okólników, instrukcji

nadesłanych w latach 2001-2006 do D. Kuratora Oświaty przez ministra właściwego do spraw edukacji, wraz z kopiami tych dokumentów, organy administracji obu instancji nieprawidłowo dokonały wykładni prawa materialnego, w szczególności przepisów art. 3 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198).

Konstytucja RP w postanowieniach art. 61 daje każdemu obywatelowi 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 komunalnych lub majątkiem Skarbu Państwa. **Przepis ten komentowany jest jako określający w sposób jednoznaczny formę dostępu do informacji, jedynie poprzez wgląd w dokumenty oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów zobowiązanych do udzielenia informacji, co oznaczałoby, że ustanawiając konstytucyjne prawo do informacji publicznej, polski ustawodawca konstytucyjny przyjął rozwiązanie podobne do już istniejących w innych państwach, oparte na koncepcji wglądu obywateli w dokumenty publiczne.**

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198), "każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym ustawą". Ponieważ stosowanie w praktyce przepisów zawierających tak niedookreślone pojęcia mogłoby napotykać na trudności, ustawodawca w art. 6 ustawy podjął próbę dookreślenia poprzez wyliczenie, jakie informacje i dokumenty podlegają udostępnieniu jako informacja publiczna. "udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym 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 Kodeksu Karnego, c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, d) informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych".

Tak sformułowane przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 1 i art. 6) dały podstawę do przyjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny stanowiska, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które władzę publiczną realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji (por. wyrok NSA z 30 października 2002 r., II S.A. 1956/02).

Uprawnieniem składającym się na prawo do informacji publicznej jest możliwość zapoznania się z dokumentami urzędowymi (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy). Dokument urzędowy oznacza, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy, treść oświadczenia woli lub wiedzy utrwaloną i podpisaną w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.), w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. **Przepis art. 3 ust. 1 pkt 2 należy interpretować rozszerzająco, zgodnie z konstytucyjną zasadą dostępu do wszelkich dokumentów obejmujących informację publiczną. Kryterium uzyskania dostępu do dokumentu jest zatem jedynie istnienie okoliczności wyłączających udostępnienie informacji, a nie jego kwalifikacja jako dokumentu urzędowego** (por. M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, s. 37-39).

Z treści postanowień art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) wynika, że zarówno w wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych, jak i niezależnie od nich, minister edukacji może wydawać kuratorom oświaty wiążące wytyczne i polecenia na piśmie. Wydawanie wytycznych ustnie wydaje się również dopuszczalne, jakkolwiek nie mogą one być uznane za wiążące. Wytyczne i polecenia ministra mogą dotyczyć realizacji polityki oświatowej lub sprawowania nadzoru pedagogicznego, jednakże wykluczone jest ingerowanie w tym trybie w sprawy rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych, co jest oczywiste z uwagi na wymaganie niezawisłości i obiektywizmu organu administracji publicznej przy stosowaniu prawa. W przeciwnym razie powstałoby poważne zagrożenie dla realizacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego.

Ustawodawca posłużył się, w treści przepisu art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, sformułowaniem: "treść oświadczenia woli lub wiedzy (...) skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy". Nie budzi wątpliwości, że "skierowanie do innego podmiotu" obejmuje również te podmioty, które usytuowane są w ramach wewnętrznych struktur organizacyjnych danego aparatu. Oznacza to, że chodzi o każdy dokument, który ma jakiegokolwiek znaczenie dla ukształtowania treści późniejszego oświadczenia woli lub wiedzy, a tym samym obejmuje również różnego rodzaju dokumenty wewnętrzne związane z wykonywaniem kompetencji i zadań podmiotów publicznych.

Kurator oświaty, czyli kierownik kuratorium oświaty jako jednostki organizacyjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie (art. 3 pkt 8 ustawy o systemie oświaty), jest organem usytuowanym w ramach struktury wewnętrznej aparatu edukacji narodowej. Nie ulega wątpliwości, że kurator oświaty jest organem mieszczącym się w pojęciu władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt

1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198). Jest zatem w posiadaniu żądanej przez skarżącego informacji, a więc zgodnie z art. 4 ust. 3 zobowiązany jest do jej udzielenia.

W ocenie Sądu, pisma, okólniki, instrukcje, kierowane do kuratora oświaty przez ministra właściwego do spraw edukacji, nie tylko stanowią informację o sprawach publicznych, zgodnie z art. 1 ustawy o dostępie do informacji, ale dodatkowo wymienione zostały w jej art. 6 ust. 1 pkt 4a jako rodzaj informacji, który podlega udostępnianiu w tym trybie.

Ustawodawca zaznacza przy tym wyraźnie, że udostępnianiu podlega treść i postać dokumentów urzędowych, wskazując dalej jedynie przykłady takich dokumentów (por. wyrok WSA w Warszawie z 16 stycznia 2004 r., II SAB 364/03, Lex 162285). Nie można zatem dokonywać takiej interpretacji art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, która ograniczałaby prawo do informacji wbrew wyraźnej regulacji art. 61 Konstytucji. Wymaga również podkreślenia, że sama ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 3 ust.1 pkt 2 wyraźnie statuuje uprawnienie wglądu do dokumentów urzędowych. Sąd podziela pogląd skarżącego, iż korespondencja pomiędzy organami administracji państwowej, jakimi są minister właściwy do spraw edukacji i kurator oświaty, należy do dokumentów urzędowych. Korespondują bowiem ze sobą osoby pełniące funkcje publiczne, które w świetle art. 115 § 13 pkt 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) są funkcjonariuszami publicznymi.

Sąd nie podziela poglądu organu, iż pisma, okólniki, instrukcje przesłane kuratorom oświaty przez Ministra Edukacji Narodowej są formą wykładni prawa dokonywaną przez Ministra i dlatego nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W wyroku z dnia 24 czerwca 2003 r. sygn. akt. III RN 95/02, Sąd Najwyższy podkreślił, że zakres znaczenia pojęcia "udzielanie informacji" nie powinien być ograniczony w ten sposób, aby obejmowało ono jedynie pochodzący od organu administracji publicznej przekaz pisemny lub ustny albo w innej formie dotyczący działania tego organu.

Tymczasem udzielenie informacji to nie tylko dostarczenie (danie) informacji, lecz umożliwienie dostępu do informacji będących w posiadaniu organu administracji publicznej. Oznacza to, że organ administracji publicznej może być zobowiązany nie tylko do poinformowania o swojej działalności, lecz także do udostępniania źródeł tej informacji. Informacją może być zatem udostępnienie dokumentu, akt, materiałów, które świadczą lub mogą świadczyć o działalności organu administracji publicznej. Innymi słowy, oznacza to prawo do informacji przetworzonej przez organ, jak i prawo wglądu do dokumentów (akt, materiałów) będących w posiadaniu tego organu.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie ogranicza w żaden sposób dostępu do informacji tylko do dokumentów stanowiących źródło powszechnie obowiązującego prawa.

Dostęp do tzw. informacji o prawie został jednak unormowany w akcie prawnym stanowiącym *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej tj. w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm. Ustawa ta normuje zakres i tryb ogłaszania (a przez to publicznego dostępu) określonych aktów prawnych, w tym przede wszystkim: Konstytucji, ustaw, rozporządzeń z mocą ustawy wydanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, rozporządzeń wydanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawach komitetów, będących członkami Rady Ministrów oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, teksty jednolite ww. aktów normatywnych, a także orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i uchwały Rady Ministrów uchylające rozporządzenie ministra (art. 9 ust. 1). Obowiązek publikacji innych aktów prawnych regulują postanowienia art. 9 ust. 2 - art. 13 ustawy. Natomiast w zakresie przez nią nieuregulowanym, tj. w odniesieniu do aktów normatywnych także wewnętrznych obowiązujących i innych aktów prawnych będących w fazie projektowania, a także w odniesieniu do aktów, które nie podlegają ogłoszeniu, znajdują zastosowanie odpowiednie postanowienia ustawy o dostępie do informacji publicznych.

Informacja na temat treści okólników, pism, wytycznych i poleceń przesłanych przez ministra edukacji do kuratora oświaty, jako odnosząca się do działania podmiotów publicznych, stanowi informację publiczną w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Z tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał skargę za zasadną i na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270), orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i 209 powołanej ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

