



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 stycznia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak
Protokolant	Specjalista Beata Basak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 stycznia 2020 r.
sprawy ze skargi Fundacji Miasto Obywatelskie Lubartów
na bezczynność Burmistrza Miasta Lubartów
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. zobowiązuje Burmistrza Miasta Lubartów do rozpatrzenia punktu 1 wniosku Fundacji Miasto Obywatelskie Lubartów z 26 sierpnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku;
- II. stwierdza, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
- III. zasądza od Burmistrza Miasta Lubartów na rzecz Fundacji Miasto Obywatelskie Lubartów 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Ma oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Referent

Natalia Kopsiś
Natalia Kopsiś

Uzasadnienie

We wniosku z dnia 26 sierpnia 2019r. Fundacja Miasto Obywatelskie Lubartów zwróciła się do Burmistrza Miasta Lubartowa o udostępnienie informacji publicznej, dotyczącej przekazania opinii prawnej, przygotowanej do uchwały w sprawie określenia wysokości i zasad przyznawania diet radnym Rady Miasta Lubartów oraz wskazania, z jakiej pozycji wydatków bieżących zostaną przesunięte środki na wypłaty wyższych kwot diet radnym i której pozycji prognozy wieloletniej będzie to dotyczyło w kolejnych latach. W odpowiedzi z dnia 4 września 2019r. Burmistrz udzielił informacji na drugie wskazane zapytanie, odmówił jednak udostępnienia żądanej opinii prawnej, argumentując, że nie ma charakteru informacji publicznej, ponieważ nie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stanowi jedynie dokument roboczy i należy ją zaliczyć do tzw. dokumentów wewnętrznych, które mają charakter nieoficjalny, roboczy, którego pojęcie zostało szczegółowo wyjaśnione w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2013 roku. (sygn. P 25/12).

W tej sytuacji Fundacja złożyła skargę na bezczynność Burmistrza dotyczącą braku udostępnienia żądanej informacji. Według skarżącej opinia prawna sporządzona przez pracownika organu dla potrzeb załatwienia konkretnej sprawy, czy też bliżej nieokreślonej liczby spraw, jako dokument wewnętrzny, służący załatwianiu spraw i realizacji zadań organu, posiada walor informacji publicznej (dotyczy sfery faktów, został wytworzony w ramach struktury organizacyjnej organu, dotyczy sfery jego działalności, stanowi więc, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, informację o sprawach publicznych). Opinia o którą wnioskowała została wykorzystana w procedowaniu wspomnianej uchwały dotyczącej wysokości diet radnych, nie można jej zatem taktować jako dokumentu wewnętrznego. Zgodnie z obowiązującym Statutem Miasta Lubartów, projekty uchwał są opiniowane co do ich zgodności z prawem, a co za tym idzie, opinia prawna sporządzona do konkretnego projektu uchwały stanowi informację publiczną. Nie udostępniając jej organ dopuścił się zatem bezczynności. Fundacja zaznaczyła, że zwracała się do organu o wydanie decyzji w sprawie, organ ograniczył się jednak do pisemnej odpowiedzi.

Odpowiadając na skargę Burmistrz Lubartowa wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie o jej oddalenie. Ponownie podniósł, że żądana opinia ma charakter wyłącznie

wewnętrzny, a zatem nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Projekt przedmiotowej uchwały został przygotowany i przedstawiony przez grupę radnych Rady Miasta Lubartów, a nie przez Burmistrza Miasta Lubartów. Opinia prawna dotycząca projektu została sporządzona jedynie dla wiadomości Burmistrza Miasta Lubartów, nie została odczytana na sesji Rady Miasta Lubartów, na której podjęta została uchwała oraz nie została przedstawiona radnym - autorom projektu uchwały. Treść opinii nie miała również żadnego wpływu na treść uchwały, podjętej na sesji Rady Miasta Lubartów w dniu 23 sierpnia 2019 r. Miała charakter stricte wewnętrzny, co uzasadnia brak jej udostępniania. Uzasadniając swoje stanowisko organ powołał się na orzecznictwo, według którego walor informacji publicznej nie można przypisać opinii prawnej, sporządzonej na potrzeby organu, jeżeli ma służyć w postępowaniu w konkretnej sprawie, dotyczącej interesu prawnego podmiotu, który ten organ reprezentuje. W drodze ustawy o dostępie do informacji publicznej niedopuszczalne jest pozyskiwanie informacji co do prawnych argumentów uzasadniających stanowisko przeciwnika procesowego. Opinia prawna sporządzona zatem w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie cywilnej, nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zatem o tym, czy tego rodzaju dokument podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel, w jakim został on opracowany. Organ wyjaśnił również, że jeśli sprawa nie dotyczy informacji publicznej, czyli nie dotyczy faktów, nie można wydać rozstrzygnięcia na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy w formie decyzji. Wnioskodawca winien być jednak powiadomiony o odmowie w formie pisma informacyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2019r. poz. 1429)) informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy. Zarówno orzecznictwo, jak i doktryna biorąc pod uwagę nader ogólnikowe sformułowanie tego przepisu przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia informacja publiczna. Wykładnia ta uwzględnia zasadę "prawa do informacji" zawartą w art. 61 Konstytucji, zgodnie z którą prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela realizowanym na zasadach skonkretyzowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Oznacza to

stosowanie w odniesieniu do tej ustawy takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzeniu obowiązku informacyjnego. Uważa się zatem, 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. 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 treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób go dotyczących. Informację publiczną stanowią 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. Kryterium decydującym o udostępnieniu poszczególnych dokumentów w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ich autorstwo, tylko przesądzenie, że służą one realizowaniu zadań publicznych i zostały wytworzone na zlecenie organów administracji publicznej, przy czym informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Należy przy tym podkreślić, że informację publiczną mogą zawierać nie tylko dokumenty urzędowe. Zgodnie bowiem z ugruntowaną praktyką orzecniczą, informacja publiczna obejmuje swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy, niż dokumenty urzędowe (tak NSA w wyroku z dnia 29 lutego 2012 r. I OSK 2215/11 publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Co jasne, przy tak rozumianym pojęciu informacji publicznej nie ma podstaw, aby wyłączyć z jej definicji również opinie prawne, sporządzane na zlecenie władz publicznych. Rację ma natomiast organ dowodząc, że nie wszystkie opinie, czy ekspertyzy, sporządzone przez organ administracji publicznej bądź na zlecenie organów administracji publicznej, stanowią informację publiczną. Istotny jest cel dla którego zostały sporządzone. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, co zresztą potwierdzają również wyroki sądów administracyjnych powołane w odpowiedzi na skargę, że takiego waloru nie można przypisać opinii prawnej sporządzonej na potrzeby organu, jeżeli ma służyć w postępowaniu w konkretnej sprawie, dotyczącej interesu prawnego podmiotu, który ten organ reprezentuje. W drodze ustawy o dostępie do informacji publicznej niedopuszczalne jest bowiem pozyskiwanie informacji, co do prawnych argumentów uzasadniających stanowisko przeciwnika procesowego. Jest jasne, że podejmując określone rozstrzygnięcia organ powinien posiadać możliwość

uzgodnienia stanowisk i przeanalizowania dostępnych rozwiązań, dlatego tego rodzaju dokumenty, do których należy zaliczyć również opinie prawne, nie przesadzające o kierunkach jego działania, nie stanowią informacji publicznej. Podkreśla się, że ich udostępnienie mogłoby osłabić funkcje ich wytworzenia, co powoduje potrzebę ich wyłączenia z informacji ogólnodostępnej. Prawdą jest, że ocena ta została podzielona również przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym w odpowiedzi na skargę wyroku z 13 listopada 2013r. (P 25/12 OTK-A 2013, nr 8, poz. 122). Warto jednak zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wskazał jednak wąskie określenie takich dokumentów podkreślając, że dokumenty wewnętrzne to informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Służą one wprowadzić realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesadzają o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Takiego charakteru nie można jednak przyznać opinii prawnej, sporządzonej przez pracowników organu na zlecenie radnych, dotyczącej wykonywania przez nich mandatu dla potrzeb konkretnego procesu legislacyjnego dotyczącego wykonywania przez nich mandatu. Akt ten dotyczy faktów, bo do takich należy projekt aktu prawnego przedłożony właściwemu organowi w procedurze legislacyjnej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11 opubl. w CBOSA). Wprowadzić Rada podejmuje uchwały w procesie legislacyjnym samodzielnie, jednak w państwie prawa, gdzie zakłada się kontrolowanie władzy przez społeczeństwo obywatelskie, obywatel w ramach konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej ma prawo dowiedzieć się, jakimi przesłankami kierowała się podejmując konkretną uchwałę, a tym samym zapoznać się z wnioskami opinii i ekspertyz dotyczących określonego projektu aktu prawnego. Proces legislacyjny na etapie jego trwania jest jawny dla opinii publicznej, a opinie i ekspertyzy powinny być dla niej dostępne. W rozpoznawanej sprawie żądana opinia dotyczyła konkretnego projektu uchwały w sprawie określenia wysokości i zasad przyznawania diet radnym, jest zatem informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy, odnosi się bowiem do "sprawy publicznej" jaką jest kwestia wykonywania mandatu przez radnych. Bez wątplenia dieta otrzymywana przez radnego ściśle związana jest z pełnieniem tej funkcji. Wprost stanowi o tym art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie

gminnym (Dz. U z 2019r. poz. 506), według którego na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Wprawdzie dieta nie jest wynagrodzeniem za pracę, a ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści, których radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu, to przecież z konstrukcji wskazanego przepisu wynika, że radnemu rady gminy przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych z mocy ustawy, a rada gminy jedynie ustala zasady, na jakich mu one przysługują. Do zasad na jakich radnemu przysługuje dieta należy określenie jej wysokości, w tym regulacja uzależniająca jej wysokość od zakresu obowiązków oraz ograniczenie z powodu braku uczestnictwa w pracach rady. Bez wątpienia opinia służyła zatem załatwieniu konkretnej sprawy gminy, skoro dotyczyła osób pełniących funkcje publiczne i miała ścisły związek z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania organu gminy. Dotyczyła także gospodarowania majątkiem gminy, skoro diety są wypłacane z jej środków, zatem jej treść stanowi informację publiczną. Dotyczy bowiem, jak już wspomniano, sfery faktów publicznych i tworzy, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, informację o sprawach publicznych. Takie stanowisko nie przesądza jeszcze o obowiązku udostępnienia przedmiotowej informacji (organ ma rozpatrzyć wniosek skarżącego bądź poprzez udzielenie stosownej informacji, bądź wydanie decyzji o odmowie). Podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, mogą ograniczyć dostęp do żądanych informacji publicznych (art. 5 ustawy) np. ze względu na prywatność osoby fizycznej, ewentualnie z innych powodów, o których stanowi ustawa, co w praktyce może oznaczać udostępnienie treści dokumentu odpowiednio zanonimizowanego. Jeżeli ujawnienie informacji publicznej grozi dobru wspólnemu lub dobru jednostki istnieje możliwość ograniczenia dostępu do niej poprzez odmowę jej udostępnienia i wydania decyzji w oparciu o art. 16 ustawy. Niezałatwienie wniosku w całości oznacza jednak, że Burmistrz Lubartowa pozostaje w bezczynności. Stan ten bowiem może zachodzić wówczas, gdy w prawnie określonym terminie właściwy organ nie podjął w sprawie żadnych czynności, albo wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, jednakże mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie zakończył postępowania stosownym aktem administracyjnym lub nie podjął wymaganej czynności.

Nie ma natomiast podstaw do uznania, że bezczynność miała charakter rażący. Organ udzielił bowiem część żądanej informacji, zawiadamiając jednocześnie skarżącego w terminie o podstawie odmowy udostępnienia informacji w pozostałym zakresie. Nawet

jeśli dokonana ocena wniosku nie była właściwa, to nie można przypisać mu celowego unikania udzielenia odpowiedzi czy pozorności w dokonywanej czynności.

Z tych powodów na podstawie art. 149 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2019r. poz.2325) należało zobowiązać Burmistrza Lubartowa do załatwienia wniosku Fundacji o udostępnienie informacji publicznej w niezadowolonej części. Na podstawie art. 149 § 1a cyt. ustawy orzekł o braku podstaw do stwierdzenia rażącej bezczynności organu. O kosztach orzeczono na podstawie jej art. 200 w związku z art. 205 § 1 wspomnianej ustawy. Obejmują one uiszczony pis od skargi w kwocie 100 zł.



Mam oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Referent

Kopis
Natalia Kopis