



MINISTER SKARBU PAŃSTWA

DP-PZ-0262-318/11 (MSP/DP/868/12)

Warszawa, 6 lutego 2012 r.

DECYZJA MINISTRA SKARBU PAŃSTWA

z dnia 6 lutego 2012 r.

Działając na podstawie art. 5 ust. 1a pkt 2, art. 5 ust. 2 oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.), w związku z art. 104 oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, t.j. z późn. zm.),

po rozpoznaniu

wniosku z dnia 29 grudnia 2011 r. Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich o udostępnienie informacji publicznej, działającego przez swoich statutowych przedstawicieli – Szymona Osowskiego (Prezesa Zarządu) oraz Marzenę Czarnecką (Członka Zarządu, Sekretarza),

o d m a w i a m

Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
udostępnienia wszystkich opinii prawnych sporządzonych dla celów postępowań
przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi
w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r.

UZASADNIENIE

W dniu 29 grudnia 2011 r. do Ministra Skarbu Państwa na adres poczty elektronicznej Ministra wpłynął e-mail Pana Szymona Osowskiego oraz Pani Marzeny Czarneckiej, którzy wnioskowali o udostępnienie informacji publicznej - wszystkich opinii prawnych sporządzonych dla celów postępowań przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi od dnia 1 stycznia 2011 r. Wyżej wymienieni wnosili o przesłanie opinii

w formie elektronicznej nagranych na płytę DVD albo CD na adres wskazany w e-mailu (ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa) – k.1 akt sprawy.

W w/w e-mailu nie określono jednakże jednoznacznie, w jakim charakterze działają osoby, których imiona i nazwiska figurują w treści e-maila. Również na e-mailu widniała nazwa Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich oraz jednego z projektów w/w osoby prawnej. Żądanie udostępnienia informacji publicznej było określone niezmiernie szeroko i nie podawało daty końcowej żądanych informacji publicznych. Na e-mailu nie było podpisów w formie elektronicznej, ani nie widać było, aby pismo wniesiono za pośrednictwem platformy elektronicznej umożliwiającej jednoznaczną identyfikację użytkownika.

Powyższe okoliczności skutkowały tym, że organ administracji nabrał wątpliwości kto jest wnioskodawcą (osoba fizyczna czy prawna), w jakiej formie działają osoby wymienione w e-mailu (pełnomocników czy przedstawicieli organu osoby prawnej) oraz w jakim zakresie wnioskodawcy żądają udostępnienia informacji publicznej.

W związku z powyższym wystosowano do osób wymienionych w e-mailu z dnia 29 grudnia 2011 r. wezwanie do sprecyzowania żądania wniosku oraz uzupełnienia jego braków formalnych. Wezwanie nadano do adresatów w dniu 18 stycznia 2012 r. - k. 2 – 5 akt sprawy.

W dniu 30 stycznia 2012 r. do Ministra Skarbu Państwa wpłynęło pismo Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich z dnia 25 stycznia 2012 r. dotyczące wezwania Ministra Skarbu Państwa do uzupełnienia braków formalnych podania (wniosku) o udostępnienie informacji publicznej z dnia 29 grudnia 2011 r. (data wpływu do Ministerstwa Skarbu Państwa - 29 grudnia 2011 r.) – k. 6 - 15 akt sprawy.

Z treści pisma wynikało w jakim charakterze działali pierwotni wnioskodawcy, t.j. że wnioskodawcą jest Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich – osoba prawna, a osoby, które złożyły wniosek z dnia 29 grudnia 2011 r. działały w charakterze członków organu tej osoby prawnej (Zarządu). Do pisma z dnia 25 stycznia 2012 r. załączono kopię odpisu KRS Stowarzyszenia oraz kopię Statutu Stowarzyszenia. Pani Marzena Czarna i Pan Szymon Osowski podpisali pismo z dnia 25 stycznia 2012 r., podtrzymując wniosek z dnia 29 grudnia 2011 r. w całości.

Braki formalne uzupełniono w siedmiodniowym terminie określonym w art. 64 k.p.a. (data doręczenia wezwania – 18 stycznia 2012 r. a data nadania odpowiedzi przez Stowarzyszenie – 25 stycznia 2012 r.).

W związku z powyższym uznano, że w świetle art. 63 k.p.a. i art. 64 k.p.a. braki formalne wniosku (brak podpisu i wskazania w jakim charakterze działają wnioskodawcy) zostały skutecznie uzupełnione. Jednocześnie został też wskazany wnioskodawca - Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

Istniały zatem podstawy do nadania sprawie biegu w terminie określonym w art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej – *k. 16 akt sprawy*.

W piśmie z dnia 25 stycznia 2012 r. podtrzymano również zakres przedmiotowy wniosku o udostępnienie informacji publicznej bez doprecyzowania go. W związku z powyższym Minister Skarbu Państwa uznał, iż dotyczy on wszystkich opinii prawnych dotyczących postępowań przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi będącymi w zakresie właściwości Ministra Skarbu Państwa wydanych w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia ewentualnego udostępnienia informacji publicznej przez Ministra Skarbu Państwa. Wnioskodawca żądał, zatem udostępnienia wszystkich opinii prawnych dotyczących postępowań wszczętych w 2011 r. oraz opinii prawnych dotyczących wcześniejszych postępowań, które zostały wydane w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r.

Do tego aktualne pozostało żądanie ich udostępnienia w formie elektronicznej (brak określenia formatu pliku) na optycznym nośniku danych (DVD albo CD) i przesłanie do siedziby Stowarzyszenia.

W związku z powyższym Minister Skarbu Państwa zobligowany był zbadać dopuszczalność udostępnienia informacji publicznej zgodnie z żądaniem wniosku, a ewentualnie, w dalszej kolejności:

- możliwości techniczne udostępnienia informacji publicznej w żądanej formie,
- czas potrzebny na przetworzenie żądanej informacji publicznej (opinii prawnych) do postaci elektronicznej, ilość sporządzonych opinii w żądanej materii oraz czy konieczne będzie uiszczenia opłaty przez wnioskodawców – *k. 16 akt sprawy*.

Minister Skarbu Państwa po rozważeniu wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych sprawy postanowił odmówić udostępnienia wnioskowanych opinii prawnych.

Organ zważył, co następuje:

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat funkcjonowania organów władzy publicznej (art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, w przypadku postępowania wszczynanego na wniosek, mamy do czynienia w istocie z dwoma postępowaniami o różnym

charakterze i dwiema sprawami administracyjnymi. Ma to związek z formą zakończenia danego postępowania i przepisami, które będą znajdowały wówczas zastosowanie.

Jeśli organ dysponuje żadaną informacją publiczną i zamierza ją udostępnić bez opłat, ustawa z dnia 24 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) nie ma w ogóle zastosowania - informacja publiczna jest wtedy po prostu udostępniana, co przybiera postać czynności materialno – technicznej.

Sytuacja wygląda natomiast inaczej, gdy udostępnienie informacji publicznej wiąże się z poniesieniem kosztów, gdy okazuje się, że ma ona charakter informacji publicznej przetworzonej (kwestia wykazania, w jaki sposób udostępnienie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego) albo gdy istnieją bezpośrednie powody do odmowy udzielenia informacji publicznej (przez wzgląd na tajemnice ustawowo chronione).

Trzeba podkreślić, że wszystkie te przypadki, w których ma dojść do podjęcia przez organ aktu administracyjnego, w tym zwłaszcza kwalifikowanego, jakim jest decyzja administracyjna (odmowna oraz o umorzeniu postępowania), bezwzględnie wymagać będą własnoręcznego podpisu wnioskodawcy (podpisu elektronicznego) na wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a jego brak winien być usuwany w postępowaniu naprawczym, regulowanym w art. 64 § 2 k.p.a. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, do decyzji odmownej oraz o umorzeniu postępowania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza, że Kodeks ten ma zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji, a więc także do kwestii usuwania braków formalnych wniosku o dostęp do informacji publicznej, o ile zobowiązany organ zmierza do wydania takiej decyzji (podjęcie decyzji administracyjnej w sytuacji niepodpisania wniosku wykazuje cechy działania organu z urzędu, co w przypadku postępowania wszczynanego jedynie na wniosek oznacza wydanie decyzji nieważnej - art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) – jak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1002/09 czy też w wyroku z dnia 16 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1277/08.

Z uwagi na fakt, że charakter niniejszej sprawy wymagał ustalenia w pierwszej kolejności czy organ administracji może w przedmiotowej sprawie udzielić informacji publicznej Minister Skarbu Państwa zastosował przepisy k.p.a kierując się ustaloną w tym względzie linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W niniejszej sprawie nie zachodzą przesłanki do udostępnienia informacji publicznej, ponieważ wnioskowane przez wnioskodawców opinie prawne nie stanowią informacji

publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)

W pierwszej kolejności należy pokreślić, że zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, które podziela Minister Skarbu Państwa, *„nie każda opinia prawna sporządzona przez organ administracji publicznej posiada walor informacji publicznej określony w art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. O zakwalifikowaniu opinii prawnej do dokumentów podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel w jakim została opracowana. Opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej w przedmiocie zasadności wszczęcia (...) postępowania w konkretnej sprawie (...), nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej”* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 89/09).

Ze swej natury opinie prawne dotyczące postępowań sądowych, przed trybunałami czy też organami orzekającymi sporządzane przez Ministra Skarbu Państwa dotyczą, co do zasady, sfery zamierzeń. W momencie wydawania takiej opinii nie sposób jest w pełni przewidzieć faktycznego wyniku postępowania. Celem sporządzenia opinii dotyczącej konkretnego postępowania jest ocena zasadności wszczęcia, czy też dalszego toczenia postępowania. Stąd też opinie prawne, o które wnioskuje strona służą organowi administracji publicznej wyłącznie do antycypacji przyszłych (potencjalnych) sytuacji w procesie. Innymi słowy nie dotyczą one sfery faktów a sfery zamierzeń. W myśl ustalonej już linii orzeczniczej sądów administracyjnych informacja publiczna odnosi się do sfery faktów (m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 192/06 czy też np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt II SAB 56/02).

Jak wspomniano wcześniej, nie każda opinia prawna, ze względu na cel jej opracowania, posiada walor informacji publicznej. Waloru informacji publicznej nie można przypisać opinii prawnej sporządzonej na potrzeby organu, jeżeli ma ona służyć w postępowaniu w konkretnej sprawie dotyczącej interesu prawnego podmiotu, który organ ten reprezentuje. Wniosek o udostępnienie treści takiej opinii nie może być, bowiem środkiem służącym do dostarczenia informacji pozostałym stronom istotnych z punktu widzenia toczącego się postępowania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 czerwca 2010r., sygn. akt IV SAB/Gl 20/10).

Warto też wspomnieć, że opinie prawne będące przedmiotem wniosku wnioskodawcy są w znacznej części wykładnią przepisów prawa dokonaną przez organ administracji na swój

wewnętrzny użytek w toku procesu. Wykładnia prawa czy też żądanie wykładni przepisów prawa nie mieści się w ramach pojęcia „informacji publicznej” w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 928/05). Wykładnia prawa nie ma charakteru informacji publicznej, nie dotyczy bowiem faktów, lecz stosowania prawa w indywidualnej sprawie z zakresu dot. szeroko pojętej administracji publicznej. Nie może być więc ona rozstrzygana na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, która nie znajduje w tym przypadku zastosowania, nie jest bowiem spełniony jej zakres podmiotowy i przedmiotowy (tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt II SA 3301/02).

Przedmiotowy zakres dostępu do informacji publicznej, jak to wynika z samego tytułu ustawy i definicji zawartej w jej art. 1 ust. 1 - odnosi się przede wszystkim do informacji "o sprawach publicznych", zatem poza zakresem tej regulacji prawnej są informacje innego rodzaju, jak w szczególności o charakterze cywilnym - wyrok NSA O/Katowice z 7 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 939/02).

Również istotny jest fakt, że korzystanie z informacji publicznej nie może zmierzać do dokonania innych czynności przewidzianych w procedurach, gdzie legitymacją procesową dysponuje określony podmiot (postanowienie NSA z dnia 11 grudnia 2002 r. II SAB 105/02).

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie może też być postulatem wszczęcia postępowania w jakiejś sprawie np. cywilnej, czy karnej ani też nie może dotyczyć przyszłych działań organu w sprawach indywidualnych. Informacje publiczne odnoszą się bowiem do pewnych danych, a nie są środkiem ich kwestionowania - por. wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r. II SA 4059/02.

Reasumując, analiza przepisów oraz orzecznictwa powstałego na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (art. 1 ust. 1 i art. 6) - wskazuje na to, iż wnioskiem w świetle przedmiotowej ustawy może być objęte jedynie pytanie o określone fakty, o stan określonych zjawisk na dzień udzielenia odpowiedzi. Wniosek ten nie może dotyczyć przyszłych działań organu w sprawach indywidualnych, wykładni prawa, ani wszystkich opinii prawnych będących w posiadaniu organu, bez względu na cel ich sporządzenia.

Niezależnie od powyższego kwestią, jaką Minister Skarbu Państwa musiał poddać ocenie, była dopuszczalność udostępnienia informacji publicznej. Należy, bowiem zauważyć, że określone w art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji

publicznej prawo dostępu do informacji publicznej nie jest prawem absolutnym. Ustawodawca wprowadził szereg obostrzeń reglamentując tym samym dostęp do informacji publicznej i zakazując jej udostępniania w pewnych przypadkach. W takiej sytuacji organ administracji ma bezwzględny obowiązek odmówić udzielenia informacji publicznej – por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SAB/Sz 7/10.

Podstawowy katalog wyjątków od ogólnej zasady udostępniania informacji publicznej został uregulowany w art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. oraz w art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Zgodnie z art. 5 ust. 1a pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa w zakresie i w czasie, w jakim udostępnienie informacji utrudniłoby w sposób istotny ochronę interesów majątkowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa w postępowaniu przed sądem, trybunałem lub innym organem orzekającym. Nawet gdyby uznać, że wnioskowane opinie prawne są informacją publiczną to ich udostępnienie podlegałoby wyłączeniu na podstawie w/w przepisu.

Udostępnienie informacji publicznej we wnioskowanym zakresie stawiałoby, bowiem Skarb Państwa i Rzeczpospolitą Polską w zdecydowanie gorszej sytuacji procesowej od potencjalnych przeciwników procesowych, którym zależy na wygraniu sporu sądowego. Miałoby to wymierne implikacje majątkowe dla Skarbu Państwa.

Co do zasady dostęp do dokumentów określonej treści jest możliwy dopiero po ukończeniu postępowań sądowych (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt II SA 3572/02, Wokanda 2003/10/35). Udostępnienie przedmiotowych opinii prawnych przed prawomocnym zakończeniem postępowań sądowych mogłoby prowadzić w szczególności do nieuzasadnionego uprzywilejowania przeciwników procesowych, którzy szczegółową wiedzę o ich treści z pewnością wykorzystaliby w procesie, gdyby znaleźli się w jej posiadaniu.

Również w przypadku udostępnienia opinii prawnej dotyczącej sporu pomiędzy Rzeczpospolitą Polską czy Skarbem Państwa a osobą fizyczną czy przedsiębiorcą, w myśl art. 5 ust. 2 zd. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Prywatność osoby fizycznej lub tajemnica przedsiębiorcy stanowią dobra osobiste w/w osób i podlegają ochronie na zasadach określonych w art. 23-24 k.c. Udostępnienie tych danych mogłoby narazić Skarb Państwa na roszczenia odszkodowawcze

ze strony osób fizycznych czy też przedsiębiorców pozostających w sporze ze Skarbem Państwa.

Z chwilą udostępnienia informacji we wnioskowanej formie Minister Skarbu Państwa utraciłby jakąkolwiek kontrolę nad tym komu jest ona następnie udostępniana – z uwagi na niezwykle szeroki zakres wniosku Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich stanowiłoby to zagrożenie dla ważnego interesu gospodarczego państwa określonego w art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Dodatkowo, udostępnienie wnioskowanych opinii prawnych wiązałoby by się z udostępnieniem przetworzonej informacji publicznej, co podpada pod tryb art. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Minister Skarbu Państwa nie prowadzi odrębnej bazy danych dotyczącej opinii sporządzonych na potrzeby postępowań sądowych czy też przed innymi organami orzekającymi, stąd udostępnienie wnioskowanej kategorii informacji wiązałoby się z koniecznością jej przetworzenia (m.in. w celu ochrony danych osobowych itp.). Na marginesie należy też wspomnieć, że w celu udostępnienia przetworzonej informacji publicznej, w myśl art. 3 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, konieczne byłoby wykazanie przez wnioskodawców szczególnej istotności dla interesu publicznego udostępnienia danej kategorii informacji.

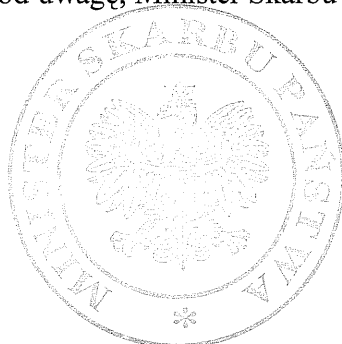
Stosując się do obowiązku wynikającego z art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej Minister Skarbu Państwa podaje, co następuje.

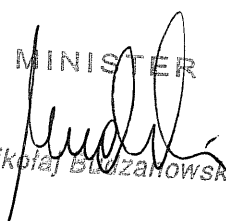
Dostępu do informacji publicznej odmówiono m.in. ze względu na konieczność ochrony interesów: Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa i stron postępowań z udziałem obu wcześniej wymienionych podmiotów.

W toku sporządzania niniejszej decyzji stanowisko zajęli:

- 1) Piotr Zasieczny – specjalista, Wydział V, Departament Prawny i Procesowy MSP,
- 2) Katarzyna Prus – naczelnik Wydziału V, Departament Prawny i Procesowy MSP,
- 3) Beata Chłodzińska – Zastępca Dyrektora, Departament Prawny i Procesowy MSP.

Biorąc powyższe pod uwagę, Minister Skarbu Państwa orzekł jak w sentencji.



MINISTER

Mikolaj Bluzanowski

Pouczenie

Od niniejszej decyzji, na podstawie art. 127 § 3, art. 128, art. 129 § 1 i § 2 oraz art. 134 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, t.j. z późn. zm.), stronie przysługuje prawo wniesienia do Ministra Skarbu Państwa wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od daty otrzymania decyzji administracyjnej. We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy należy wskazać przyczyny niezadowolenia z decyzji administracyjnej. Uchybienie terminowi do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy spowoduje jego niedopuszczalność.

Otrzymują:

- 1) **Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich**
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa
- 2) **a/a.**