



MINISTER SKARBU PAŃSTWA

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2012 r.

DP-PZ-0262-318/11 (DP/2580/12)

DECYZJA MINISTRA SKARBU PAŃSTWA z dnia 19 kwietnia 2012 r.

Działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) oraz art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 127 § 3, art. 104 i art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.),

po rozpoznaniu

wniosku Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich o **ponowne rozpatrzenie sprawy** zakończonej decyzją Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 lutego 2012 r., znak: DP-PZ-0262-318/11 (MSP/DP/868/11), o odmowie udostępnienia Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich wszystkich opinii prawnych sporządzonych dla celów postępowań przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r.,

- 1. uchylam w całości decyzję Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 lutego 2012 r., znak: DP-PZ-0262-318/11 (MSP/DP/868/11),**
- 2. odmawiam udostępnienia informacji publicznej.**

UZASADNIENIE

W dniu 29 grudnia 2011 r. na adres poczty elektronicznej Ministra Skarbu Państwa wpłynął wniosek Pana Szymona Osowskiego oraz Pani Marzeny Czarnockiej, działających w imieniu Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej przy Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, którzy wnioskowali o udostępnienie wszystkich opinii prawnych sporządzonych dla celów postępowań przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi od dnia 1 stycznia 2011 r. Wnioskodawcy 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).

W dniu 18 stycznia 2012 r. Minister Skarbu Państwa wystąpił do wnioskodawców z wezwaniem do sprecyzowania żądania wniosku oraz uzupełnienia jego braków formalnych.

W dniu 30 stycznia 2012 r. do Ministra Skarbu Państwa wpłynęło pismo Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, w którym podtrzymano zakres przedmiotowy wniosku o udostępnienie informacji publicznej bez doprecyzowania wniosku.

W związku z powyższym, Minister Skarbu Państwa uznał, iż wniosek dotyczy wszystkich opinii prawnych sporządzonych dla postępowań przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi, 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. Aktualne pozostało żądanie ich udostępnienia w formie elektronicznej (brak określenia formatu pliku) na optycznym nośniku danych (DVD albo CD) i przesłanie do siedziby Stowarzyszenia.

Minister Skarbu Państwa po rozważeniu wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, decyzją 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 o dostępie o informacji publicznej* w związku z art. 104 oraz art. 107 *Kodeksu postępowania administracyjnego* odmówił udostępnienia wnioskowanych opinii prawnych.

Pismem z dnia 17 lutego 2012 r., Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich wystąpiło do Ministra Skarbu Państwa z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 29 grudnia 2011 r.

W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, Organ zważył co następuje:

Zgodnie z art. 1 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu tejże ustawy i podlega udostępnieniu. Przepisy *ustawy o dostępie do informacji publicznej* znajdują zastosowanie do wniosków o udostępnienie informacji publicznych tylko wtedy, gdy sprawa dotyczy informacji publicznej, tj. żądana przez wnioskodawcę informacja stanowi informację publiczną w rozumieniu tej ustawy (*wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 926/10*).

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, iż informacja publiczna nie może odnosić się do sytuacji czysto hipotetycznych, które nie wiadomo, czy zaistnieją. Takie okoliczności nie stanowią bowiem faktów, a ewentualnie sferę zamierzeń (*np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 282/10*). Informację publiczną stanowią wyłącznie dane obiektywne lub fakty, a nie kwestie ocenne czy postulatywne (*wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11*). Zatem, aby konkretna informacja posiadała walor informacji publicznej, musi odnosić się do sfery faktów. **Konieczne jest więc to, aby informacja taka zawierała dane odnoszące się do istniejącego już stanu rzeczy i do czynności dokonanych już przez organ czy strony postępowania.** Opinia prawna w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie nie jest równoznaczna z działaniem podjętym przez organ. W oparciu o taką opinię, organ dopiero podejmuje decyzję odnośnie swojego postępowania w przyszłości. Stąd więc, gdyby nawet przyszłe postępowanie organu było zgodne z konkluzjami zawartymi w opinii prawnej, to nie spowoduje to nabycia przez tą opinię waloru informacji publicznej. W chwili bowiem jej sporządzania, organ nie podjął jeszcze żadnych kroków faktycznych, zaś sama opinia nie miała charakteru nakazu dla organu, określonego zachowania (*wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 282/10*). Jednocześnie, zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, nie każda opinia prawna sporządzona przez organ administracji publicznej, posiada walor 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 w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie cywilnej, nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (*wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 89/09*). Dodać należy, iż **opinie prawne sporządzone na potrzeby postępowań sądowych, przed trybunałami czy też organami orzekającymi dotyczą co do zasady sfery zamierzeń**. Celem sporządzenia opinii dotyczącej konkretnego postępowania jest ocena zasadności wszczęcia, dalszego kontynuowania bądź możliwych sposobów prowadzenia postępowania.

W związku z powyższym, w ocenie Ministra Skarbu Państwa, **opinie prawne dotyczące zamierzeń organu, a w szczególności opinie w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie, kontynuowania konkretnego postępowania, bądź możliwych sposobów prowadzenia konkretnego postępowania nie stanowią informacji publicznej**. Kwestia odmowy ich udostępnienia pozostaje zatem poza regulacją *ustawy o dostępie do informacji publicznej*.

Mając jednak na uwadze ugruntowane w orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym, **konkretna informacja posiada walor informacji publicznej gdy odnosi się do sfery faktów - zawiera dane odnoszące się do istniejącego już stanu rzeczy i do czynności dokonanych już przez organ czy strony postępowania** (*wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 282/10*), w wyniku ponownego rozpoznania sprawy zakończonej decyzją Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 lutego 2012 r., Organ przeprowadził ocenę możliwości udostępnienia wnioskowanych przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich opinii prawnych, sporządzonych w okresie od 1 stycznia 2011 r. na potrzeby postępowań przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi, **które posiadałyby walor informacji publicznej w przypadku, gdyby odnosiły się do sfery faktów – czynności już dokonanych przez strony postępowania**.

W ocenie Ministra Skarbu Państwa szeroki zakres wniosku Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, który obejmuje żądanie udostępnienia wszystkich opinii prawnych sporządzonych dla postępowań przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi w okresie od 1 stycznia 2011 r., a także żądany sposób udostępnienia informacji w wersji elektronicznej, nagranych na płytę dvd lub cd, powodują, iż **żądana przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich informacja publiczna mogłaby**

zostać udostępniona przez organ jedynie jako informacja przetworzona. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, udostępnienie informacji przetworzonej uzależnione jest od istnienia po stronie wnioskodawcy szczególnie istotnego interesu publicznego.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, iż informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma tak zwanej informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Takie zabiegi czynią zatem takie informacje proste, informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego (*wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1347/05*).

Minister Skarbu Państwa nie prowadzi odrębnej bazy danych dotyczącej opinii sporządzonych na potrzeby postępowań sądowych. Udostępnienie informacji publicznej w postaci opinii prawnych sporządzonych na potrzeby postępowań przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. wiązałoby się z koniecznością wytworzenia przez organ z posiadanych informacji prostych informacji przetworzonej, tj. sporządzenia wykazu takich opinii, poprzedzonego analizą akt wszystkich postępowań (częściowo zarchiwizowanych), wyszukaniem ewentualnych opinii sporządzonych dla potrzeb konkretnego postępowania, oraz dokonaniem oceny czy opinia taka stanowi informację publiczną, a w przypadku ustalenia, iż opinia posiada walor informacji publicznej – ustalenia w dalszej kolejności czy nie zachodzą w konkretnej sprawie wyłączenia dostępu do informacji publicznej, o których mowa w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W przypadkach, w których zachodziłaby taka sytuacja, konieczne byłoby podjęcie działań polegających na usunięciu danych i wiadomości objętych ochroną prawną przed nieuprawnionym dostępem przez osoby trzecie. Zatem realizacja wniosku o udostępnienie wszystkich opinii prawnych sporządzonych dla celów postępowań przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi od dnia 1 stycznia 2011 r., wiązałaby się z koniecznością analizy akt wszystkich postępowań prowadzonych przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi we wskazanym we wniosku okresie, co oznacza, iż zakres czynności jakie musiałyby zostać podjęte przez organ, nie ograniczałby się

jedynie do modyfikacji technicznej i graficznej informacji, lecz związany byłby z procesem analizy brzmienia informacji, nacechowanym znacznym zaangażowaniem intelektualnym, wymagającym zaangażowania znacznych środków osobowych. Dodatkowo realizacja wniosku Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich wymagałaby podjęcia działań polegających na przekształceniu opinii z wersji papierowej do wersji elektronicznej.

Po ustaleniu, iż wnioskowana przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich informacja mogłaby ewentualnie podlegać udostępnieniu jedynie jako informacja przetworzona, Minister Skarbu Państwa pismem z dnia 8 marca 2012 r., znak: DP/1551/12, wezwał Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich do wykazania istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego w uzyskaniu wnioskowanych informacji. Na skutek braku odpowiedzi ze strony wnioskodawcy, Minister Skarbu Państwa pismem z dnia 4 kwietnia 2012 r., znak: DP/2282/12, ponownie wezwał Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich do wykazania interesu publicznego w uzyskaniu informacji objętych wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 7 dni od daty doręczenia wezwania, pod rygorem odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Pismem z dnia 12 kwietnia 2012 r., znak: 152/MK/SLLGO/2012/SOKT, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich poinformowało Ministra Skarbu Państwa, że stoi na stanowisku, iż żądana przez Stowarzyszenie informacja jest informacją prostą i nie wymaga przetworzenia. Tym samym Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich nie wykazało istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego w uzyskaniu wnioskowanych informacji.

Za sprawę szczególnie istotną dla interesu publicznego należy uznać taką, która ze względu na rodzaj, czas, miejsce, sposób okoliczności rozstrzygnięcia i późniejszej realizacji – w istotnym zakresie wpływa lub może wpływać na wykonywanie przez podmioty władzy publicznej ich uprawnień lub obowiązków. **Wnioskodawca musi zatem wykazać, że działa w interesie publicznym, a sprawa, o której chce zostać poinformowany, ma szczególne znaczenie.** Dla dokonania oceny czy istnieje ważny interes społeczny, ma znaczenie nie tylko intencja wnioskodawcy i wskazany przez niego cel, lecz także istota i charakter żądanej informacji (*wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 927/10*).

W przedmiotowej sprawie brak jest przesłanek do ustalenia istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego w udostępnieniu wnioskodawcy wszystkich opinii prawnych

sporządzonych dla celów postępowań przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. Jak wynika z przywołanego orzecznictwa, oceny istnienia interesu publicznego w uzyskaniu konkretnej informacji należałoby dokonywać w oparciu o konkretną sprawę. Tymczasem wnioskodawca żądając udostępnienia wszystkich opinii prawnych nie wie jakich postępowań dotyczy jego wniosek, a zatem nie jest w stanie wykazać, iż wiedza o konkretnym postępowaniu ma szczególne znaczenie dla interesu publicznego.

Dodać należy, iż zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, bez związku z interesem publicznym jest pozyskiwanie w drodze *ustawy o dostępie do informacji publicznej* informacji co do prawnych argumentów uzasadniających stanowisko przeciwnika procesowego. Takie działanie służy wyłącznie indywidualnemu interesowi jednej ze stron postępowania sądowego (*wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SAB/GI 20/10*). Z chwilą udostępnienia informacji we wnioskowanej formie Minister Skarbu Państwa utraciłby jakąkolwiek kontrolę nad tym komu jest ona następnie udostępniana, zaś udostępnienie przedmiotowych opinii przed prawomocnym zakończeniem postępowań sądowych mogłoby prowadzić do nieuzasadnionego uprzywilejowania przeciwników procesowych Skarbu Państwa, gdyby znaleźli się w jej posiadaniu.

Ponadto, w przypadku gdyby za właściwy przyjąć pogląd, iż wnioskowana przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich informacja stanowi informację prostą, to wówczas niemal każdy tego rodzaju wniosek mógłby doprowadzić do paraliżu funkcjonowania podmiotów władzy publicznej, które obowiązane byłyby do załatwiania podobnych wniosków obejmujących dane z okresu nawet kilkudziesięciu lat (*podobnie wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 1308/11*).

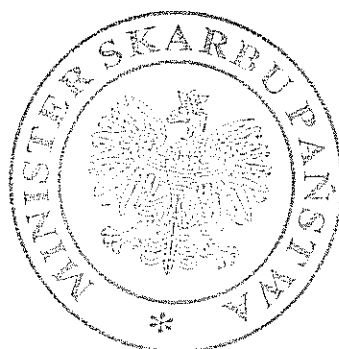
Z uwagi na fakt, iż w postępowaniu zakończonym decyzją z dnia 6 lutego 2012 r., znak: DP-PZ-0262-318/11 (MSP/DP/868/12), nie zbadano istnienia po stronie Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich szczególnie istotnego interesu publicznego w uzyskaniu informacji przetworzonej, w wyniku ponownego rozpoznania sprawy Organ uchylił przedmiotową decyzję i orzekł ponownie co do istoty sprawy. Orzekając ponownie co do istoty sprawy Organ uwzględnił wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r. wydany w sprawie o sygn. sprawy K 33/11, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1 pkt 4 lit. a i lit. b *ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw* **jest niezgodny** z art. 121 ust. 2 w

związku z art. 118 ust. 1 konstytucji przez to, że dodaje do *ustawy o dostępie do informacji publicznej* - odpowiednio - art. 5 ust. 1a i ust. 3.

W związku z powyższym, należało orzec jak w sentencji.

Stosując się do obowiązku wynikającego z art. 16 ust. 2 pkt 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Minister Skarbu Państwa wskazuje, iż w toku sporządzenia niniejszej decyzji stanowisko zajęli:

- 1) Aneta Fałek – starszy specjalista, Wydział II, Departament Prawny i Procesowy MSP,
- 2) Paweł Zięba – Naczelnik Wydziału II, Departament Prawny i Procesowy MSP,
- 3) Marcin Moryń – Dyrektor Departamentu Prawnego i Procesowego.



MINISTER
Nikolaj Budzanowski
Mikołaj Budzanowski

Pouczenie

Na niniejszą decyzję stronie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Ministra Skarbu Państwa, w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji.

Otrzymują:

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