

Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji prawnej przez Prezydenta Miasta Krakowa

Kraków, 10 kwietnia 2014 r.

**Urząd Miasta Krakowa
Wydział Organizacji i Nadzoru**

Znak: OR-02.1511.19.2014

(...)

Dotyczy: wniosku o udostępnienie informacji prawnej

W odpowiedzi na Pana wniosek złożony w dniu 10 marca 2014 r. w formie elektronicznej (e-mail) do Urzędu Miasta Krakowa o udostępnienie informacji prawnej na temat zasad udostępniania w trybie informacji publicznej dokumentów dotyczących działalności dzielnicy Miasta Krakowa, działając w ramach procedury udzielania informacji prawnej przez Wydział Organizacji i Nadzoru, uprzejmie informuję, co następuje.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.; *powoływanej w dalszym ciągu niniejszego pisma*):

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.*

Jednocześnie art. 4 ust. 3 stwierdza, iż: *Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji., natomiast zgodnie z art. 10 ust. 1: Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek.*

Art. 4 ust. 1 wprowadza zatem pojęcie podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, przy czym pojęcie to ma dość szeroki zakres, nie ograniczając się tym samym do pojęcia organu administracji publicznej. Przytaczając poglądy doktryny warto odnieść się do Komentarza do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.01.112.1198) Kłaczyński M., Szuster S. - publ. LEX/el., 2003: (...) *Za M. Jaśkowską należy wyróżnić trzy kategorie podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej: organy władzy publicznej rozumiane jako "podmioty publiczne powiązane ze sprawowaniem władz: ustawodawczej wykonawczej i sądowniczej", w tym: Sejm i Senat, Prezydent RP, Rada Ministrów, ministrowie, prezes RM, wojewodowie, organy gminy, powiatu i województwa oraz ich struktury pomocnicze i jednostki organizacyjne, niebędące odrębnymi osobami prawnymi wymienionymi w przepisach komentowanej ustawy (wspomniane struktury i jednostki działają w charakterze organów, z których funkcjonowaniem są związane) (I) (...).* Jednocześnie - zgodnie z art. 4 ust. 3, drugim niezbędnym warunkiem wystąpienia obowiązku udostępnienia informacji mającej charakter informacji publicznej jest fakt dysponowania nią przez dany podmiot.

Statut Miasta Krakowa, wprowadzony uchwałą Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (z późn. zm.) w § 8a ust. 1: dokumenty zawierające informację publiczną, zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), udostępnia:

- 1) Prezydent lub osoba przez niego wskazana - jeżeli dotyczą zadań wykonywanych na poziomie Miasta;*

2) kierownik jednostki organizacyjnej Miasta lub osoba przez niego wskazana – jeżeli dotyczą zadań wykonywanych przez tę jednostkę;

3) Przewodniczący Zarządu Dzielnicy lub osoba przez niego wskazana - jeżeli dotyczą działalności dzielnicy.

Przepis ten dokonuje w ramach Gminy Miejskiej Kraków rozdzielenia obowiązków w zakresie udostępniania dokumentów zawierających informację publiczną – w oparciu o kryterium przedmiotowe (wedle rodzaju wykonywanych zadań/działalności).

Treść powyższych zapisów skłania do wniosku, że w wypadku skierowania bezpośrednio do Dzielnicy Miasta Krakowa wniosku o udostępnienie dokumentów zawierających informację publiczną, a dotyczących działalności dzielnicy, ewentualna skarga do sądu administracyjnego odnosiłaby się do bezczynności Przewodniczącego Zarządu Dzielnicy, jako podmiotu obowiązanej. Sytuację tę należałoby odróżniać od sytuacji kierowania do Urzędu Miasta Krakowa wniosków o udostępnienie informacji publicznej w postaci dokumentów zaliczających się do dokumentacji Urzędu Miasta Krakowa. Należy jednocześnie wskazać, że wynikająca z art. 23 odpowiedzialność karna osób odpowiedzialnych za udzielenie informacji publicznej za nieudzielenie takiej informacji, jak również za udzielenie ich z naruszeniem ograniczeń wynikających z art. 5 jest odpowiedzialnością zindywidualizowaną, przypisaną do osoby bezpośredniego sprawcy naruszenia. Jej odpowiedzialność za nieudostępnienie informacji będzie wynikać z przepisów normujących podział i zakres kompetencji, także o charakterze wewnętrznym, jak regulaminy pracy, zarządzenia o podziale obowiązku itp. (tak też - Sergiusz Szuster „Komentarz do art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Odnosząc się ponadto do kwestii zagadnienia ewentualności uzyskania kopii dokumentu zawierającego informację publiczną, dotyczącego działalności danej dzielnicy w sytuacji, gdy zawiera on informację prawnie chronioną, należy zaznaczyć, że w świetle wynikających z art. 5 ograniczeń w dostępie do informacji publicznej, w tym również ze względu na ochronę tajemnic ustawowo chronionych, oceny w zakresie możliwości udostępnienia konkretnego dokumentu w trybie informacji publicznej dokonać winien już podmiot obowiązany. W tym zakresie warto odnieść się do utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych:

- *Złożenie wniosku przez osobę wykonującą prawo do informacji nie nakłada na podmiot zobowiązany obowiązku automatycznego udostępnienia informacji, gdyż w pierwszej kolejności powinien on stwierdzić, czy przepisy u.d.i.p. znajdują zastosowanie w danej sytuacji, a następnie w przypadku pozytywnej odpowiedzi powinien ocenić, czy nie zachodzą przesłanki ograniczające dostępność informacji, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. (...)* - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2010 r. (sygn. akt II SAB/Sz 7/10; publ.: LEX nr 668256);
- *Podmiot, do którego wpłynął wniosek o udzielenie informacji publicznej, powinien zawsze dążyć do tego, aby informacja została ujawniona. Granicę ujawnienia informacji określa art. 5 u.d.i.p., który ogranicza możliwość udostępnienia informacji ze względu na przepisy o ochronie tajemnicy niejawnych i inne tajemnice ustawowo chronione.* - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lutego 2011 r. (sygn. akt II SAB/Wa 339/10; publ.: LEX nr 965548);
- *Przepisy ustaw o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych stanowią legi speciali w stosunku do u.d.i.p. i muszą być stosowane na zasadzie pierwszeństwa. W konsekwencji, w sytuacji, gdy wnioskowana informacja stanowi informację niejawną lub też informację ustawowo chronioną, wyłączona jest możliwość jej uzyskania na podstawie u.d.i.p.* - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 lutego 2011 r. (sygn. akt II SA/Po 804/10; publ.: LEX nr 1086575);
- *Wszystkie dokumenty są jawne z wyjątkiem tych, które zostały utajnione, a zatem przyznanie klauzuli tajności- niezależnie od stopnia tajności - pozbawia obywatela dostępu do informacji.* - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2009 r. (sygn. akt V SA/Wa 1793/08; publ.: LEX nr 555074).

Z poważaniem
 Inspektor Michał Tokarz
 Wydział Organizacji i Nadzoru
 Urząd Miasta Krakowa

**Uzupełnienie odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji prawnej
przez Prezydenta Miasta Krakowa**

Kraków, 17 kwietnia 2014 r.

(...)

W nawiązaniu do maila przesłanego Panu w dniu 10 kwietnia 2014 r. w ramach odpowiedzi na zapytanie w przedmiocie zasad udostępniania w trybie informacji publicznej dokumentów dotyczących działalności dzielnicy Miasta Krakowa (znak: OR-02.1511.19.2014) odnosząc się dodatkowo do kwestii wnoszenia odwołania od decyzji wydawanych w tym trybie, uprzejmie informuję, że zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.; *powoływanej w dalszym ciągu niniejszego maila*) - w drodze decyzji organu władzy publicznej następują:

- odmowa udostępnienia informacji publicznej,
- umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 (tj. w przypadku gdy wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu podmiotu obowiązane - w terminie 14 dni), zaś do decyzji takich stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267), z tym że odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni, zaś uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

Jednocześnie, na podstawie art. 17, do analogicznych rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej, podany wcześniej przepis (art. 16) stosuje się odpowiednio, jednak wnioskodawca może wówczas wystąpić do podmiotu obowiązane z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (do którego to wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołania).

Istotne znaczenie w tym względzie ma zatem pojęcie organu władzy publicznej, przy czym warto zauważyć, że przyjmując szeroki zakres tego pojęcia, zaprezentowane w ramach cytowanego uprzednio Komentarza do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.01.112.1198) Kłaczyński M., Szuster S. - publ. LEX/el., 2003, wskazującego: iż do organów władzy publicznej zalicza się m. in.: (...) *organy gminy, powiatu i województwa oraz ich struktury pomocnicze i jednostki organizacyjne, niebędące odrębnymi osobami prawnymi wymienionymi w przepisach komentowanej ustawy (wspomniane struktury i jednostki działają w charakterze organów, z których funkcjonowaniem są związane) (I) (...)*. Przy takim założeniu (oraz w sytuacji braku przepisów szczególnych wskazujących na organ do którego przysługuje odwołanie), należałoby uznać, że od decyzji wydanej w przedmiocie odmowy udostępniania w trybie informacji publicznej dokumentów dotyczących działalności dzielnicy Miasta Krakowa, oraz umorzenia postępowania w przypadku określonym w art. 14 ust. 2, przysługiwałoby odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie - na podstawie art. 127 § 2 w zw. z art. 17 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Z poważaniem
Inspektor Michał Tokarz
Wydział Organizacji i Nadzoru
Urząd Miasta Krakowa