

UZASADNIENIE

Z przekazanych Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie akt sprawy wynika, że Rafał Gruchalski (dalej jako: strona, skarżący) zwrócił się 23 maja 2022 r. drogą elektroniczną (email) na podstawie art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej do Prezydenta Miasta Elbląg (organ) o udostępnienie informacji co do wariantów przebiegu ul. Sybiraków (drugi etap budowy ul. Wschodniej), o których istnieniu władze miasta poinformowały podczas spotkania z mieszkańcami w gabinecie prezydenta.

W odpowiedzi pismem z 27 maja 2022 r. organ poinformował stronę, że warianty objęte wnioskiem stanowią wewnętrzną dokumentację urzędu, czyli roboczy materiał wewnętrzny, który nie podlega udostępnieniu.

Następnie pismem z 7 czerwca 2022 r. skarżący, odnosząc się do treści odpowiedzi organu na jego wniosek, zwrócił się o wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w sprawie.

W odpowiedzi na ten wniosek w piśmie z 28 czerwca 2022 r. organ podał, że wnioskowane informacje nie stanowią informacji publicznej i nie ma podstaw do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Pismem z 20 lipca 2022 r. skarżący wywiódł skargę na bezczynność organu w sprawie złożonego przez niego wniosku o udostępnienie informacji publicznej odnośnie do projektów przebiegu ulicy Sybiraków (drugi etap budowy ul. Wschodniej). Strona zwróciła się o zobowiązanie organu do wydania decyzji administracyjnej, będącej odpowiedzią na jej wniosek o udostępnienie informacji publicznej, w terminie miesiąca od otrzymania skargi.

W uzasadnieniu skargi podkreślono, że w świetle przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej projekty przebiegu ulic, nawet jeśli wykonane zostały przez urzędników, nie są dokumentem wewnętrznym urzędu, ale stanowią informację publiczną. Tymczasem organ nadal nie udostępnił wnioskowanych danych publicznych.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Organ wskazał, że nie wydał w sprawie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, ponieważ przedmiotowy wniosek nie dotyczył informacji publicznej, o czym poinformowano stronę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Podnieść należy, że stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137 j.t.) sądy administracyjne sprawują kontrolę wykonywania administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Przy czym sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) zwanej dalej: ustawą p.p.s.a. Kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty administracyjne lub czynności z zakresu administracji publicznej, enumeratywnie wymienione w art. 3 § 2 ustawy p.p.s.a., jak również stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 tej ustawy stronie przysługuje skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a, a także stosownie do art. 3 § 2 pkt 9 skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Stosownie zaś do art. 3 § 3 p.p.s.a. sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach.

W takich sprawach można skutecznie wnieść skargę na bezczynność, jeśli organ administracji publicznej nie załatwi sprawy w terminie określonym w przepisach art. 35-36 k.p.a., bądź w terminie wynikającym z innej ustawy regulującej sposób postępowania organów administracji.

Wyjaśnić pozostaje również, że z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie - ale mimo zaistnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu albo nie podjął stosownych czynności. Dla dopuszczalności skargi na bezczynność organu nie ma znaczenia okoliczność, z jakich powodów określona decyzja, postanowienie lub inny akt nie zostały dokonane,

a w szczególności czy beczynność została spowodowana zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu.

Udostępnianie zaś informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki i nie później niż w terminie 14 dni - art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 902), u.d.i.p., za wyjątkiem sytuacji przewidzianych w art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 2. Stosownie do art. 13 ust. 2 u.d.i.p. jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.

Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 1).

Ponadto trzeba mieć na uwadze, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji. Do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej, o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji przepisy art. 16 stosuje się odpowiednio. Wnioskodawca może wystąpić do podmiotu, o którym mowa w ust. 1, o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołania (art. 17 ustawy). Na ograniczenia w zakresie udzielenia informacji publicznej wskazuje art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stosownie do tej regulacji prawnej organ może ograniczyć dostęp do żądanych informacji publicznych, np. ze względu na prywatność osoby fizycznej lub z uwagi na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawowo chronionych.

Nie jest natomiast odmową udzielenia informacji publicznej wskazanie, że się ich nie posiada. Jednakże o tym fakcie organ winien powiadomić wnioskodawcę pisemnie, wskazując – jeśli posiada taką wiedzę, gdzie zainteresowany żądane informacje może uzyskać. Organ nie ma natomiast obowiązku wydawania w takiej sytuacji decyzji administracyjnej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2002r., II SAB 289/02).

W sytuacji zaś gdy wnioskodawca żąda udzielenia informacji, które nie są informacjami publicznymi lub takich informacji publicznych, w stosunku do których tryb dostępu odbywa się na odrębnych zasadach, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz zawiadamia jedynie wnoszącego, że żądane dane nie mieszczą się w pojęciu objętym przedmiotową ustawą (por. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z 20 czerwca 2002r., II SA/Lu 507/02).

Stosownie do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. W art. 6 u.d.i.p. zawarto przykładowy katalog informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., o czym świadczy użyty w tym przepisie zwrot "w szczególności".

Podkreślić należy, że przedmiotem regulacji zawartej w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. są dane obiektywne, fakty, wydarzenia czy wiadomości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 27 lipca 2018 r. I OSK 2149/16).

Zgodnie z ugruntowanymi poglądami orzecznictwa, informacją publiczną jest każda informacja 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. Pod pojęciem informacji publicznej należy rozumieć wszelkie fakty dotyczące spraw publicznych rozumianych jako działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i samorządów gospodarczych i zawodowych oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem publicznym. Charakter publiczny należy przypisać tym informacjom, które odnoszą się do publicznej sfery działalności organów (por. wyrok WSA w Gdańsku z 28 września 2016 r., II SAB/Gd 13/16; wyrok NSA z 25 marca 2003 r., II SA 4059/02 - dostępne na stronie internetowej <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>), przy czym oceny tej należy dokonywać każdorazowo na gruncie konkretnej sprawy.

Przede wszystkim należy podkreślić, że o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, decyduje kryterium rzeczowe, a więc treść i charakter informacji.

Analiza treści art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazuje na to, że przedmiotem wniosku może być jedynie informacja o zaistniałych faktach, a także o niektórych zamierzeniach organu odnoszących się do projektowania konkretnych aktów normatywnych. Za informację publiczną uznaje się zatem m.in. treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, lecz wykonującego zadania publiczne.

Są nią zarówno dokumenty bezpośrednio przez podmioty te wytworzone, jak i te, których używają one przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od nich. Wnioskiem o udostępnienie informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej może być objęte pytanie o określony stan istniejący na dzień udzielania odpowiedzi, skierowane do podmiotu zobowiązanego według tej ustawy (vide wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 września 2014r., II SAB/Gd 97/14, Lex nr 1534479).

Wniosek skarżącego dotyczył udostępnienia wariantów przebiegu ul. Sybiraków (drugi etap budowy ul. Wschodniej) w Elblągu, o których istnieniu władze miasta poinformowały podczas spotkania z mieszkańcami w gabinecie prezydenta. W odpowiedzi pismem z 27 maja 2022 r. organ poinformował stronę, że warianty objęte wnioskiem stanowią materiał roboczy, dopiero służący opracowaniu konkretnych koncepcji w zakresie wariantów przebiegu wskazanej drogi.

Przede wszystkim należy podnieść, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej mamy do czynienia z autonomiczną definicją pojęcia dokumentu urzędowego, zgodnie z którą dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy (art. 6 ust. 2 u.d.i.p.).

Zaznaczyć należy jednak, że informację publiczną nie stanowią tylko dokumenty zredagowane i technicznie wytworzone przez organ administracji publicznej, ale również te, których używa on do wykonywania zadań publicznych. Nie ma zatem znaczenia to w jaki sposób dany dokument znalazł się w posiadaniu organu publicznego. Ważne jest to czy służą one wykonywaniu zadań publicznych i czy wiążą się one ogólnie z działalnością podmiotu administracji publicznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych natomiast wyrażany jest pogląd, że organom władzy publicznej niezbędna jest możliwość podejmowania decyzji dopiero po zebraniu zasobu niezbędnych informacji, uzgodnieniu stanowisk i przeanalizowaniu kilku możliwych wariantów danego rozstrzygnięcia. Dlatego od "dokumentów urzędowych" w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się "dokumenty wewnętrzne" służące wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące, co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku

Sygn. akt II SAB/OI 165/22

z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej (zob. wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 2130/11; wyrok z dnia 15 lipca 2010 r. sygn. akt I OSK 707/10). Pogląd ten zachowuje aktualność (zob. wyrok NSA z dnia 31 lipca 2014 r., I OSK 2770/13; wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., I OSK 2320/13). Udostępnienie tego rodzaju dokumentów mogłoby osłabiać funkcję ich wytworzenia, co powoduje ich wyłączenie z upublicznienia także w porządkach prawnych innych krajów Unii Europejskiej (por. W. Sokolewicz, Art. 61, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, tom IV, Warszawa 2005, s. 6)

Należy podkreślić, że również w doktrynie zauważa się, że organ w procesie podejmowania swoich rozstrzygnięć musi mieć zagwarantowaną pewną sferę swobody i dyskrecji, w ramach której może gromadzić informacje, rozważać różne, często odmienne rozwiązania, sporządzać projekty dokumentów czy też w sposób całkowicie nieoficjalny utrzymywać przebieg spotkań i dyskusji nad wyborem najlepszego z rozwiązań (I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2012, s. 58-59).

Wreszcie także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że dokumenty wewnętrzne podlegają wyłączeniu z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego 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 wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk (por. wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 122; zob. też wyrok NSA z dnia 7 października 2015 r., I OSK 1883/14).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie zwracano uwagę, że zasadniczo dokumentacja o charakterze wewnętrznym bądź też aktywność o charakterze technicznym stanowią taki rodzaj aktywności podmiotu, który nie jest nośnikiem informacji publicznej.

Z taką sytuacją w ocenie Sądu mamy do czynienia w niniejszej sprawie, gdzie jak wskazał organ opracowywane warianty przebudowy drogi stanowią jedynie zaczątek do profesjonalnych prac koncepcyjno-projektowych i są wewnętrznym materiałem

Sygn. akt II SAB/OI 165/22

roboczym, który nie został jeszcze udostępniony „na zewnątrz”. Nie są to zatem opracowania, w oparciu o które można podjąć rozstrzygnięcia co do zatwierdzenia konkretnego przebiegu drogi. Przygotowywane warianty mają walor wstępnej koncepcji, która ma dopiero służyć wypracowaniu finalnych rozwiązań. Organ nie dysponuje więc konkretnymi projektami przebudowy drogi, które miałyby choć częściowo charakter finalny i oficjalny. Przekonuje o tym dodatkowo fakt, że nie zostały one skierowane „na zewnątrz”, poza strukturę organu. Mają one jedynie charakter roboczy i jako takie nie stanowią informacji publicznych.

Podkreślić należy, że organ ma prawo do pewnej swobody w wypracowywaniu konkretnych stanowisk i propozycji i na tym etapie takie niesformalizowane i nieostateczne dane stanowią właśnie jego wewnętrzny materiał roboczy.

Mając na uwadze zaprezentowane rozważania Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. orzekł o oddaleniu skargi.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA