

Sygn. akt IV SAB/GI 137/15



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 stycznia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym :

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Tadeusz Michalik
Sędzia WSA Beata Kozicka (spr.)
Sędzia WSA Edyta Żarkiewicz

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 19 stycznia 2016 r.
sprawy ze skargi
na bezczynność Zakładu Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. w Mikołowie
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę.



Na oryginał wnieść załączniki
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Magdalena Nowicka-Brzeźniak

Uzasadnienie

W skardze z dnia 1 września 2015 roku na bezczynność Zakładu Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. w Mikołowie (dalej także: Zakład, Spółka, ZIM) skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach – , zarzucił naruszenie przez ten podmiot art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 10 Europejskiej Konwencji o ochronie Praw Człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz art. 1, art. 13 ust. 1 oraz art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm., dalej: ustawa lub udip).

W jego ocenie bezczynność polegała na nie udostępnieniu mu – na skutek jego wniosku – informacji publicznej w określonych w nim granicach. Formułując zarzut jej autor wniósł o:

- 1) zobowiązanie Zakładu Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. do wykonania wniosku w terminie 14 dni od dnia doręczenia akt organowi,
- 2) zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając skargę strona skarżąca przedstawiła w niej przebieg zdarzeń poprzedzających jej złożenie wraz z ich oceną prawną, według chronologii historycznej. Posługując się w niej metodą historyczno-dogmatyczną. W tych ramach – jej autor – odnotował, że w dniu 1 września 2015 r. przesłał do Zakładu drogą elektroniczną wniosek o udostępnienie informacji publicznej wskazując w nim, że na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wnosi o udzielenie informacji dotyczącej:

„1. Przyłączenia do miejskiej kanalizacji sanitarnej budynku przy ulicy

- a. Kopii pisma ZIM Sp. z o.o. do właściciela działki , dotyczącej wyrażenia zgody na wejście w teren wraz z kopią odpowiedzi na pismo.
- b. Kopii wszystkich dokumentów wewnętrznych (notatki, karty decyzji, itp.) dotyczących przyłączenia w/w budynku do kanalizacji miejskiej.
- c. Wnoszę o udzielenie informacji w zakresie możliwości podłączenia budynku do miejskiej kanalizacji sanitarnej z pominięciem działki , opcjonalnie wnoszę o udostępnienie projektu budowy kanalizacji miejskiej.

2. Sieci kanalizacji miejskiej na działce nr :

- a. Wnoszę o udzielenie informacji czy sieć została wykonana ze środków

publicznych, a jeśli tak to w jakiej wysokości koszty ze środków publicznych zostały poniesione.

b. Wnoszę o udostępnienie pełnej korespondencji pomiędzy właścicielem działki a ZIM Sp. z o.o. poprzedzającej budowę kanalizacji miejskiej na działce

c. Wnoszę o udzielenie informacji o warunkach (kopia warunków) technicznych dla budowy miejskiej kanalizacji sanitarnej na działce nr _____”.

Jednocześnie – jak zaznaczył – wskazał, ażeby wymienione informacje zostały przesłane na adres e-mail w formie skanów.

W dalszej kolejności podał, że pismem z dnia 8 września 2015 r. Zakład ustosunkował się odpowiednio do każdego punktu zawartego w jego wniosku, czy też skonstruowanego w nim żądania. Zaznaczył przy tym, że w ocenie Spółki informacje zawarte w pkt 1 a) oraz 2 b) nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, a stanowią dokument prywatny. Odnośnie pkt 1 b) Zakład stwierdził, że korespondencja między ZIM a właścicielem działki jest dokumentem wewnętrznym i nie podlega udostępnieniu. Z kolei odnośnie pkt 1 c) Spółka wskazała, iż nie ma możliwości podłączenia budynku do miejskiej kanalizacji sanitarnej z pominięciem działki _____. Podana przy tym adres strony internetowej, pod którym można znaleźć informacje dotyczące projektów budowy kanalizacji miejskiej. W dalszej kolejności, co zaakcentował, Spółka odpowiedziała, iż sieć została wykonana ze środków publicznych, podając łączną kwotę przedsięwzięcia. Jeżeli chodzi o ostatni punkt przedmiotowego wniosku, Spółka zamieściła adres strony internetowej, pod którym można znaleźć projekt budowlany ukazujący warunki techniczne dla budowy miejskiej kanalizacji sanitarnej na wskazanej działce.

W tych okolicznościach autor skargi – za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie – podał, że warunkiem udostępnienia informacji publicznej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej jest spełnienie przesłanek podmiotowych i przedmiotowych – tak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r. o sygn. akt II SAB/Wa 311/13, wszystkie przywoływane w uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem orzeczenia.nsa.gov.pl.

W wyroku tym, na co zwrócił uwagę, stwierdzono, że „ustawa znajduje zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy spełniony jest jej zakres podmiotowy i

przedmiotowy. Zakres podmiotowy wyznacza wykonywanie zadań publicznych przez adresata wniosku (art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej), zaś zakres przedmiotowy obejmuje pojęcie <informacji publicznej> (art. 1 ust. 1 i art. 6 tej ustawy)".

W przedmiotowej sprawie – jego zdaniem – nie ulega wątpliwości, iż Zakład Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej na gruncie art. 4 u.d.p. Z informacji, które można znaleźć na stronie BIP Urzędu Miasta Mikołów wynika, iż jest to spółka, w której 100 % udziału należy do gminy. Zatem jest to podmiot dysponujący majątkiem publicznym, co do którego stosuje się reżim ustawy o dostępie do informacji publicznej. Na potwierdzenie tego stanowiska przykładowo wskazał wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 1421/14, w którym przyjęto że „(...) Spółka jest osobą prawną, ustanowioną przez jednostkę samorządu terytorialnego, która gospodaruje mieniem komunalnym, należącym w 100% do m.st. Warszawy. Zgodnie zaś z art. 43 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Skoro majątek Spółki, jest w całości majątkiem komunalnym i (...) wykonuje także zadania publiczne, to jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej”.

Argumentując podał także, że pojęcie informacji publicznej zostało ustanowione w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Orzecznictwo oraz doktryna wskazują, iż definicja ta powinna być rozumiana szeroko. Wyjaśnił, że w wyroku NSA z dnia 20 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2118/11 stwierdzono, że „informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do szeroko rozumianych władz publicznych oraz wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Analogiczne stanowisko zawarł także NSA w wyroku z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 123/06.

Z kolei odwołując się do regulacji europejskich podniósł, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraźnie wskazał, na gruncie art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, że prawo do informacji publicznej jest prawem człowieka. W orzeczeniu w sprawie Gillberg v. Sweden [GC] (nr 41723/06, § 74, 3

kwietnia 2012) Trybunał stwierdził, że „prawo do otrzymywania i przekazywania informacji w sposób oczywisty stanowi część prawa do wolności wyrażania opinii, zgodnie z art. 10. To prawo zasadniczo zakazuje Rządowi ograniczania dostępu do informacji, które inni chcą lub mogą być skłonni udostępnić (zob. np. Leander v. Sweden, 26 marca 1987, § 74, Seria A nr 116, oraz Gaskin v. the United Kingdom, 7 lipca 1989, § 52, A nr 160)”.

W dalszej kolejności uwypuklił, że w orzecznictwie jednoznacznie przyjmuje się, iż prawo do informacji posiada szeroki zakres zastosowania. Wykładnia tego pojęcia nie powinna zmierzać do zawężania obowiązku informacyjnego – tak NSA w wyroku z dnia 20 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2118/11. Ponadto, w wyroku NSA z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2215/11 Sąd interpretując art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazał, że „przepis ten konkretyzuje przedmiot informacji publicznej, przy czym zawarte w nim wyliczenie nie tworzy zamkniętego katalogu źródeł i rodzajów informacji publicznej. Określa on przedmiotowo jakie informacje podlegają udostępnieniu w trybie tej ustawy. (...) Informacja publiczna obejmuje bowiem swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe i nie można zawężyć i utożsamiać dostępu do informacji publicznej z dostępem do dokumentów”.

Nadto autor skargi podkreślił, że judykatura uznaje wiadomości przepływające przez urząd za informację publiczną. W jego opinii „jest to doskonały przykład na potwierdzenie, iż korespondencja podmiotu dysponującego publicznymi środkami powinna być jawna”. Wskazał na wyrok WSA z dnia 22 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Go 48/12, cytując jego fragment, że „stosując, wyrażoną w art. 2 ustawy, zasadę powszechnego dostępu do informacji publicznej, organ pierwszej instancji zobowiązany był do udzielenia wnioskującemu żądanej informacji. Zasadnie, w tym aspekcie sprawy, organ odwoławczy stwierdził, że wykaz korespondencji wychodzącej i przychodzącej należy zakwalifikować jako informację publiczną”.

Biorąc powyższe pod uwagę, uznał, że „niewątpliwie” wnioskowane informacje stanowią informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, a zatem „winny zostać udostępnione przez podmiot zobowiązany do ich ujawnienia bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku”.

Jednocześnie wskazał, iż przesłanka prywatności występuje w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Jednakże stanowi ona ewentualną podstawę do

odmowy udostępnienia informacji publicznej art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a nie podstawę do twierdzenia, iż informacja nie stanowi informacji publicznej. Stanowisko zbieżne potwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. akt II SAB/Wa 267/15, orzekając, że „(...) Nietrafne jest wobec powyższego stanowisko organu, iż obowiązujące przepisy dotyczące ochrony danych osobowych oraz ochrony prawa do prywatności lub tajemnicy przedsiębiorcy skutkują uznaniem, że dane podmiotów, z którymi przedmiotowe umowy zostały zawarte nie stanowią informacji publicznej. Przyjęcie przez organ stanowiska, że określona informacja zawiera dane dotyczące prywatności lub tajemnicę przedsiębiorcy, czy też inne prawem chronione tajemnice (art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.), nie oznacza, że traci ona charakter informacji publicznej. Nadal jest informacją publiczną, ale zgodnie z ww. przepisem prawo do jej uzyskania podlega stosowanym ograniczeniom. W takiej sytuacji organ winien odmówić udostępnienia informacji publicznej, ale stosownie do art. 16 u.d.i.p., winien to uczynić poprzez wydanie decyzji administracyjnej w tym przedmiocie”.

W ocenie strony skarżącej Spółka błędnie uznała, iż dokumenty dotyczące przyłączenia budynku do kanalizacji miejskiej są dokumentami wewnętrznymi, albowiem sądy administracyjne odrzucają koncepcję wyróżnienia, w prawie do informacji publicznej, dokumentów o charakterze urzędowym, prywatnym, wewnętrznym, roboczym, tak m. in. NSA w wyrokach z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1550/11, z dnia 20 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2118/11, z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2215/11, oraz z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1516/11.

W wyrokach tych NSA przyjął, że „co do zasady zatem, udostępnieniu podlegać będzie wszystko, co znajduje się w aktach postępowania, niezależnie od tego, czy będzie to dokument urzędowy, czy prywatny. Bez znaczenia pozostaje również to, czy dokument znajdujący się w aktach ma charakter <wewnętrzny>, czy <roboczy>”.

W tym względzie, na co także zwrócił uwagę, negatywie wypowiada się doktryna, w której podnoszono, że „na tle ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ma prawnych podstaw do wyodrębnienia tzw. dokumentów wewnętrznych, zwalniających generalnie z obowiązku udzielenia informacji. Świadczy o tym chociażby uregulowanie tzw. poprawki Rockiego” – tak: Jaśkowska Małgorzata, Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2014/1, str. 9.

Wskazując natomiast, za sądami administracyjnymi, na kwestię definiowania bezczynności stwierdził, że:

po pierwsze – „bezczytność organu, to taki stan gdy organ zobowiązany do podjęcia czynności materialno-technicznej w przedmiocie udostępnienia żądanej informacji publicznej, takiej czynności nie podejmuje” – por. wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 18/14,

po drugie – „bezczytność w zakresie dostępu do informacji publicznej występuje wyłącznie wtedy, gdy wniosek o udzielenie informacji dotyczy informacji publicznej, a jego adresatem jest podmiot zobowiązany do jej udzielenia. Ma ona miejsce wówczas, gdy we wskazanym w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (...) terminie zobowiązany podmiot nie udzieli żądanej informacji lub nie podejmie nakazanych prawem czynności zmierzających do powiadomienia o przyczynach zwłoki i o dodatkowym terminie albo, podejmując te czynności, nie udzieli informacji w maksymalnym 2-miesięcznym terminie, albo wreszcie nie wyda na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego decyzji o odmowie udzielenia żądanej informacji publicznej” – tak WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SAB/OI 72/14.

W związku z tym – jak skonstatował – organ powinien udostępnić wnioskowane informacje w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, co w przedmiotowej sprawie nie zaistniało, a organowi można zarzucić stan bezczynności.

W odpowiedzi na skargę Zakład wniósł o jej oddalenie z uwagi na brak podstaw do uwzględnienia wniosku skarżącego w zakresie obejmującym zobowiązanie spółki do udzielenia żądanej informacji, oraz zasądzenie od niego na rzecz Spółki ewentualnych kosztów postępowania przed Sądem Administracyjnym.

Uzasadniając prezentowane stanowisko – posługując się, *notabene* podobnie jak strona skarżąca, metodą historyczno metodologiczną – podał, że w dniu 1 września 2015 r. strona skarżąca wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej przesłanym drogą mailową wystąpiła do Spółki o m.in.:

a) kopię pisma Spółki do właściciela działki położonej w
w przedmiocie wyrażenia zgody na wejście w teren wraz z kopią odpowiedzi na to pismo,

b) kopię dokumentów wewnętrznych dotyczących przyłączenia budynku przy ul. do kanalizacji miejskiej, informacji dotyczącej możliwości podłączenia tego budynku z pominięciem działki lub opcjonalnie udostępnienie projektu budowy kanalizacji miejskiej.

W dalszej kolejności – na co zwrócił uwagę Zakład – skarżący zażądał udzielenia informacji w jakiej wysokości wydatkowano środki publiczne na budowę sieci kanalizacji miejskiej, pełnej korespondencji między właścicielem działki a Spółką, a także kopii warunków technicznych dla budowy miejskiej kanalizacji sanitarnej na działce nr

W odpowiedzi – jak zaznaczyła Spółka – poinformowano wnioskodawcę, że:

po pierwsze – korespondencja pomiędzy nią a właścicielem działki jako mająca charakter prywatny nie stanowi informacji publicznej, z zatem nie podlega udostępnieniu. W jej ocenie również dokumenty wewnętrzne, tj. notatki, itp. nie są informacją publiczną;

po drugie – nie ma możliwości podłączenia budynku położonego przy ul. do kanalizacji miejskiej z pominięciem działki w tym zakresie podała link, pod którym znajduje się dokumentacja projektowa kanalizacji;

po trzecie – sieć kanalizacji została sfinansowana ze środków publicznych. W tej kwestii podano łączną kwotę przedsięwzięcia, z uwzględnieniem wysokości środków unijnych.

Spółka wskazała także lokalizację (link) dla warunków technicznych dla budowy miejskiej kanalizacji sanitarnej.

Odnosząc poczynione w sprawie ustalenia do regulacji prawnych przedmiotu działania Zakład stwierdził, że w nakreślonym stanie faktycznym, z uwagi na tożsamy charakter wnioskowanych informacji należy dokonać łącznej analizy wniosku w stosunku do żądania wnioskodawcy obejmującego:

a) udostępnienie kopii pisma Spółki do właściciela działki dotyczącej wyrażenia zgody na wejście w teren wraz z kopią odpowiedzi na pismo oraz

b) udostępnienie pełnej korespondencji pomiędzy właścicielem działki a Spółką.

W ocenie Zakładu korespondencja ta (a i b), jako posiadająca charakter prywatny nie podlega udostępnieniu w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej. Celem tej ustawy – jak argumentował – jest zapewnienie obywatelom dostępu do informacji publicznych, wytworzonych przez podmioty wskazane w ustawie i w zakresie dotyczącym spraw publicznych. Natomiast zamysłem ustawodawcy nie było zapewnienie dostępu do wszelkich informacji, co więcej – jak

stwierdził – „ustawa nie powinna stać się narzędziem do pozyskiwania korespondencji prywatnej”. Zwrócił przy tym należy uwagę, iż w odniesieniu do wniosku w przedmiocie pisma dotyczącego zgody na wejście w teren, nie sposób potraktować treści takiego pisma jako informacji publicznej. Sama bowiem prośba skierowana do podmiotu prywatnego w przedmiocie wejścia w teren nie stanowi informacji publicznej, a pozostaje – do momentu wyrażenia zgody przez właściciela nieruchomości – jedynie w sferze stosunków prywatno-prawnych. Sytuacja kształtować zaczyna się w sposób odmienny jeżeli podmiot, do którego skierowana została propozycja, złoży stosowne oświadczenie woli. Bowiem, zgoda osoby fizycznej na wejście w prywatny teren i dokonywanie na tym terenie prac budowlanych związanych z inwestycją realizowaną ze środków publicznych, w przedmiotowej sprawie – budową kanalizacji sanitarnej, będzie stanowiła informację publiczną jako związana w pierwszej kolejności z wydatkowaniem środków publicznych, a w następnej kolejności jako dokument będący podstawą do przeprowadzania prac powiązanych z funkcjonowaniem i realizacją zadań instytucji publicznej. Natomiast brak takiej zgody powoduje, iż nie została wytworzona informacja mająca walor informacji publicznej, a osoby trzecie nie powinny w trybie dostępu do informacji publicznej mieć dostępu do prywatnej korespondencji, celem weryfikacji osobistych pobudek bądź innych przyczyn, ze względu na które konkretne osoby zgody na wejście w prywatny teren nie wyraziły. Takie bowiem treści nie powinny podlegać kontroli społecznej, ponieważ nie w takim celu została uchwalona ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Zdaniem Zakładu zaznaczenia wymaga również, iż pismo skierowane do podmiotu publicznego przez podmiot prywatny nigdy nie stanie się ani dokumentem urzędowym, ani informacją publiczną tylko dlatego, że znajduje się w jego posiadaniu. Z tych też względów, w zakresie udostępnienia informacji w przedmiocie pisma Spółki do właściciela działki o numerze , odpowiedzi na pismo oraz innej korespondencji, wskazano, iż nie można udostępnić wnioskowanych informacji, jako niemających waloru publicznego.

Stanowisko zbieżne z prezentowanym, na co zwrócił uwagę, jest podzielane zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie prawniczej, gdzie przyjmuje się, iż dokumenty mające charakter prywatny nie stanowią informacji publicznej, a co za tym idzie nie podlegają udostępnieniu. Informacją publiczną nie są również dokumenty prywatne, nawet jeśli znajdują się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji publicznej i w jakimś stopniu dotyczą „sprawy publicznej” w

rozumieniu art. 1 ust. 1, bo w związku z nią zostały zgromadzone.

Na poparcie tych twierdzeń przytoczył wyroki NSA z dnia 11 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 812/05 oraz z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 189/11, a także piśmiennictwo fachowe, podając: Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz., LexisNexis, 2012.

W dalszej kolejności Spółka zaznacza, iż wniosek skarżącego został oceniony według stanu na dzień jego złożenia. Ma to znaczenie z tego względu, iż poprzedni właściciel działki o nr , gdyż w trakcie realizacji inwestycji, tj. budowy kanalizacji nastąpiła zmiana właściciela położonej na niej nieruchomości, wyraził zgodę na wejście w teren. Jednakże zgoda ta nie była przedmiotem wniosku.

Z kolei w kontekście żądania ujawnienia wszystkich dokumentów wewnętrznych, dotyczących przyłączenia do sieci budynku położonego w przy do sieci kanalizacji miejskiej, Spółka uznała, że wnioskowane dokumenty nie są informacją publiczną. W jej opinii dokumenty wewnętrzne, jak wiadomości mailowe pomiędzy Urzędem Gminy a Prezesem Spółki, gdyż wyłącznie taką wewnętrzną dokumentację Spółka w tym stanie faktycznym posiada, nie posiadają waloru oficjalności, nawet jeżeli przedstawiają propozycje załatwienia sprawy. Sfera zamierzeń i planów nie powinna być udostępniana i poddawana przedwczesnemu osądowi zwłaszcza, jeżeli nie zawiera wiążących rozwiązań zarówno dla zainteresowanego podmiotu, jak i nie jest wiążącą informacją związaną z funkcjonowaniem, wykonywaniem zadań publicznych i gospodarowaniem mieniem komunalnym przez Spółkę.

Stanowisko to ZIM poparł poglądem wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 września 2012 r., sygn. akt: I OSK 1203/12, że „(...) Korespondencja, w tym także mailowa osoby wykonującej zadania publiczne, z jej współpracownikami nie jest informacją publiczną, nawet jeżeli w jakiejś części dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych. Korespondencja taka nie ma jakiegokolwiek waloru oficjalności, a nawet jeśli zawiera propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się w zakresie swobody niezbędnej dla podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia. Procesowi podejmowania decyzji nie jest konieczna społeczna kontrola na każdym jego etapie. Zasadne wręcz jest twierdzenie, że kontrola taka mogłaby zakłócić jego przebieg, ponieważ każda ze zgłoszonych propozycji podlegałaby społecznemu i przedwczesnemu osądowi”.

Analogiczne stanowisko – na co zwrócił uwagę – zostało wyrażone również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. akt: I OSK 430/14. Stwierdzono w nim, że „(...) Sądy administracyjne wielokrotnie dawały wyraz stanowisku, że nie wszystkie dokumenty wewnętrzne stanowią informację publiczną. Część z nich wprawdzie służy realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają one o kierunku działania organu w konkretnej sprawie. Dokumenty które służą gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów, jednak nie są w żadnej mierze wiążące dla organu. ewentualnie mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy, nie podlegała zatem udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Takiego charakteru nie mają też opinie i ekspertyzy, służące gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym”.

Wskazując na jednolitość linii orzeczniczej w tej kwestii przytoczył wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 666/12, wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 707/10 i wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 2130/11.

Jednocześnie Zakład podał, że w wyroku NSA z 14 września 2012 r. sygn. akt I OSK 1203/12 wskazano, że „od dokumentów urzędowych w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, odróżnia się dokumenty wewnętrzne, służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty te 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 z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej”.

Tym samym w jego ocenie zarzut skargi, że Spółka błędnie przyjęła, iż dokumenty dotyczące przyłączenia budynku są dokumentami wewnętrznymi, nie znajduje uzasadnienia. Przede wszystkim dlatego, że treść wniosku była sformułowana w sposób wskazujący, iż wnioskodawcy chodzi o dokumenty wewnętrzne, tj. notatki, karty decyzji, itp. (tak: treść wniosku), co wymuszało takie zinterpretowanie żądania, w którym wnioskowane dokumenty obejmowały wewnętrzną, zakładową (ewentualnie międzyinstytucyjną) dokumentację, a nie dokumentację dotyczącą przyłączenia budynku do sieci, (która *de facto* została udostępniona poprzez wskazanie odnośnika (linku) do dokumentacji projektowej kanalizacji pod wskazanym w pkt. 1 c) odpowiedzi na wniosek z dnia 8 września 2015 r., a nadto jest udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej.

Na zakończenie tego wyводу Spółka zwróciła uwagę, iż powołane przez stronę skarżącą orzeczenia odnoszące się do istoty dokumentów wewnętrznych, dotyczą dokumentów wewnętrznych (oraz innych dokumentów) znajdujących się w aktach postępowania. Zatem zacytowane orzeczenia nie znajdują, nawet odpowiedniego, zastosowania w niniejszej sprawie. Spółka zwróciła uwagę, iż w tej sprawie gromadzenie dokumentów nie miało związku z postępowaniem administracyjnym czy sądowym. Analogia do akt postępowania jest więc w tym zakresie – w jej ocenie – nieuprawniona,

Ustosunkowując się do zarzutu skargi w zakresie nie wykonania żądania, zawartego w objętym skargą wniosku, udzielenia informacji w zakresie możliwości podłączenia budynku do miejskiej kanalizacji sanitarnej budynku położonego przy ul.

z pominięciem działki , opcjonalnie o udostępnienie projektu budowy kanalizacji miejskiej – Spółka podała, że poinformowała, iż nie ma możliwości podłączenia do kanalizacji z pominięciem tej działki. Zaakcentowała także, że zrealizowała to żądanie udzielając tak odpowiedzi jak i poprzez wskazanie odesłania do dokumentacji projektowej, będącej załącznikiem do przetargu na budowę kanalizacji w ramach przedsięwzięcia „Zapewnienie prawidłowej gospodarki wodno-ściekowej miasta Mikołów” (11/RB/2014/JRP).

Wskazano także, iż realizacja żądania opcjonalnego nie musiała nastąpić w żądanej przez stronę skarżącą formie, w pierwszej kolejności „z tego powodu, iż całość dokumentacji projektowej zamieszczona jest w Biuletynie Informacji Publicznej (pod adresem: <http://bip-arch.mikolow.eu/content/show.Dhp?pa=przetargi2009070103> i w sposób opisany szczegółowo w punkcie V niniejszej odpowiedzi na skargę), zatem w tym zakresie tryb wnioskowy i związanie sposobem udostępnienia wskazanego przez Skarżącego został wyłączony. Ponadto, żądanie zostało wyrażone w sposób opcjonalny, a więc dobrą wolą Spółki było udostępnienie informacji w odpowiedzi na postawione przez Skarżącego pytanie (przynajmniej tak należy odczytywać intencje Skarżącego wczytując się w treść wniosku), poprzez wskazanie innego dogodniejszego dla Skarżącego miejsca odnalezienia informacji”.

W zakresie żądania dotyczącego informacji – czy sieć została wykonana ze środków publicznych, a jeżeli tak to w jakiej wysokości, wyjaśniono, iż wnioskowana informacja została udzielona, co też jest nie kwestionowane w zakresie realizacji wniosku.

Odnosząc się do udzielenia informacji o warunkach technicznych dla

budynku miejskiej kanalizacji sanitarnej na działce , podniesiono, że została wskazana lokalizacja przedsięwzięcia w formie stosownego hipertłącza, tj. bezpośrednia ścieżka dostępu do wnioskowanej informacji.

Jednocześnie Spółka zaznaczyła, iż dokumentacja projektowa jest jednocześnie załącznikiem do SIWZ dla przetargu na budowę kanalizacji sanitarnej i deszczowej w ramach przedsięwzięcia „Zapewnienie prawidłowej gospodarki wodno-ściekowej miasta Mikołów” w zakresie obejmującym budowę kanalizacji sanitarnej w zlewni oczyszczalni Centrum miasta Mikołów w rejonie ul. Skalnej, Różanej, Kwiatowej, Reta-Śmiłowicka, Kuźnickiej oraz kanalizacji deszczowej dla wyżej wymienionego terenu oraz budowy sieci wodociągowej w ulicy Zielonej wraz z odtworzeniem nawierzchni i uzyskaniem decyzji pozwolenia na użytkowanie (PN-22/RB/2009/JRP) i została zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej. Dokładna lokalizacja przedsięwzięcia w BIP, pod adresem: [http://bip-arch.mikolow.eu/content/show.DhD?pa= przetargi 20090701 03](http://bip-arch.mikolow.eu/content/show.DhD?pa=przetargi+20090701+03). Z uwagi na obszerność dokumentacji projektowej. Spółka wskazała dokładny odnośnik do informacji (tzw. deep link), po to aby w sposób maksymalny ułatwić dostęp do wnioskowanej informacji.

Spółka wyjaśniła także, że ponieważ wskazany link stanowił przekierowanie bezpośrednio do dokumentacji zamieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej, będącej jedną z możliwych form realizacji dostępu do informacji publicznej, to nie musiała realizować żądania będąc związana formą wskazaną przez we wniosku.

Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 ustawy tryb wnioskowy przewidziany jest dla informacji publicznych, które nie zostały zamieszczone w BIP-ie. Organ administracji publicznej nie ma obowiązku udostępniać informacji publicznej w formie i w sposób wskazany we wniosku tylko i wyłącznie wówczas, gdy znajduje się ona w Biuletynie Informacji Publicznej, a porównanie zakresu żądania wyrażonego we wniosku o jej udostępnienie i zakresu informacji znajdujących się w BIP uprawnia do twierdzenia, że są one identyczne. Uprawnienie do uzyskania informacji publicznej na wniosek ograniczone zostało na podstawie art. 3 i art. 10 ust. 1 u.d.i.p. tylko do zakresu przekraczającego dane ogłaszane w BIP – tak także Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 770/12.

Konkludując powyższe rozważania Zakład stwierdził, iż skarga winna zostać oddalona jako oczywiście bezzasadna.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Na wstępie należy wyjaśnić, że prawo do sądu określone zostało w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust.1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.), ratyfikowanej przez Rzeczypospolitą Polską (art. 9, art. 87 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP). Nadto Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 25 stycznia 1995 r. sygn. akt W 14/94, (Dz.U. Nr 14, poz. 67, OTK 1995/1/19) wskazał, że na prawo do sądu składa się także element materialny – możliwość prawnie skutecznej ochrony praw strony na drodze sądowej w ramach odpowiednio ukształtowanej procedury. Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie swojej właściwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, która – zgodnie z art. 1 § 2 tej ustawy - sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Z kolei z brzmienia art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm., dalej: Ppsa) wynika, że w przypadku gdy Sąd stwierdzi, bądź to naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, bądź to naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, bądź wreszcie inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, wówczas – w zależności od rodzaju naruszenia – uchyla decyzję lub postanowienie w całości lub części, albo stwierdza ich nieważność bądź też stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa. Cytowana regulacja prawna nie pozostawia zatem wątpliwości co do tego, że zaskarżona decyzja lub postanowienie mogą ulec uchynieniu tylko wtedy, gdy organom można postawić uzasadniony zarzut naruszenia prawa, czy to materialnego, czy to procesowego, jeżeli naruszenie to miało, bądź mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

Skarga według wymienionych wyżej kryteriów nie zasługuje na uwzględnienie.

Ustalając istotny dla sprawy stan faktyczny Sąd stwierdza, że – co do *meritum* – nie jest on sporny i został nakreślony powyżej przy omawianiu stanowiska organu jak i strony skarżącej. W ocenie Sądu nie ma zatem konieczności jego ponownego powielania w tej części uzasadnienia.

Spór, co do zasady, koncentruje się w pierwszej kolejności wokół ustalenia prawa dostępu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, do dokumentacji dotyczącej – co do *meritum* – materiałów poprzedzających proces budowy miejskiej kanalizacji sanitarnej w Mikołowie, a zwłaszcza tej dotyczącej korespondencji i *de facto* obrazującej, czynności związane z jej posadowieniem na działce nr w prowadzonej wewnątrz struktury administracyjnej, jak i poza nią – jakie wywodzi strona skarżąca, czy też jego braku – jak twierdzi organ. W dalszej kolejności na sposobie wykonania a tym samym realizacji wniosku w – pozostałym – zakresie i zawartego w nim żądania udostępnienia, poprzez przesłanie skanów, wymienionych w nim dokumentów.

Zatem oceny wymaga czy wniosek o udzielenie informacji w nim zawartych strona skarżąca złożyła w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, która w sposób kompleksowy reguluje kwestie dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, czy w trybie wyłączającym jej zakres, a następnie czy Zakład właściwie zrealizował żądanie strony w nim wyrażone.

Tym samym kluczowe jest ustalenie czy wszystkie informacje z toczącego się, ale i poprzedzającego szeroko rozumiany proces inwestycyjny realizowany w drodze przetargu na budowę kanalizacji w ramach przedsięwzięcia „Zapewnienie prawidłowej gospodarki wodno-ściekowej miasta Mikołów” (11/RB/2014/JRP), o jakie zwrócił się do organu skarżący stanowią informację publiczną a ich udostępnianie poddane zostało reżimowi ustawy o dostępie do informacji publicznej, czy też podstawą działania organu są przepisy innych ustaw, wyłączających z mocy art. 1 ust. 2 tej ustawy tryb nią regulowany.

Przechodząc do zarysowanego w sprawie sporu podkreślenia wymaga, że postępowanie wywołane skargą cechuje pewna specyfika, gdyż do skutecznego wniesienia skargi nie jest wymagane wcześniejsze wezwanie danego organu do usunięcia naruszenia prawa, w rozumieniu art. 52 § 1 Ppsa, – tak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 września 2006 r., sygn. akt II SAB/Wa 40/2006, a także WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt IV SAB/GI 103/13.

Kontrola ta, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

W ocenie Sądu skarga na bezczynność Zakładu w niniejszej sprawie nie zasługuje na uwzględnienie. Podkreślić bowiem należy, że z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawie ustalonym

terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu, lub nie podjął stosownej czynności (vide: T. Woś (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, s. 86).

Mając to na uwadze w pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że celem skargi na bezczynność organu administracji jest zwalczanie braku działania (zwłoki) w załatwianiu sprawy administracyjnej. Przy badaniu zasadności skargi na bezczynność organu administracji nie ma znaczenia z jakich powodów określony akt, czy czynność nie została dokonana przez organ. Przy czym Sąd bierze pod uwagę stan sprawy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy. Skarga na bezczynność organu ma bowiem na celu przede wszystkim wymuszenie na organie administracji załatwienia sprawy. W świetle powyższego dla uznania bezczynności organu konieczne jest ustalenie, że organ administracji był zobowiązany, na podstawie obowiązujących przepisów prawa, do wydania decyzji, aktu lub podjęcia określonych czynności i mimo to nie podejmuje działań mających na celu uczynienie zadość temu obowiązkowi.

Wskazać także należy, że wniesienie skargi na „milczenie władzy” jest uzasadnione nie tylko w przypadku niedotrzymania terminu załatwienia sprawy, ale także w przypadku odmowy wydania aktu, mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku, choćby organ mylnie sądził, że załatwienie sprawy nie wymaga wydania aktu (zob. J. P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2006, s. 37). Dla uznania bezczynności konieczne jest zatem ustalenie, że organ administracyjny zobowiązany był na podstawie przepisów prawa do wydania decyzji lub innego aktu, albo do podjęcia określonych czynności.

Jednocześnie – z uwagi na zarzuty zawarte w skardze – podkreślenia wymaga, że wobec braku wyraźnego, ustawowego, zdefiniowania pojęcia „informacji publicznej” czy to w art. 1, czy też w art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, to rozpoznanie każdej sprawy o bezczynność odbywa się dwuetapowo.

W pierwszej kolejności należy zdefiniować i zakwalifikować z jakim żądaniem strona występuje, tj. czy występuje:

po pierwsze – z żądaniem udzielenia informacji o stanie konkretnej sprawy, czy też o sposobie jej załatwienia, czy też o wgląd do akt z niej i

udostępnienia materiałów zgromadzonych w nim, ale także jaki ma ona charakter i w jakim trybie odbywa się jej procedowanie (np. cywilnym, administracyjnym, karnym);

po drugie – jaka jest faza czy etap postępowania, tj. czy jest ono w toku czy też jest zakończone, jeżeli tak to czy jest zakończone prawomocnie czy wprost przeciwnie;

po trzecie – z żądaniem informacyjnym, czyli regulowanym ustawą o dostępie do informacji publicznej, w której – co wymaga podkreślenia – już na wstępie regulacji ustawodawca czyni zastrzeżenie (w jej art. 1 ust. 2), że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem, że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej – wyłącznie – do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1 tej ustawy.

Toteż ażeby mogło dojść do rozstrzygnięcia sprawy o bezczynność na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, warunkiem niezbędnym ale i niewątpliwie pierwszym, czyli warunkiem *sine qua non*, jest dokonanie za każdym razem kwalifikacji wniosku pod kątem, czy zawiera on w sobie żądanie informacyjne w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, czy też nie.

W dalszej kolejności następuje przejście do drugiego etapu, czyli badania skargi – to jest do stwierdzenia, czy w sprawie występuje bezczynność.

W objętym skargą postępowaniu skarżący upatruje bezczynności organu polegającej na nie rozpoznaniu jego wniosku zgodnie z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie, w którym organ nie udzielił mu – w jego ocenie – odpowiedzi na wniosek z dnia 1 września 2015 roku.

Z uwagi na zakreślony w sprawie spór, co do sposobu i formy udostępnienia części żądanej informacji wskazać należy, że uregulowania zawarte w ustawie o dostępie do informacji publicznej, realizujące określone w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, obejmuje dostęp do dokumentów urzędowych oraz dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Z kolei art. 7 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazuje sposoby dostępu do informacji publicznej i określa z jednej strony – formy udostępniania tej informacji przez podmioty zobowiązane, a z drugiej zaś – sposoby jej pozyskiwania przez podmioty uprawnione. Poza ogłaszaniem informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej (pkt

1) i udostępniania w sposób określony w art. 10 i 11 tej ustawy, tj. udostępniania na wniosek informacji publicznej nieudostępnionej w Biuletynie Informacji Publicznej, a także poprzez wyłożenie bądź wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych oraz przez zainstalowanie w miejscach dostępnych urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z tą informacją (pkt 2) – należy do nich również możliwość wstępu na posiedzenia organów kolegialnych, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 oraz wgląd do dokumentów urzędowych, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Toteż nie powinno budzić wątpliwości, że zakres realizacji i sposób dostępu do informacji publicznych wynika z norm zawartych w przytoczonym powyżej art. 7 ustawy o dostępie do informacji publicznej a także z dyspozycji jej art. 8 i art. 9, oraz z przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 10, poz. 68 ze zm.).

Jak wskazuje się w piśmiennictwie fachowym – udostępnienie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej ma charakter generalny i nie wymaga wniosku żadnego podmiotu – tak: M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, s. 55. Następuje ono *ex lege*, w wyniku realizacji obowiązku określonego w art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej i obejmuje całodobowy i nieprzerwany dostęp do informacji publicznych, spełniających warunki określone w art. 8 ustawy oraz do dodatkowych informacji odpowiadających wymogom sformułowanym w art. 8 ust. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z regulacją art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest bezpośrednio związana regulacja jego ust. 1 pkt 2 oraz jej rozszerzenie zawarte w art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Udostępnienie informacji na wniosek każdego zainteresowanego podmiotu jest sposobem uzupełniającym, ale nie fakultatywnym w stosunku do sposobu określonego w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Należy bowiem przyjąć, iż zgodnie z brzmieniem art. 10 tej ustawy bez znaczenia jest, czy informacja udostępniona za pomocą Biuletynu należy do kategorii obowiązkowo udostępnianych za pośrednictwem sieci teleinformatycznej, czy też została tak udostępniona z woli podmiotu zobowiązanego. W tej sytuacji, wówczas kiedy strona skarżąca nie znalazłaby żądanych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej mogłaby domagać się ich udostępnienia w trybie art. 10 ustawy o dostępie

do informacji publicznej, czyli na wniosek. Dopiero wtedy dopuszczalne byłoby też złożenie skargi do sądu na odmowę ich udostępnienia, czy też bezczynność organu.

Konstatując podkreślenia wymaga, że stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej jednym ze sposobów udostępnienia informacji publicznych jest ich ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, zaś art. 10 ust. 1 stanowi, że informacja publiczna, która nie została udostępniona w tym Biuletynie lub centralnym repozytorium jest udostępniana na wniosek. Z przepisów tych wynika zatem, że tylko informacje publiczne opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej uważa się za udostępnione, zaś wszystkie inne informacje, w tym w szczególności wymienione w art. 6 ustawy o informacji publicznej są udostępniane na wniosek bez względu na to czy funkcjonują w obiegu publicznym, na stronach internetowych podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych, a także czy dostęp do tych informacji, tj. do internetu, domagający się ich udostępnienia ma łatwy czy też utrudniony. O obowiązku udostępnienia informacji publicznej nie opublikowanej w Biuletynie, a będącej na stronie internetowej, przesądza nie dostęp do internetu, ale nieopublikowanie w Biuletynie – tak NSA w wyroku z dnia 23 września 2014 r., sygn. akt I OSK 34/14.

Tymczasem z akt sprawy nie wynika, ale też nie wskazuje inaczey strona skarżąca, ażeby informacje żądane we wniosku w części dotyczącej przebiegu kanalizacji objętej zapytaniem i koszty jego budowy nie znajdowały się na stronie internetowej wskazanej przez Zakład, w linku umieszczonym w Biuletynie. Zatem skarżący domagał się udostępnienia informacji opublikowanych w Biuletynie.

Odesłanie do Biuletynu Informacji Publicznej w przedmiotowej sprawie uczyniło zadość wykonaniu przez podmiot zobowiązany żądania udostępnienia informacji na wniosek, gdyż informacje zawarte pod wskazanymi adresami odnoszą się tak bezpośrednio jak i konkretnie do *meritum* żądania. Zwierają dane istotne z punktu widzenia pytającego, a ich uzyskanie nie wymaga przedsięwzięcia dodatkowych czynności. Stanowisko zbieżne z prezentowanym wyraził NSA w wyrokach z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. I OSK 844/10 i z dnia 21 czerwca 2012 r. sygn. akt I OSK 770/12 oraz WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 27 marca 2008 r. sygn. II SAB/7/09.

W rozpoznawanej sprawie – co wymaga podkreślenia – strona skarżąca nie tylko nie zanegowała, ale też nie podnosiła, ażeby adresy stron internetowych podane w odpowiedzi na wniosek i znajdujące się pod tymi linkami wiadomości nie zawierały danych objętych zapytaniem.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym, z którym utożsamia się skład orzekający, podkreśla się, że organ administracji publicznej w przypadku informacji udostępnionej w Biuletynie Informacji Publicznej nie ma obowiązku dokonywania wydruków z Biuletynu i przesyłania ich żądającemu. Wynika to w sposób jednoznaczny z treści art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek. Udostępnienie zatem informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej wyłącza obowiązek ponownego jej udostępnienia na wniosek zainteresowanego. Bezczytność organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej ma natomiast miejsce wtedy, gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie podejmuje stosownych czynności tj. nie udostępnia informacji w sposób przewidziany w ustawie m.in. w sposób wskazany w art. 10 ust. 1 w zw. z art. 7 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Skoro w niniejszej sprawie żądana przez skarżącego – w części dotyczącej przebiegu kanalizacji i kosztów inwestycji – informacja publiczna została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, to nie mógł mieć zastosowania przepis art. 14 ustawy o dostępie do informacji publicznej, albowiem reguluje on sposób udostępnienia informacji publicznej, co nie mogło mieć miejsca w sprawie niniejszej – tak NSA w wyroku z dnia 25 września 2008 r., sygn. akt I OSK 416/08 i przywołane tam orzecznictwo.

Jednocześnie Sąd wskazuje, że – w zakresie żądania udzielenia informacji w kwestii możliwości podłączenia do miejskiej kanalizacji sanitarnej budynku położonego przy z pominięciem działki opcjonalnie o udostępnienie projektu budowy kanalizacji miejskiej – Spółka poinformowała, iż nie ma możliwości podłączenia do kanalizacji z pominięciem wskazanej działki. Organ udzielił odpowiedzi, a stanowisko w niej zawarte nie wymagało uzasadnienia ani szerszych wyjaśnień.

Ponadto Spółka podała, że dokumentacja projektowa będącego jednocześnie załącznikiem do SIWZ dla przetargu na budowę kanalizacji sanitarnej i deszczowej w ramach przedsięwzięcia „Zapewnienie prawidłowej gospodarki wodno-ściekowej miasta Mikołów” w zakresie obejmującym budowę kanalizacji sanitarnej w zlewni oczyszczalni Centrum miasta Mikołów w rejonie ul. Skalnej, Różanej, Kwiatowej, Reta-Śmiłowicka, Kuźnickiej oraz kanalizacji deszczowej dla wyżej wymienionego terenu oraz budowy sieci wodociągowej w ulicy Zielonej wraz z odtworzeniem nawierzchni i uzyskaniem decyzji pozwolenia na użytkowanie (PN-

22/RB/2009/JRP) została zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej, podając adres dokładnej lokalizacji tegoż przedsięwzięcia w BIP. Uwzględniając obszerność dokumentacji projektowej, Spółka wskazała dokładny odnośnik do informacji (tzw. deep link), po to – jak wyjaśniła – „aby w sposób maksymalny ułatwić Skarżącemu dostęp do wnioskowanej informacji”.

Podsumowując wymaga zaakcentowania, że dysponent informacji publicznej jest zobowiązany do jej udostępnienia tylko wtedy, gdy informacja ta nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w obiegu publicznym, co nie pozwala zainteresowanemu zapoznać się z jej treścią inaczej niż wskutek złożenia wniosku do odpowiedniego organu o udzielenie informacji.

Z kolei odnosząc się do części wniosku obejmującego żądanie udostępnienia korespondencji prowadzonej z właścicielem działki dotyczącej wyrażenia zgody na wejście w teren wraz z kopią odpowiedzi na pismo oraz wniosku o udostępnienie pełnej korespondencji pomiędzy organem właścicielem tej działki oraz pomiędzy organami – Sąd stwierdza, że nie stanowi ona informacji podlegającej udostępnieniu w reżimie unormowanym ustawą o informacji publicznej.

W konkretnej sprawie przymiotu takiego nie mają zarówno ustalenia czynione wewnątrz struktury administracyjnej w jakiegokolwiek formie, jeżeli mają one wyłącznie charakter niewiążących czy roboczych ustaleń, będących w fazie wstępnego planowania, czy też koncepcyjnego ustalania ewentualnych zamierzeń, jak w przedmiotowej sprawie, dotyczące chociażby przyłączenia do sieci kanalizacji miejskiej budynku położonego przy ul. jak i z poza tej struktury, czynione z właścicielem działki jeżeli zmierzają do zawarcia w przyszłości umowy czy to o charakterze cywilnoprawnym, czy administracyjnoprawnym, jeżeli – w konsekwencji – nie dochodzi do jej zawarcia.

Ocena konkretnego dokumentu pod kątem spełniania przezeń wymogów informacji publicznej powinna być dokonywana w świetle procedury w trakcie, której dokument został wytworzony. Przepisy konkretnej procedury mogą zawierać regulacje odmawiające dokumentowi, nawet wytworzonemu przez organ władzy publicznej, cechy informacji publicznej podlegającej udostępnieniu. Jest to tyle istotne, że nie tylko sama ustawa o dostępie do informacji publicznej zawiera ograniczenia w jej stosowaniu, ale również nie może uchybiać w tym względzie przepisom innych ustaw odmiennie regulującym te kwestie.

W innym przypadku doszłoby do sytuacji, w której określona informacja byłaby niedostępna w ramach procedury dostępu do akt sprawy, a dostępna poprzez tryb określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej, z czym nie można się zgodzić, gdyż nie taka jest wola ustawodawcy wyrażona *expressis verbis* w art. 1 ust. 2 ustawy, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1, czyli „centralnym repozytorium”.

Stanowisko zbieżne z wyrażonym powyżej zawarto w wyrokach NSA z dnia 5 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 1948/14 oraz z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2948/12.

Dokumenty wewnętrzne, jak wiadomości mailowe pomiędzy Urzędem Gminy a Prezesem Spółki, gdyż – jak wskazał Zakład – w przedmiotowej sprawie wyłącznie taką dokumentację wewnętrzną posiada, nie posiadają waloru oficjalności, nawet jeżeli przedstawiają propozycje załatwienia sprawy. Zasadnie Spółka podniosła, że sfera zamierzeń i planów nie powinna być udostępniana i poddawana przedwczesnemu osądowi zwłaszcza, jeżeli nie zawiera wiążących rozwiązań zarówno dla zainteresowanego podmiotu, jak i nie jest wiążącą informacją związaną z funkcjonowaniem, wykonywaniem zadań publicznych i gospodarowaniem mieniem komunalnym przez Spółkę.

Słusznie organ odwołał się do stanowiska NSA, wyrażonego w wyroku z dnia 14 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1203/12, że korespondencja, w tym także mailowa osoby wykonującej zadania publiczne, z jej współpracownikami nie jest informacją publiczną, nawet jeżeli w jakiejś części dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych. Korespondencja taka nie ma jakiegokolwiek waloru oficjalności, a nawet jeśli zawiera propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się w zakresie swobody niezbędnej dla podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia. Procesowi podejmowania decyzji nie jest konieczna społeczna kontrola na każdym jego etapie. Zasadne wręcz jest twierdzenie, że kontrola taka mogłaby zakłócić jego przebieg, ponieważ każda ze zgłoszonych propozycji podlegałaby społecznemu i przedwczesnemu osądowi.

Sądy administracyjne, na co także zwrócił uwagę ZIM cytując fragmenty przywoływanych orzeczeń, wielokrotnie dawały wyraz stanowisku, że nie wszystkie

dokumenty wewnętrzne stanowią informację publiczną. Część z nich wprawdzie służy realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają one o kierunku działania organu w konkretnej sprawie. Dokumenty, które służą gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów, jednak nie są w żadnej mierze wiążące dla organu, ewentualnie mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy, nie podlegają zatem udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Takiego charakteru nie mają też opinie i ekspertyzy, służące gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym. Od dokumentów urzędowych w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, odróżnia się dokumenty wewnętrzne, służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty te 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 z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej – por. orzecznictwo przytoczone powyżej.

Informacją publiczną zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy są objęte wyłącznie sprawy publiczne, w tym dokumenty urzędowe, a nie są jej przedmiotem sprawy prywatne lub dokumenty prywatne. Natomiast jeżeli dokument prywatny znajdzie się w posiadaniu władz publicznych, czy informacja z zakresu spraw prywatnych w aktach spraw administracyjnych, to nie stają się przez to przedmiotem informacji publicznej. Z art. 47, art. 51 ust. 1 i art. 76 Konstytucji RP można wywieść prawo do prywatności, a więc ochrony życia prywatnego. Sprawy prywatne, to m.in. sprawy życia osobistego, rodzinnego. Tym samym czynności realizowane przez osobę fizyczną nawet przed organem albo wspólnie z nim a nie dotyczące sfery publicznej tylko jej spraw rodzinnych, majątkowych nie podlegają reżimowi ustawy o dostępie do informacji publicznej. W konsekwencji nie ma, gdyż mieć nie może, zastosowania regulowanej nią – w jej art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 2 – tryb odmowy udostępnienia informacji publicznej. Przeciwnie prowadziłoby to do braku spójności i konsekwencji w uznaniu czy w przedmiotowej sprawie żądana informacja jest informacją publiczną a udostępnienie jej podlega ograniczeniom z art. 5 ustawy, czy – jak wywodzi organ – nie jest nią, a tym samym wyłączona jest możliwość procedowania w granicach i na podstawie tej ustawy.

Tym samym skład orzekający w pełni akceptuje stanowisko wyrażone przez NSA w wyroku z dnia 11 stycznia 2010 r., sygn. akt OSK 1541/09, że „nie sposób mówić o bezczynności, jeśli organ poinformował zainteresowanego (choćby zwykłym pismem), iż treści będące przedmiotem sporu nie są informacjami publicznymi”.

Pojęcie informacji publicznej zostało zdefiniowane w art. 1 ust. 1 i art. 6 tej ustawy. Zgodnie z powołanymi przepisami informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, w szczególności wymienionych w jej art. 6. Stwierdzić zatem można, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących zadania publiczne oczywiście w zakresie tych zadań. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Stanowi ją treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej oraz podmioty niebędące organami administracji, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane.

Z kolei art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej.

Przymiot informacji publicznej posiadają wszelkiego rodzaju dokumenty urzędowe organu, będące dowodem tego, co w nich urzędowo stwierdzono, zaświadczone bądź podano, wytworzone w ramach realizacji powierzonych mu zadań, a więc dokumenty powstałe w związku z prowadzeniem konkretnych spraw. Nie stanowią informacji publicznej wszelkiego rodzaju dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej. Nie jest przy tym istotne, jakiego rodzaju postępowanie wszczyna dokument prywatny i czy w ogóle wszczyna, bądź też, jakiej czynności organu oczekuje podmiot, składając dokument prywatny. Stosownie do treści art. 245 Kpc, dokument prywatny stanowi dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie i tym różni się od dokumentu urzędowego, że nie jest sporządzony przez organ władzy publicznej i inny organ państwowy (nie pochodzi od organu władzy publicznej lub innego organu państwowego) w zakresie ich działania, dokument prywatny niczego w sposób urzędowy nie zaświadcza (art. 244 § 1 Kpc).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 812/05, opublik. LEX nr 236465, wyraził pogląd, że dokumenty prywatne, jako takie, nie stanowią informacji publicznej, w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podobne stanowisko zaprezentował NSA w wyroku z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1035/10 oraz sygn. I OSK 385/10 z dnia 22 czerwca 2010 r.

Skład orzekający podziela stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, że zakres przedmiotowy ustawy wytycza i obejmuje dostęp tylko do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszelkich informacji – tak NSA w wyroku z 13 czerwca 2014r., sygn. akt I OSK 3070/13.

Zgodzić się przy tym należy ze stroną skarżącą, że informacją publiczną są nie tylko dokumenty sporządzone przez organ będący adresatem wniosku o udostępnienie informacji, ale również dokumenty będące w jego posiadaniu a sporządzone przez inne podmioty, w tym prawa prywatnego, jednakże – czego nie dostrzega strona skarżąca – wyznacznikiem ich charakteru staje się to czy dotyczą funkcjonowania tego organu, a więc sprawy publicznej czy też nie. Trudno byłoby zaakceptować pogląd, że każda korespondencja prowadzona z organem stanowi informację publiczną przez to tylko, że jest w jego posiadaniu. Strona skarżąca nie żąda informacji o korespondencji jako takiej, ale o jej treści, a ta z kolei jeżeli nie jest sprawą publiczną nie podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tylko dokument zawierający informację, której zakres pokrywa się z treścią art. 1 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podlega udostępnieniu.

Jednocześnie skład orzekający w pełni podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w uchwale z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 7/13, że „dokumenty z akt sprawy są udostępniane w drodze uregulowań szczególnych, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., którymi są przepisy procedury karnej, cywilnej lub administracyjnej. W uchwale tej wskazano, że przepisami takimi są np. art. 73 - 74 Kodeksu postępowania administracyjnego, art. 156 i 321 Kodeksu postępowania karnego, czy rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r., Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249 ze zm.), a także art. 525 Kodeksu postępowania cywilnego, czy też art. 12a § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”.

Mając powyższe na uwadze Sąd stwierdza, że organ zajął stanowisko w sprawie i udzielił odpowiedzi na objęte wnioskiem pytania. Tym samym, aczkolwiek

odpowiedź nie satysfakcjonuje strony skarżącej, to wobec poczynionych a przywołanych powyżej ustaleń nie można uznać, że organ w jakikolwiek sposób pozostał bezczynny wobec wniosków skarżącego. Wskazuje na to treść odpowiedzi.

Zdaniem składu orzekającego, takie zachowanie stanowi przejaw aktywności wobec poszczególnych żądań skarżącego a nie bezczynności organu. Skoro, skarżący uznał, że otrzymane już informacje są dla niego niewystarczające, to powinien skonkretyzować, o jakie jeszcze szczegółowe informacje mu chodzi i złożyć w tym zakresie nowy wniosek w trybie art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie oznacza to jednak, iż automatycznie każdy dokument, o który wnosi skarżący jest informacją publiczną i będzie podlegał rygorom ustawy o informacji publicznej.

Mając to na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach – na podstawie art. 151 Ppsa – orzekł jak w sentencji.



Na oryginalnym dokumencie
z zachowaniem z oryginałem
SPECJALISTA
Magdalena Nowacka-Brzeźnick