

Opinia prawna

Sporządzona w dniu 31 lipca 2013 r.

w ramach Programu Poradnictwa Prawnego Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka dla p. Jana Niedośpiała, w sprawie możliwości udostępnienia paktu (umowy) zawartej pomiędzy Prezydentem Jackiem Majchrowskim a Klubem Radnych Miasta Krakowa Platformy Obywatelskiej, w ramach projektu “Monitoring Rady Miasta i rad dzielnic Krakowa”, finansowanego ze środków Fundacji im. Stefana Batorego.

Opracowała: *Magdalena Galan*
poradnictwoprawne@stanczyk.org.pl

stan prawny na dzień 31 lipca 2013 r.

Struktura opinii:

Opinia składa się z następujących części: Pierwsza część zawiera opis stanu faktycznego. W części drugiej znajduje się sformułowane przez zamawiającego pytanie oraz odpowiedź. Część trzecia zawiera uzasadnienie. W części czwartej zawarto podsumowanie niniejszej opinii.

Stan faktyczny:

Dnia 22 stycznia 2013 r. współpracowniczka Fundacji przekazała drogą elektroniczną wniosek o dostęp do informacji publicznej, tj. prośbę o udostępnienie treści umowy w sprawie współpracy koalicyjnej podpisanej w listopadzie 2012 roku pomiędzy Prezydentem Miasta Krakowa, Panem Jackiem Majchrowskim a Klubem Radnych Platforma Obywatelska w Radzie Miasta Krakowa (zwaną dalej umową koalicyjną). W odpowiedzi z dnia 4 lutego 2013 r. Prezydent Miasta Krakowa odmówił udostępnienia treści umowy koalicyjnej, jako niestanowiącej informacji publicznej. Powyższe uzasadniono brakiem spełnienia przesłanek, umożliwiających uznanie informacji, za posiadającą przymiot "publiczności". W ocenie Prezydenta, informacja stanowi informację publiczną, jeśli zostały zrealizowane dwa warunki łącznie - wykonywanie władzy publicznej i zaangażowanie mienia komunalnego. Jednocześnie poinformowano, że Pan Jacek Majchrowski, wybrany w wyborach powszechnych na Prezydenta Miasta Karkowa, uczestniczył w spotkaniach z członkami Klubu Radnych Miasta Krakowa, w ramach których uzgodnione zostały zasady partnerskiej współpracy. Według przedstawionego w odpowiedzi stanowiska, założeniem dokonanych wspólnie uzgodnień jest uzyskanie zrównoważenia pozycji politycznych obydwu stron, co w ocenie sygnatariuszy winno się przełożyć na lepszą efektywność realizacji strategicznych i priorytetowych zadań ujętych w miejskich planach i dokumentach. Fundacja Stańczyka uznając, iż umowa koalicyjna posiada charakter "publiczności", wskazuje że sytuacja jej nieudostępnienia stanowi zaprzeczenie realizacji prawa człowieka i obywatela w zakresie dostępu do informacji publicznej.

hPrzedmiot niniejszej opinii stanowi odpowiedź w zakresie możliwości uznania umowy koalicyjnej, zawartej pomiędzy Prezydentem Jackiem Majchrowskim a Klubem Radnych w Radzie Miasta Krakowska Platforma Obywatelska, za informację publiczną, a w konsekwencji możliwości udostępnienia przedmiotowej umowy.

Odpowiedź:

Umowa koalicyjna stanowi informację publiczną oraz winna podlegać udostępnieniu w drodze ustawy o dostępie do informacji publicznej. Równoczesne spełnienie przesłanek wykonywania władzy publicznej i wykorzystania mienia publicznego nie jest warunkiem koniecznym uznania informacji za informację publiczną, w sytuacji podejmowania działań przez organy władzy publicznej. Pan Jacek Majchrowski nie może podejmować skutecznych zobowiązań w zakresie spraw publicznych, działając w imieniu własnym, a nie w ramach piastowanego urzędu Prezydenta Miasta Krakowa.

Uzasadnienie

1. Art. 61 Konstytucji, w ust. 1 formułuje prawo obywatela do pozyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Jednocześnie, dalsza część wyżej wspomnianego artykułu, rozszerza krąg zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej o samorządy gospodarcze i zawodowe oraz inne osoby oraz jednostki organizacyjne, *“w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”*. Literalne brzmienie art. 61 Konstytucji wskazuje więc, iż obywatel posiada prawo do informacji o wszelkich działaniach organów władzy publicznej i nie jest ono ograniczone jedynie do sytuacji, w których informacja dotyczy jednoczesnego wykonywania władzy publicznej i wykorzystania mienia publicznego. Powyższe ograniczenie dotyczy jedynie innych osób lub jednostek organizacyjnych realizujących zadania publiczne. W literaturze wskazuje się na rozróżnienie pomiędzy kategorią organów władzy publicznej a kategorią podmiotów wykonujących władzę publiczną. M. Kłaczyński wskazuje na następujące rozumienie pojęć *“władza publiczna”* i *“organ władzy publicznej”*, przywołując stanowisko doktryny w tym zakresie: *“Ustawodawca mówi więc o władzy publicznej wówczas, gdy wskazuje na pewne generalne powinności czy uprawnienia. Natomiast wówczas, gdy chodzi o konkretyzację tych powinności i uprawnień - wskazuje na organy, które mają realizować wspomniane obowiązki.”* [M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 44]. 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 sędziowskiej”, 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), inne podmioty wykonujące zadania publiczne, niezależnie od formy ich działania; przykładowo należą do tej kategorii: spółdzielnia mieszkaniowa, Polski Związek Działkowców w zakresie związanym z dysponowaniem przez nie majątkiem publicznym (II), a także związki zawodowe i partie polityczne (III).”* (Kłaczyński M., Szuster S., *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, LEX/el., 2003).

Powyższe zostało także wyrażone w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2013 r.: *“dostęp do informacji **publicznych** ma swoje umocowanie przede wszystkim w art.61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl tego przepisu każdy ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów **władzy publicznej** oraz osób pełniących funkcje **publiczne**. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują*

one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. (tak NSA w orzeczeniu w sprawie o sygnaturze akt: I OSK 191/13).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w art. 11a pkt 2, wśród organów gminy wymienia prezydenta miasta. Prezydent Miasta Krakowa pełni więc funkcję organu władzy publicznej. Powyższa kategoria podmiotów została wyrażona wprost zarówno w Konstytucji, jak i w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 ze zm.), jako zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. Powyższe zostało potwierdzone w orzecznictwie sądów administracyjnych: *„Ustawodawca w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej expressis verbis nie wymienił żadnych organów władzy publicznej. Niewątpliwie w pkt 1 ustawodawca utożsamia z pojęciem 17 organów władzy publicznej wszystkie organy administracyjne funkcjonujące w istniejącym aparacie władzy, a także te podmioty, których w sensie organizacyjnym nie zalicza się do administracji, a które są powołane w drodze ustawy do organizacji i realizacji zadań publicznych”.* (wyrok NSA z dnia 6 marca 2008 r., I OSK 1918/07, System Informacji Prawnej LEX nr 505424).

Nadto, art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że działalność organów gminy jest jawna, a jej ograniczenia mogą wynikać jedynie z ustawy. W ust. 2 powoływanego przepisu wskazano przykładowo, że w zakresie jawności mieści się prawo do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Wyrażone w orzeczeniu z dnia 15 października 2007 roku (II SAB/Kr 56/07) stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wskazuje, iż *“z uwagi na niejasne ustawowe sformułowania realizacja prawa dostępu do informacji publicznej winna opierać się na art. 61ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”.*

2. Definicja legalna pojęcia “informacji publicznej” jest zawarta w ustawie z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U.2001.112.1198 ze zm.) o dostępie do informacji publicznej (zwanej dalej Ustawą). Stanowi ona konkretyzację uprawnienia konstytucyjnego, sformułowanego w art. 61 Konstytucji. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 Ustawy *“Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu (...)”.* Analiza powyższego artykułu wskazuje na szeroką interpretację omawianego pojęcia. Potwierdza to również treść art. 6 Ustawy, w którym wskazano jedynie przykładowy katalog informacji, podlegających udostępnieniu, jako publiczne. Tezę tę potwierdza również stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego: *“zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym ustawą. Ponieważ stosowanie tego przepisu w praktyce z uwagi na zawarte tam niedookreślone pojęcia mogło powodować pewne trudności,*

ustawodawca w art. 6 u.d.i.p. podjął próbę doprecyzowania tych zwrotów poprzez wyliczenie, jakie informacje i dokumenty podlegają udostępnieniu jako informacje publiczne. Zdecydował więc, że udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym a) treść i postać dokumentów urzędowych, między innymi - treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających, b) stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu Kodeksu Karnego, c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, d) informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych. Wyliczenie to w sposób oczywisty nie ma charakteru zamkniętego. Jest to katalog otwarty, który nie obejmuje wszystkich przypadków, w których informacja podlega udostępnieniu". (tak NSA w orzeczeniu z dnia 5 kwietnia 2013 r. w sprawie o sygnaturze akt: I OSK 191/13).

Ponadto, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych, wskazuje się na konieczność szerokiej interpretacji prawa do informacji publicznej. Z uwagi na konstytucyjny charakter powyższego uprawnienia, regulacje w tym zakresie powinny być interpretowane szeroko, a wszelkie wyjątki od tej reguły należy rozumieć wąsko. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego *"Oznacza to powinność stosowania w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzeniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego"*. (tak NSA w orzeczeniu z dnia 14 listopada 2003 r. w sprawie o sygn. akt II SAB 199/03).

Zgodnie z treścią wyżej przywołanego art. 1 Ustawy, informacja o sprawach publicznych, stanowi informację publiczną. Sprawami publicznymi są wszelkie działania władz publicznych i ich jednostek oraz innych podmiotów publicznych, a także, w zakresie wykonywania zadań publicznych lub dysponowania majątkiem publicznym, wszelkich innych osób. Ograniczenie zakresu informacji publicznej do informacji o sprawach publicznych stanowi istotną przesłankę. Stąd też informacja pozostająca w posiadaniu władz publicznych, a dotycząca spraw innych niż publiczne nie jest informacją publiczną. Natomiast, zgodnie z orzeczeniem NSA z dnia 22 marca 2012 r. *"(...) każdy dokument służący realizacji zadań publicznych przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej podlega udostępnieniu na zasadach przewidzianych w omawianej ustawie"*. (Tak NSA w sprawie o sygn. akt: I OSK 638/12).

Należy przytoczyć brzmienie art. 7 Konstytucji, w którym wyrażona została zasada legalizmu: *"Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa"*. Niezależnie od powyższego także w sytuacji, gdy organ działa bez podstawy prawnej, informacja o powyższym działaniu winna być jawna i dostępna. Wojewódzki Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 15 października 2007. stwierdził, że *"Organy publiczne, a precyzyjniej określając organy uprawnione do wykonywania zadań publicznych, z założenia nie podejmują innych czynności jak załatwianie spraw publicznych. Wykonywanie zadania publicznego nie może polegać na realizacji sprawy prywatnej i stąd pod pojęciem informacji o sprawie publicznej należy rozumieć również każdą czynność i każde działanie organu władzy publicznej tak w sferze prawa*

administracyjnego, jak i np. w sferze prawa cywilnego.” (tak WSA w Krakowie w sprawie o sygn. akt: II SAB/Kr 56/07). Z orzeczenia WSA w Krakowie wynika więc, iż organ publiczny nie podejmuje innych działań, aniżeli mieszczące się w sferze prawa publicznego. Przyjęcie odmiennego stanowiska doprowadziłoby do sytuacji, w której organom władzy publicznej przyszanje się, niewyrażone zarówno w ustawie jak i orzecznictwie, prawo do podejmowania czynności w sferze publicznej poza możliwą ze strony społeczeństwa kontrolą poprawności oraz rzetelności tych działań. Powyższe stanowi zaprzeczenie istoty konstytucyjnego prawa społeczeństwa do uzyskania informacji o działaniach organów publicznych.

Należy zauważyć, iż podejmowanie aktywności w zakresie spraw publicznych nie może być uznawane za działanie w sferze prywatnej. Organ władzy publicznej posiada dwie sfery życia: prywatna oraz publiczną. W sferze życia prywatnego znajdują się aktywności rodzinne, osobiste, religijne i inne, natomiast odrębną kategorię stanowi aktywność w sferze publicznej. Do powyższej należy pełniona funkcja publiczna oraz aktywność publiczna. Te dwie kategorie są wobec siebie niezależne, co posiada swe praktyczne implikacje. Życie prywatne osób pełniących funkcje publiczne jest chronione prawem do prywatności, dlatego jest ono wyłączone spod zakresu informacji dostępnych publicznie. Natomiast, wszelkie działania należące do kategorii życia publicznego są jawne, a informacja o nich podlega udostępnieniu w drodze ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podstawową przesłankę stanowi fakt wykonywania zadania publicznego, a więc dokonywania czynności mających wpływ na prawa lub obowiązki podmiotów prywatnych. Koniecznym jest uznanie niezależności powyższych sfer życia osób sprawujących funkcje publiczne. Stąd też, należy uznać, iż organ władzy publicznej występując jako osoba prywatna nie może dokonywać skutecznych prawnie zobowiązań w sferze prawa publicznego. Jedynie realizując zadania publiczne, a więc posiadając ku temu legitymację prawną, może wywoływać skutki w sferze prawa publicznego w zakresie swych kompetencji. zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2013 r. informację publiczną stanowi *“treść dokumentów wytworzonych przez organy **władzy publicznej** i podmioty niebędące organami administracji **publicznej**, treść wystąpień i dokonywanych przez nie ocen, niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Chodzi tu przy tym o wszelkiego rodzaju dokumenty odnoszące się do zobowiązanego podmiotu, a więc nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez niego, ale także te, których używa on do zrealizowania powierzonych prawem zadań. Bez znaczenia jest zaś to, w jaki sposób znalazły się one w jego posiadaniu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne jest jedynie, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań **publicznych** przez dany podmiot i odnosiły się do niego bezpośrednio. Innymi słowy, przedmiotowe dokumenty muszą wiązać się ze sferą faktów zaistniałych po stronie podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji **publicznej**.” (tak NSA w sprawie o sygn. akt: I OSK 191/13).*

Przyjęcie odmiennego stanowiska uzasadniałoby żądanie dostępu do informacji o życiu prywatnym osób pełniących funkcje publiczne.

Wnioski:

Konkludując, należy stwierdzić, iż zarówno analiza regulacji w przedmiotowym zakresie, jak i stanowisko doktryny i orzecznictwa wskazują, iż informacja o działalności organu władzy publicznej i innych podmiotów zobowiązanych winna podlegać udostępnieniu. Powyższe ma na celu realizację zasady jawności działań organów władzy publicznej oraz prawa obywateli do jej kontroli. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznacza ograniczenie konstytucyjnego prawa, którego realizację chronić winny między innymi organy władzy publicznej. Pełnienie funkcji publicznej oznacza możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań w sferze publicznej, ale rodzi także obowiązek realizacji prawa osób będących odbiorcami tej aktywności, do weryfikacji oraz oceny słuszności podejmowanych aktywności.