



[nasza sygn. 2013/0007/FIMO/PŻ]

Kraków, 5 lutego 2013r.

Pan Dominik Jaśkowiec

Przewodniczący Komisji Rady Miasta
Krakowa ds. Reformy Ustroju
Samorządowego, Współpracy i Dialogu
Społecznego

Uwagi do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa zmieniającego Statut Miasta Krakowa [druk 1122]

W imieniu Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka pragnę przedłożyć pod rozagę Komisji uwagi do projektu zmiany ww. uchwały w zakresie planowanej zmiany par. 8a ust. 1 oraz ust. 5 w zw. z ust. 3 i 4.

Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka jest apolityczną, niedochodową, pozarządową organizacją społeczną, działającą na rzecz promowania i realizowania idei społeczeństwa obywatelskiego głównie poprzez prowadzenie działań na rzecz jawności życia publicznego, w szczególności poprzez kontrolę obywatelską, jak i ochronę realizacji prawa człowieka do informacji o działalności instytucji publicznych.

Zdając sobie sprawę z kompetencji dla samorządów gminnych wskazanej w art. 11b ustawy o samorządzie gminnym do określania zasad dostępu do dokumentów i korzystania w statucie gminy, pragniemy jednak wskazać na brak możliwości ingerowania takich uregulowań w zakres uprawnień obywateli zagwarantowany art. 61 Konstytucji i potrzebę zachowania zgodności takich zapisów z ustawą o dostępie do informacji publicznej. W wyroku z dnia 16 września 2002 r. (sygn. akt K 38/01) Trybunał Konstytucyjny stwierdzając zgodność z Konstytucją ww. przepisu 11b, wskazywał jednocześnie:

... unormowanie w statucie zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich w żadnej mierze nie mogą wpływać kształtująco na realizację obywatelskiego prawa do informacji. Mogą one natomiast dotyczyć wewnętrznych zasad funkcjonowania struktur organizacyjnych samorządu terytorialnego.

Sumując, upoważnienie, o którym mowa w zaskarżonych przepisach ustaw odnosi się do uregulowania w statucie tylko techniczno-porządkowych zasad dostępu do dokumentów, dotyczących wykonywania zadań publicznych przez organy samorządowe i korzystania z tych dokumentów. Statuty jednostek samorządowych, któreby wykraczały w swych unormowaniach poza tak rozumiane upoważnienie naruszałyby zarazem przepisy Konstytucji i odpowiednich ustaw.

Również w orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowały się sprawy na powyższym tle. I tak w wyroku WSA we Wrocławiu z 6 listopada 2008 roku (sygn. akt III SA/Wr 430/08) podkreślił, że:

... konstytucyjne prawo obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy skonkretyzowane zostało w przepisach ustawy o samorządzie gminnym (art. 11b) oraz w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. Oraz że:

W tym względzie Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że zasady te - jak wskazał to Trybunał Konstytucyjny w przywołanym w skardze wyroku - powinny przybrać charakter norm organizacyjno-technicznych. W żadnym zaś razie ustalenie zasad dostępu nie oznacza uprawnienia rady gminy do modyfikowania regulacji ustawowych określających przedmiotowy zakres udostępnianych informacji.

Podobnie WSA w Opolu w wyroku z 12 października 2012 r. (syg. Akt II SA/Op 216/09).

W związku z powyższym w zakresie zmian par. 8a ust. 1 należy wskazać na potencjalne ograniczenie standardu udostępniania informacji publicznej gwarantowanego art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wprowadzenie równorzędności sposobów udostępniania informacji w BIPie, na wniosek albo wyłożeniem lub wywieszeniem, poprzez równe użycie alternatywy rozłącznej może powodować praktyki odmowy zamieszczenia informacji w BIP lub realizacji wniosku, jeśli informacja zostanie wywieszona np. na tablicy w urzędzie. Takie z kolei sytuacje byłyby niezgodne z wspomniany art. 10. Zgodnie z podniesionym przepisem, stosując wykładnię a contrario, należy uznać, że wyłącznie informacje zamieszczone w BIP lub Centralnym Repozytorium mogą zostać nie udostępnione na wniosek pisemny. Inne sposoby udostępnienia informacji publicznej nie zwalniają w związku z powyższym podmiotów zobowiązanych z realizacji żądania udostępnienia informacji na wniosek.

W powyższym zakresie panuje jednolite orzecznictwo sądów administracyjnych. I tak warto wspomnieć wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 maja 2011 r. (sygn. akt II SAB/Po 39/10):

W ocenie Sądu, w tym przypadku mógł znaleźć zastosowanie art. 11 pkt 1 u.d.i.p. Tym niemniej, jak trafnie podkreślił Sąd, tryb udzielenia informacji w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych nie jest tożsamy z zamieszczeniem danych na stronie Biuletynu Informacji Publicznej.

Podobnie WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2010 r. (sygn. akt II SAB/Wa 58/10):

W odpowiedzi na powyższy wniosek wójt poinformował wnioskodawców, że listy tych osób były publikowane przez wywieszenie na tablicy ogłoszeń oraz są do wglądu w urzędzie gminy u pracownika odpowiedzialnego merytorycznie za realizację zadania. Podkreślił jednocześnie, że żądane informacje są ogólnie dostępne i

jako takie nie stanowią informacji publicznej udzielanej na wniosek. Argumentu tego nie podzielił Sąd, który uznał, że obowiązek udostępnienia informacji publicznej na wniosek w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest wyłączony automatycznie w każdym innym przypadku, gdy informacja ta została wcześniej udostępniona przez organ w inny przewidziany w tej ustawie sposób. Jak trafnie zauważył Sąd z faktu, że informacja została udostępniona w trybie art. 11 u.d.i.p. nie można wywodzić, iż zainteresowani nie mogą ubiegać się o udostępnienie tej informacji na wniosek, w trybie przepisów tej ustawy.

Tak też WSA w Warszawie w wyroku sygn. akt II SAB/Wa 314/11 ,II SAB/Wa 64/11 i NSA w wyroku OSK 1557/09 i I OSK 462/11.

W związku z par. 8a ust. 3 i 4 w kontekście powyższych refleksji należy zaznaczyć, że w ust. 5, dotyczącym wglądu do dokumentów na miejscu, wątpliwe wydaje się umieszczenie zapisów dotyczących możliwości „uzyskania wyciągu, odpisu bądź kopii w tym kopii elektronicznej”. Umieszczenie tego zapisu powoduje domniemanie, że powyższych można żądać jedynie podczas przeglądania dokumentów do wglądu na miejscu, a tym samym mylenie pojęć wglądu do dokumentów i dostępu do dokumentów, zawężając to drugie do pierwszego.

Z poważaniem,

Przemysław Żak
członek Zarządu
Szef Programu Prawnego

Jan Niedośpiał
członek Zarządu
Szef Programu Przejrzysty Kraków