



**URZĄD MIASTA
PIEKARY ŚLĄSKIE
BIURO PRAWNE**

41-940 Piekary Śląskie, ul. Bytomska 84
tel. 32 393 93 21

Piekary Śląskie, dnia 05 lutego 2018 r.

BPW. *AM.5.2018*.....

Szanowny Pan
Przewodniczący Rady Miasta Piekary Śląskie
dr inż. Piotr Buchwald

Dotyczy: pisma z dnia 15 stycznia 2018 r., BRM.1431.1.2018, RKW-2018/OD2098

OPINIA PRAWNA

w przedmiocie dopuszczalności udostępniania i dalszego wykorzystywania przez Radnych Miasta Piekary Śląskie informacji i materiałów przekazanych im przez organ wykonawczy.

I. Stan faktyczny i cel sporządzenia opinii prawnej.

W związku z wątpliwościami zgłaszanymi przez Radnych Miasta Piekary Śląskie dotyczącymi możliwości udostępniania i dalszego wykorzystywania informacji i materiałów przekazanych radnym przez organ wykonawczy, Przewodniczący Rady Miasta Piekary Śląskie pismem z dnia 15 stycznia 2018 r., BRM.1431.1.2018, RKW-2018/OD2098 zwrócił się o wydanie opinii prawnej w przedmiocie:

- 1) czy radni gminy mogą – w ramach wykonywania przez nich mandatu – udostępniać mieszkańcom kopie pism, opinii, bądź innych dokumentów urzędowych przekazanych do ich wiadomości?,
- 2) jakimi przepisami prawa powyższe uprawnienie jest ograniczone (czy tylko ustawą o ochronie danych osobowych)?,
- 3) czy sporządzenie przez radnego kopii dokumentu i przekazanie jej zainteresowanemu mieszkańcowi tożsame jest z realizacją przysługującego mu prawa dostępu do informacji publicznej, bez konieczności złożenia wniosku o udostępnienie danych do właściwego organu?

II. Stan prawny.

W przedstawionym wyżej stanie faktycznym **zastosowanie znajdują:**

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz. U. z 1997 r., poz. 483 ze zm.),

- 2) Ustawa z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875),
- 3) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 922),
- 4) Ustawa z dnia 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.).

Ad 1) i Ad 2)

Odpowiadając na pytanie nr 1 i nr 2, tzn. czy radni gminy mogą – w ramach wykonywania przez nich mandatu – udostępniać mieszkańcom kopie pism, opinii, bądź innych dokumentów urzędowych przekazanych do ich wiadomości oraz jakimi przepisami prawa powyższe uprawnienie jest ograniczone, **należy w pierwszej kolejności podkreślić, że to, czy radny – w ramach wykonywania przez niego mandatu – może udostępniać mieszkańcom przekazane mu informacje i materiały, zależy od charakteru udostępnionych radnemu informacji i danych, tzn. od tego, czy przekazane radnemu informacje mają charakter informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, ponieważ tylko takie informacje radny może mieszkańcom udostępniać.**

Prawo dostępu do informacji publicznej, uznawane za jedno z podstawowych uprawnień otwierających każdemu możliwość partycypowania w życiu publicznym, podlega regulacji na różnych poziomach – od Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poczynając, kończąc na postanowieniach statutów jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji: „obywatel 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. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”.

W świetle ustrojowej regulacji art. 11b ust. 1-3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym „Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli 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. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.”

Art. 61 ustawy o samorządzie gminnym gwarantuje jawność gospodarki finansowej gminy.

Z kolei art. 34 i 37 ustawy o finansach publicznych ustanawia zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi.

Art. 61 Konstytucji, regulując w miarę szeroko zakres podmiotowo-przedmiotowy prawa do informacji, przewiduje jednocześnie możliwość ograniczenia tego prawa. Może ono nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Aktem prawnym normującym zasady i tryb dostępu do informacji publicznej jest ustawa z dnia 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Ustawa ta, choć dopuszcza możliwość odmiennego uregulowania zasad dostępu do informacji, to jednak tylko w drodze ustawowej, a nie statutowej (tak np. A. Szewc, Komentarz do art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, LEX 2012 r.). W świetle postanowień art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wykluczona jest także możliwość ograniczenia lub wyłączenia jawności działania organów gminy drogą postanowień statutowych.

Warto nadmienić, że badając konstytucyjność przepisu art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy” Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01, doszedł do wniosku, że użyte w tym przepisie wyrażenie „zasady” odnosić się może do tych dyrektyw proceduralnych, które mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny. W świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego, regulacje statutowe dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji publicznej powinny mieć charakter wyłącznie techniczno-organizacyjny (dostosowany do uwarunkowań lokalnych) i nie mogą modyfikować zasad i trybu dostępu do informacji publicznej wynikających z podstawowego aktu prawnego, jakim jest ustawa o dostępie do informacji publicznej, bądź innych aktów prawnych rangi ustawy regulujących dostęp do informacji publicznej.

Jako przykład możliwych regulacji statutowych Trybunał podał: określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnianie określonych dokumentów czy sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 1 ust. 1 definiuje informację publiczną jako każdą informację o sprawach publicznych.

Treść art. 1 ust. 1 w/w ustawy stanowi odzwierciedlenie pewnego sposobu pojmowania rzeczywistości i jest przez to zasadą kierunkową, interpretacyjną w stosowaniu przepisów ustawy. Stanowi o idei przyświecającej ustawodawcy, z której wynika **dominacja jawności nad utajnianiem** informacji publicznych.

Zaletą tego typu definicji jest objęcie swym zasięgiem bardzo szerokiej sfery faktów i informacji, przez co kształtuje to generalną zasadę, że każda informacja o sprawach publicznych jest jawna.

Rozwinięciem definicji informacji publicznej wielokrotnie zajmowało się orzecznictwo, które przyjmuje, że „**informacją publiczną będzie każda wiadomość** wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, w zakresie tych kompetencji. Informację publiczną stanowi więc treść dokumentów urzędowych, wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą”.

W świetle treści art. 3 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej „prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia każdego do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; prawo wglądu do dokumentów urzędowych; prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów”.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 6 ust. 2 zawiera jedynie przykładowy katalog informacji publicznych, który jednak nie może być utożsamiany z pomocniczym kryterium dla definiowania pojęcia informacji publicznej. Katalog informacji podlegających udostępnieniu nie jest składową częścią definicji informacji publicznej. **Jedyna i wyłączna definicja informacji publicznej znajduje się w art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji – jest to każda informacja o sprawach publicznych.** Przyjęcie, że informacja, która nie została wymieniona w art. 6 ust. 1 ustawy, nie jest informacją publiczną, jest niedopuszczalne.

Pomimo założenia sugerującego całkowitą jawność wszelkich informacji, które posiadają jakiegokolwiek konotacje ze sferą publiczną, istnieją ograniczenia w zakresie dostępu do tych informacji, które znalazły swój wyraz w dwóch przepisach ustawy, tj. w art. 1 ust. 2 oraz w art. 5 ust. 1.

Art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej przewiduje zasadę poszanowania odrębnych regulacji dotyczących zasad i trybu dostępu do informacji publicznej zawartych w innych ustawach. Jeżeli w innym akcie prawnym rangi ustawowej zostały określone odmienne zasady i tryb dostępu do informacji tam określonych, pierwszeństwo w stosowaniu ma ustawa szczególna.

Z kolei art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej przewiduje zakaz powszechnego dostępu do pewnych informacji.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej przyznane każdemu prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, a także w przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa (por. art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Stosownie do zasady wyrażonej w art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu.

Nadto w art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej zawarta jest zasada dostępności, z której wynika, że prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, a od osoby wykonującej prawo do informacji nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Istnieje jednak sytuacja, gdy podmiot zobowiązany, czyli podmiot, który jest zobowiązany do stosowania zasad wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej, ma prawo dociękać przyczyny poszukiwania informacji przez wnioskodawcę. Sytuacja taka zachodzi, jeżeli z treści wniosku wynika, że jego przedmiotem jest informacja przetworzona, o jakiej mowa jest w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem prawo do informacji obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Należy podkreślić, że wykonywanie mandatu radnego wiąże się z procesem podejmowania różnego rodzaju decyzji w trakcie prac uchwałodawczych i kontrolnych w radzie oraz jej komisjach. Radny jest także zobowiązany zdawać sprawozdania ze swej działalności wyborcom. Aby radny mógł podejmować prawidłowe akty „rządzenia”, jako członek organu administracji publicznej, musi posiadać rzetelne i aktualne informacje o działalności (zadaniach) gminy (powiatu) i ich jednostek organizacyjnych (jednostek budżetowych, zakładów budżetowych).

W szczególności chodzi o pozyskiwanie informacji publicznej, np. o gospodarowaniu mieniem i finansami jednostki samorządu terytorialnego, o załatwianiu spraw publicznych itp. Radny ma prawo pozyskiwać wszelkie informacje i dane o stanie samorządu, także o osobach pełniących funkcje publiczne, ma prawo wglądu do dokumentów urzędowych, powinien być poinformowany o tym jak organy jednostki samorządu terytorialnego załatwiają sprawy publiczne.

Uprawnienia radnego do żądania udostępnienia informacji publicznej są w zasadzie takie same jak każdego obywatela. Radny ubiegający się o udzielenie informacji publicznej musi zatem spełnić takie same warunki i wymogi, które stosowane są wobec innych obywateli zwracających się z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

W ramach wykonywania prawa do informacji publicznej radny ma dostęp i możliwość przeglądania, kopiowania lub w inny sposób utrwalania treści dokumentów urzędowych zawierających informację publiczną (np. chodzi tu o wszelkiego rodzaju dokumenty z akt postępowań administracyjnych, faktury, rachunki, umowy, okólniki, ekspertyzy, opinie, pisma itp.).

Wgląd do dokumentu urzędowego (art. 12 ustawy o dostępie do informacji publicznej) oznacza m.in. prawo radnego do: przeglądania dokumentu w miejscu jego przechowywania np. w urzędzie gminy, sporządzania kopii za pomocą różnych środków technicznych (np. ksero, fotografowanie, skanowanie, filmowanie), sporządzania odpisów, notatek i wydruków, jeżeli istnieją wersje elektroniczne dokumentu, przeniesienia dokumentu na inny nośnik informacji (np. CD-ROM), przesłania dokumentów w formie papierowej lub elektronicznej na żądany adres.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej dokumentem urzędowym jest treść oświadczenia wiedzy lub woli, utrwalona i

podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się szeroką wykładnię pojęcia „dokument urzędowy”. Jest to m.in. treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej (np. wójta, zarząd powiatu), treść wystąpień i ocen dokonywanych przez te organy, niezależnie od tego, do kogo są kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Będą to dokumenty bezpośrednio wytworzone przez organ oraz te, których używa on przy realizacji zadań (kompetencji obowiązków) nawet te, które tylko w części dotyczą organu, mogą także pochodzić od innych podmiotów lub osób prywatnych.

Jednocześnie jednak prawo radnego do wglądu do dokumentu urzędowego w ramach wykonywania prawa do informacji publicznej nie oznacza możliwości przeglądania, kopiowania lub innego utrwalania do wykorzystania całej treści dokumentu. Dokument urzędowy np. akta spraw z zakresu postępowania administracyjnego zawierają zarówno informacje publiczne jawne, jak i informacje o charakterze prywatnym, także dokumenty prywatne takie jak np. skargi, petycje, wnioski, pisma o wszczęcie postępowań i wydanie decyzji, różnego rodzaju prośby dotyczące spraw z zakresu pomocy społecznej, wnioski o wydanie zaświadczeń, oświadczenia i wyjaśnienia składane do organu przez obywateli, których udostępnienie mogłoby spowodować naruszenie prawa do ochrony danych osobowych, prawa prywatności, innych tajemnic prawem chronionych.

Z tego względu dokumenty urzędowe udostępniane radnemu muszą podlegać wcześniejszej analizie pod kątem zakresu informacji, które mogą być udostępniane bez szkody dla interesu publicznego lub prywatnego.

Czasem takie przygotowanie dokumentu do wglądu będzie wymagało wielogodzinnej pracy i anonimizacji wielu informacji niepodlegających udostępnianiu i będzie traktowane jako informacja przetworzona w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Nadmienić należy, że w odniesieniu do żądania przez radnego udostępnienia informacji publicznej przetworzonej (tj. takiej, której przygotowanie wymaga dużego nakładu pracy osób zatrudnionych w jednostce i w związku z tym jej uzyskanie wymaga wykazania istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego) podkreśla się, że podmiot zobowiązany (np. organ wykonawczy gminy) do jej udzielenia winien brać pod uwagę charakter i cechy podmiotu, który występuje z wnioskiem. Oznacza to, że powinien uwzględniać, że występującym z określonym wnioskiem (interpelacją) jest radny, którego działalność w ramach sprawowanego mandatu uzależniona jest od uzyskiwania pełnych i rzetelnie przygotowywanych materiałów (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 07 lipca 2011 r., IV SA/Wr 289/11). **Nie oznacza to jednak, że radny zwolniony zostaje z konieczności uzasadnienia istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego, o którym stanowi art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.**

Samo pełnienie przez radnego swojej funkcji jest niewystarczające dla przyjęcia, że w przypadku żądania informacji publicznej przetworzonej radny nie musi uzasadniać istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego w uzyskaniu informacji. Radny powinien zatem ustalić, ocenić i wykazać, że udzielenie żądanej informacji jest szczególnie istotne dla takiego interesu (tak np. wyrok NSA z dnia 03 sierpnia 2010 r., I OSK 787/10). Sam fakt, że wniosek złożył radny, automatycznie nie decyduje każdorazowo o obowiązku przetworzenia na jego wniosek żądanej informacji.

W wyroku z dnia 22 lutego 2006 r., SA/Wa1720/05 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że fakt występowania w charakterze radnego w żaden sposób nie powinien wpływać na zakres stosowania art. 3 ust. 1 pkt 1. *Ratio legis* ustawy o dostępie do informacji publicznej jest równy dostęp do informacji publicznej. Żaden z przepisów powszechnie obowiązującego prawa nie traktuje prawa dostępu do informacji publicznej jako instytucji wchodzącej w zakres sprawowania mandatu radnego.

Nadto, radnemu w ramach wykonywania prawa do informacji publicznej przysługuje również (jak każdemu innemu obywatelowi) prawo wglądu do dokumentów wewnętrznych, np. opinii, także prawnych, ekspertyz, okólników, analiz, studiów i innych opracowań, oczywiście z

zastrzeżeniem, że nie naruszają one prawa prywatności, nie ujawniają danych osobowych i innych tajemnic prawem chronionych.

Dostęp do powyższych dokumentów jest możliwy, jeżeli odnoszą się one do działalności np. organu samorządowego, jego mienia, finansów, są związane z tym podmiotem lub jego dotyczą w całości lub nawet częściowo albo służą mu przy wykonywaniu powierzonych prawem zadań. I nie jest istotne czy są to dokumenty technicznie zredagowane przez organ samorządowy, czy też przez inny podmiot.

Z powyższego wynika, że zasady udostępniania informacji zwykłej, przetworzonej albo ponownego wykorzystania informacji publicznej są takie same dla radnych, jak i dla każdego zainteresowanego, a więc podlegają ogólnemu reżimowi ustawy o dostępie do informacji publicznej (tak np. M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2012 r., s. 170).

Nadto, nawet radni jako funkcjonariusze publiczni podlegają konstytucyjnym ograniczeniom prawa do informacji, a zatem nie będą mogli jej pozyskać, jeżeli ograniczenie następuje ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych, ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Odnosząc się do wskazanego na wstępie pytania, czy radny – w ramach wykonywania przez niego mandatu – może udostępniać mieszkańcom przekazane mu przez inny podmiot informacje i materiały, należy w tym miejscu również nawiązać do przepisu art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej „*obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:*

- 1) *organy władzy publicznej;*
- 2) *organy samorządów gospodarczych i zawodowych;*
- 3) *podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;*
- 4) *podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;*
- 5) *podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów”.*

Wydaje się, że radny nie mieści się w wyżej wymienionym katalogu podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej, ponieważ nie jest organem władzy publicznej. Radny jest jedynie członkiem wybieralnego kolegialnego organu samorządowego – organu administracji publicznej.

Należy jednak podkreślić, że katalog z art. 4 ust.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej ma charakter wyliczenia przykładowego, o czym świadczy zwrot „w szczególności”.

Dlatego też zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej mogą być niepubliczne szkoły wyższe, parafie, prywatne fundacje czy stowarzyszenia, spółdzielnie socjalne, biura poselskie itd. Żadne z wymienionych przykładowo podmiotów nie są organami władzy publicznej, nie znajdują się w żadnej strukturze organów państwa, jednak mogą w określonym zakresie być zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznych, jeśli dotyczą one ich publicznej działalności. To właśnie owa aktywność w sferze publicznej jest czynnikiem decydującym o uznaniu, że ta sfera aktywności zawiera w sobie informacje publiczne.

Warto nadto zwrócić również uwagę na przepis art. 4 ust 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej zgodnie z którym „*obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji”.* Art. 4 ust. 3 jest przejawem

założenia, że w zakres informacji publicznej wchodzi wszelkie informacje będące w posiadaniu danego podmiotu, jeżeli dotyczą tylko spraw publicznych.

Oznacza to, że z punktu widzenia wnioskodawcy nie ma znaczenia, czy daną informację wytworzył podmiot zobowiązany, ale że podmiot ten jest w jej posiadaniu. Każdy jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, jeżeli wykonuje zadania publiczne i ma takie informacje.

Obowiązek informacyjny organu publicznego nie musi być adekwatny do ustalonego zakresu jego działania, ale jest tylko i wyłącznie konsekwencją faktu dysponowania przez organ daną informacją. Co jednak ważne, podmiot posiadający informację publiczną, której nie wytworzył, nie może ponosić odpowiedzialności za jej treść (por. wyrok NSA z dnia 12 września 2009 r., II SAB 91/03, wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2005 r., OSK 1931/04).

Przepis art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej wprowadza zasadę, zgodnie z którą do udostępnienia informacji publicznej zobowiązany jest każdy podmiot, który informację posiada, niezależnie od tego, czy konkretna informacja dotyczy zakresu działalności danego podmiotu, czy też uzyskał ją od innego podmiotu.

Wprowadzenie obowiązku udzielania wszelkiej posiadanej przez podmiot informacji publicznej, o ile zwróci się o nią wnioskodawca, pozostaje w zgodzie z postulatem efektywności ustawy (por. Michał Kłaczyński, *Komentarz do art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, LEX/el. 2003*).

W kontekście powyższej wykładni przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zdaniem opiniującego, uprawnione byłoby zatem przyjęcie, że jeżeli radny znajduje się w posiadaniu określonej informacji publicznej – uzyskanej przez niego wcześniej od innego podmiotu – to jest zobowiązany do jej udostępnienia na podstawie powyższych przepisów.

Jednocześnie jednak wskazać należy, że nawet w przypadku przyjęcia, iż radny nie jest zobowiązany do dalszego udostępniania uzyskanej od innego podmiotu informacji publicznej na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej (z uwagi na wątpliwość co do tego, czy radny mieści się w katalogu podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej, określonym w art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej), to należy uznać, iż radny jest uprawniony do dalszego udostępniania przekazanej mu informacji publicznej, ponieważ z obowiązujących przepisów prawa nie wynikają żadne ograniczenia, które nie pozwalałyby radnemu na dalsze udostępnianie otrzymanej przez niego od innego podmiotu informacji publicznej.

Z przepisów prawa nie wynika zakaz dalszego udostępniania uzyskanej wcześniej informacji publicznej.

Za powyższym wnioskiem przemawia dodatkowo fakt, że w obowiązującym porządku prawnym brak jest szczególnej regulacji, która określałaby sposób bądź formę realizacji przez radnego jego praw i obowiązków wynikających ze sprawowania mandatu, w tym także w zakresie pozyskiwania i udostępniania materiałów i informacji związanych ze sprawowanym mandatem.

Szczególnych uprawnień w tym zakresie nie przyznają radnemu także regulacje statutowe, gdyż wszelkie prawa i obowiązki z tym związane, jak wskazano powyżej, wynikają wyłącznie z regulacji ustawowych, a statut nie może ich modyfikować, ograniczać bądź traktować w sposób rozszerzający.

W związku z powyższym należy wskazać, że w ramach sprawowanego mandatu radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej (art. 23 ust. 1 u.s.g.). Utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia – co czyni m.in. poprzez składanie interpelacji. Instytucję interpelacji definiuje się jako „przysługujący na mocy statutu danej jednostki samorządu terytorialnego indywidualny środek kontrolno-interwencyjny, za pomocą którego radny może domagać się od organu wykonawczego podjęcia określonych działań w sprawach jednostki samorządu terytorialnego, w tym w

szczegółności – udzielenia informacji na interesujący go temat, który jej dotyczy” (por. S. Gajewski, A. Jakubowski, *Instytucja interpelacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, ST 2012/7-8/94-105).

Powyższe oznacza zatem, że mogą zachodzić sytuacje, w których uzyskanie przez radnego informacji publicznej zostanie zainicjowane przez samego mieszkańca na skutek zgłaszanych radnemu przez mieszkańca postulatów. W tej sytuacji nie ma podstaw do tego, aby radny nie mógł udostępnić mieszkańcowi uzyskanej przez niego od innego podmiotu informacji publicznej.

Za dalszym udostępnianiem przez radnego informacji publicznej przekazanej mu przez inny podmiot przemawia także dodatkowo okoliczność, że zasady udostępniania informacji zwykłej, przetworzonej albo ponownego wykorzystania informacji publicznej są takie same dla radnych, jak i dla każdego zainteresowanego, a więc podlegają ogólnemu reżimowi ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Podobnie zatem jak w przypadku każdego innego obywatela również radnemu, w ramach wykonywania przez niego prawa do informacji publicznej, zostaną udostępnione tylko takie informacje, które nie naruszają prawa prywatności, nie ujawniają danych osobowych i innych tajemnic prawem chronionych.

Ad 3)

Odpowiadając natomiast na pytanie, czy sporządzenie przez radnego kopii dokumentu i przekazanie jej zainteresowanemu mieszkańcowi tożsame jest z realizacją przysługującego mu prawa dostępu do informacji publicznej, bez konieczności złożenia wniosku o udostępnienie danych do właściwego organu, **należy wskazać, że w przypadku gdy mieszkaniec otrzyma od radnego dokument zawierający udostępnioną już wcześniej radnemu przez inny podmiot informację publiczną, mieszkaniec nie ma obowiązku złożenia wniosku o udostępnienie tejże informacji do właściwego organu.**

Powyższe stanowisko znajduje uzasadnienie m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2003 r., II SAB 372/03, z którego wynika, że **obowiązek udostępniania informacji publicznej przez władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne, nie dotyczy informacji ogólnodostępnej bądź będącej już w posiadaniu wnioskującego o jej udostępnienie.**

Poza tym argumentem przemawiającym za tym, że mieszkaniec w opisanej powyżej sytuacji – czyli w przypadku przekazania mu przez radnego informacji publicznej udostępnionej radnemu przez inny podmiot – nie ma obowiązku złożenia wniosku o udostępnienie tejże informacji do właściwego organu, jest również bezpłatność dostępu do informacji publicznej, która jest jedną z podstawowych norm związanych z realizacją obowiązków wynikających z treści ustawy o dostępie do informacji publicznej, co oznacza, że brak złożenia wniosku przez mieszkańca do właściwego organu nie narazi organu na uszczuplenie przysługującej mu należności publicznoprawnej.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej „*dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15*”, co oznacza, że wnioskodawcę można obciążyć kosztami dodatkowymi związanymi jedynie ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku.

III. Wnioski.

- 1) Radni gminy mogą – w ramach wykonywania przez nich mandatu – udostępniać mieszkańcom kopie pism, opinii, bądź innych dokumentów urzędowych przekazanych do ich wiadomości przez inny podmiot, o ile informacje zawarte w otrzymanych przez radnego dokumentach mają charakter informacji publicznej i tym samym zostały udostępnione radnemu w trybie dostępu do informacji publicznej.

W przypadku przyjęcia, że radny należy do katalogu podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jeżeli radny znajduje się w posiadaniu określonej informacji publicznej – uzyskanej przez niego wcześniej od innego podmiotu – to należy uznać, że radny jest obowiązany do dalszego udostępniania przekazanej mu informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zgodnie z wykładnią art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej z punktu widzenia wnioskodawcy (np. mieszkańca) nie ma znaczenia, czy daną informację wytworzył podmiot zobowiązany, ale że podmiot ten jest w jej posiadaniu. Każdy podmiot jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, jeżeli wykonuje zadania publiczne i ma takie informacje. Obowiązek informacyjny organu publicznego nie musi być adekwatny do ustalonego zakresu jego działania, ale jest tylko i wyłącznie konsekwencją faktu dysponowania przez organ daną informacją. Co jednak ważne, podmiot posiadający informację publiczną, której nie wytworzył, nie może ponosić odpowiedzialności za jej treść (por. wyrok NSA z dnia 12 września 2009 r., II SAB 91/03, wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2005 r., OSK 1931/04).

Przepis art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej wprowadza zasadę, zgodnie z którą do udostępnienia informacji publicznej są zobowiązane podmioty, które są faktycznie w jej posiadaniu. Wspomniane sformułowanie należy rozumieć w ten sposób, że zobowiązany jest każdy podmiot, który informację posiada, niezależnie od tego, czy konkretna informacja dotyczy zakresu działalności danego podmiotu, czy też uzyskał ją od innego podmiotu.

Natomiast w przypadku przyjęcia, że radny nie należy do katalogu podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej, określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jeżeli radny znajduje się w posiadaniu określonej informacji publicznej – przekazanej mu wcześniej przez inny podmiot – to należy uznać, że radny jest uprawniony do dalszego udostępniania przekazanej mu informacji publicznej, ponieważ z obowiązujących przepisów prawa nie wynikają żadne ograniczenia, które nie pozwalałyby radnemu na dalsze udostępnianie otrzymanej przez niego od innego podmiotu informacji publicznej.

Z przepisów prawa nie wynika zakaz dalszego udostępniania uzyskanej wcześniej informacji publicznej.

Nadto, za dalszym udostępnianiem przez radnego informacji publicznej przekazanej mu przez inny podmiot przemawia także dodatkowo okoliczność, że zasady udostępniania informacji zwykłej, przetworzonej albo ponownego wykorzystania informacji publicznej są takie same dla radnych, jak i dla każdego zainteresowanego, a więc podlegają ogólnemu reżimowi ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Podobnie zatem jak w przypadku każdego innego obywatela również radnemu, w ramach wykonywania przez niego prawa dostępu do informacji publicznej, zostaną udostępnione tylko takie informacje, które nie naruszają prawa prywatności, nie ujawniają danych osobowych i innych tajemnic prawem chronionych.

- 2) Uprawnienie radnych gminy do udostępniania mieszkańcom – w ramach wykonywania przez nich mandatu – kopii pism, opinii, bądź innych dokumentów urzędowych przekazanych radnym przez inny podmiot ograniczone jest tym, że **informacje zawarte w otrzymanych przez radnego dokumentach (które miałyby być udostępnione mieszkańcowi) muszą mieć charakter informacji publicznej i tym samym muszą zostać udostępnione radnemu w trybie dostępu do informacji publicznej, gdyż wówczas – z racji charakteru takiej informacji – będą to również informacje, które nie naruszają prawa prywatności, nie ujawniają danych osobowych i innych tajemnic prawem chronionych. W przypadku z kolei udostępnienia radnemu informacji**

publicznej przetworzonej, będzie to informacja, co do której radny wykazał istnienie szczególnie istotnego interesu publicznego w uzyskaniu takiej informacji.

- 3) Sporządzenie przez radnego kopii dokumentu i przekazanie jej zainteresowanemu mieszkańcowi tożsame jest z realizacją przysługującego mu prawa dostępu do informacji publicznej, bez konieczności złożenia wniosku o udostępnienie danych do właściwego organu.

Powyższe stanowisko znajduje uzasadnienie m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2003 r., II SAB 372/03, z którego wynika, że **obowiązek udostępniania informacji publicznej przez władze publiczne, i inne podmioty wykonujące zadania publiczne, nie dotyczy informacji ogólnodostępnej bądź będącej już w posiadaniu wnioskującego o jej udostępnienie.**

Magdalena Winiarska
RADCA PRAWNY
Magdalena Winiarska
KT 3602