

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Gliwicach  
44-101 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2  
WYDZIAŁ IV  
tel. (32) 238-98-30

Dnia 27 kwietnia 2017 r.  
Sygn. akt IV SAB/GI 131/16

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

05.09  
A-2. 03  
PREZYDENT MIASTA  
KATOWICE

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska -  
Watchdog Polska w Warszawie  
ul. Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia Sędziego z dnia 5 kwietnia 2017 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach doręcza – jako Uczestnikowi – odpis wyroku z dnia 22 marca 2017 r. wraz z uzasadnieniem.

SPECIALISTA  
*Magdalena Jurucka-Brzoźniak*

## POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, WSA/dor.1 – doręczenie odpisu wyroku z uzasadnieniem

ODPIS

Sygn. akt IV SAB/GI 131/16



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 marca 2017r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Małgorzata Walentek (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Beata Kalaga-Gajewska
	Sędzia WSA Edyta Żarkiewicz

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 22 marca 2017 r.  
sprawy ze skargi Agnieszki Zielińskiej  
na bezczynność Prezydenta Miasta Katowice  
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- 1) zobowiązuje Prezydenta Miasta Katowice do załatwienia wniosku skarżącej z dnia 30 czerwca 2016 r. w części w jakiej informacja nie została udostępniona;
- 2) stwierdza, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) zasądza od Prezydenta Miasta Katowice na rzecz skarżącej kwotę 100 zł (słownie: sto złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Magdalena Nowacka-Brzeźniak  
SPEJALISTA

## Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 30 czerwca 2016 r., przesłanym drogą elektroniczną, Agnieszka Zielińska zwróciła się do Prezydenta Miasta Katowice o udostępnienie informacji publicznej opracowania „Wieloletni plan rozwoju zintegrowanego systemu transportowego miasta Katowice” (dalej także „Wieloletni plan”, „Plan”), w szczególności przekazania kompletnego opracowania wszystkich etapów od pierwszego do dziewiątego. Ponadto zaznaczyła, że jeżeli jeden z wymienionych dokumentów nadal znajduje się w fazie opracowywania, to wnosi o wskazanie przybliżonego terminu jego ukończenia oraz publikacji. Nadto wniosła o udostępnienie żądanych dokumentów w formie elektronicznej

Pismem z dnia 13 lipca 2016 r. wnioskodawczyni została poinformowana przez Naczelnika Wydziału Transportu o braku możliwości udostępnienia żądanej informacji, gdyż obecnie nie ma ona charakteru informacji publicznej. Wskazano, że dokument pt. Wieloletni plan znajduje się w fazie opracowania, które nie zostało zakończone i stanowi dokument roboczy - nie spełnia zatem przesłanek określonych w art. 6 ust. 2 ustawy 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.; dalej jako „u.d.i.p.”). Zaznaczono, że aktualnie trwają prace związane z wprowadzaniem zmian do opracowania wynikających z konsultacji z mieszkańcami.

W związku z otrzymanym wyżej pismem Agnieszka Zielińska w dniu 14 lipca 2016 r. zwróciła się ponownie o udostępnienie Wieloletniego planu opracowanego przez Wykonawcę i przekazanego miastu zgodnie z zamówieniem nr BZP.271.1.201.2014. Wskazała, że zgodnie z ogłoszeniem o zamówieniu oraz harmonogramem prac zamówienia dostępnych w BIP, dokument ten powinien zostać przekazany miastu w dniu 14 grudnia 2015 r. tym samym wniosła o udostępnienie tej wersji dokumentu. Nadto podkreśliła, że przekazane przez Wykonawcę opracowanie nie stanowi dokumentu roboczego i jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust.1 u.d.i.p. Ponadto, zwróciła się o wskazanie podstawy prawnej lub dokumentu, na podstawie którego dokument znajduje się nadal w fazie opracowywania.

W piśmie z 28 lipca 2016 r. Naczelnik Wydziału Transportu poinformował ww., o podtrzymaniu stanowiska przedstawionego w piśmie z 13 lipca 2016 r. Wskazał,

również, że 17 grudnia 2015 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę nr XIX/371/15 zmieniającą uchwałę w sprawie przystąpienia do opracowania wieloletniego planu rozwoju zintegrowanego systemu transportowego miasta Katowice. Ponadto w załączeniu przekazał wnioskodawczyni opracowanie etapu VIII i IX, które zostało zamieszczone na stronie internetowej Wykonawcy w związku z konsultacjami z mieszkańcami przeprowadzonymi przez Wykonawcę.

Agnieszka Zielińska pismem z dnia 1 sierpnia 2016 r. (data złożenia w organie 30 sierpnia 2016 r.) wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na bezczynność Prezydenta Miasta Katowice w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej w postaci opracowania „Wieloletni plan rozwoju zintegrowanego systemu transportowego miasta Katowice w szczególności kompletnego opracowania etapów I-VII oraz informacji o przybliżonym terminie jego ukończenia oraz publikacji. Skarżąca zarzuciła organowi naruszenie:

- art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez nieuprawnione ograniczenie prawa do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej przez ograniczenie dostępu do dokumentów oraz błędne przyjęcie, że informacja której dotyczy wniosek nie mieści się w zakresie konstytucyjnego prawa podmiotowego
- art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.), poprzez ograniczenie wolności otrzymywania i przekazywania informacji wskutek ograniczenia wynikającego z niej prawa do informacji i w konsekwencji uniemożliwienie publicznej debaty na temat działalności władzy lokalnej,
- art. 1 ust. 1 u.d.i.p., poprzez błędne przyjęcie, że informacja publiczna będąca przedmiotem wniosku nie stanowi informacji publicznej i w konsekwencji nieudostępnienie informacji na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie
- art. 4 ust. 3 u.d.i.p. poprzez nieudostępnienie informacji publicznej, w której posiadaniu jest podmiot zobowiązany,
- art. 6 ust. 2 u.d.i.p. poprzez błędne przyjęcie, że do uznania określonej informacji za publiczną jest przyjęcie, że stanowi ona dokument urzędowy i w konsekwencji błędne zakwalifikowanie przedmiotu wniosku, jako niestanowiącego informacji publicznej.

W związku z tym skarżąca wniosła o zobowiązanie Prezydenta Miasta

Katowice do załatwienia wniosków o udostępnienie informacji publicznej z 30 czerwca 2016 r. i 14 lipca 2016 r., stwierdzenie, że organ ten dopuścił się beczynności, zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skarżąca wskazała, że do dnia złożenia skargi nie otrzymała Wieloletniego planu opracowanego przez Wykonawcę i przekazanego miastu zgodnie z zamówieniem nr BZP.271.1.201.2014, w zakresie opracowania etapów od I do VII. Uznała zatem, że w tym zakresie organ pozostaje w beczynności, co jest konsekwencją błędnego przyjęcia, że żądane informacje nie stanowią informacji publicznej. Zaznaczyła, że każda z części ww. dokumentu jest informacją o planowanych działaniach w zakresie transportu publicznego. Dokumenty te związane są z wykonywaniem umowy przez wykonawcę, który został wyłoniony w trybie zamówienia publicznego. Zamówienie to jest zatem związane z wykonywaniem zadań publicznych oraz wydatkowaniem środków publicznych. Zdaniem skarżącej powyższe dowodzi, że dokumenty te stanowią informację o sprawach publicznych, bowiem są związane z wykonywaniem zadań gminy oraz gospodarowaniem środkami publicznymi. Natomiast zgodnie z harmonogramem zamówienia dostępnym w BIP dokument ten powinien zostać przekazany miastu do dnia 14 grudnia 2015 r., w związku z tym organ jest w posiadaniu przedmiotowych informacji. Natomiast, jak podniosła, nie otrzymała informacji o terminie ukończenia i publikacji jednego z wymienionych we wniosku dokumentów - jeżeli znajduje się on w fazie opracowywania. Niezależnie od tego skarżąca podkreśliła, że u.d.i.p. nie formułuje przesłanki odmowy udostępnienia informacji publicznej, tj. dokumentów lub danych będących w fazie opracowania, jak o tym np. stanowi art. 17 pkt 1 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie. Zatem, zdaniem skarżącej, nie jest możliwe uznanie, że dokumenty będące w opracowaniu nie stanowią informacji publicznej. Gdyby intencją ustawodawcy było ograniczenie dostępu do takiej informacji w u.d.i.p. sformułowałby analogiczną przesłankę do tej, która jest wysłowiona w ustawie środowiskowej. Dla oceny, czy informacja objęta żądaniem stanowi informację publiczną nie ma więc znaczenia, że określone projekty czy dokumenty są w opracowaniu, tudzież że nie zostały jeszcze poddane konsultacjom społecznym, ani przyjęte na mocy odpowiedniego aktu prawnego (np. uchwały Rady Miasta Katowice). W sprawie istotne znaczenie ma analiza zmiany żądanych

dokumentów oraz porównanie czym się różni wersja pierwotna (przekazana przez Wykonawcę) od wersji ostatecznie przyjętej.

Ponadto skarżąca stwierdziła, że prawo do informacji publicznej nie obejmuje swym zakresem tylko dokumentów urzędowych, o których mowa w art. 6 ust. 2 u.d.i.p., ale dostęp do dokumentów, co zostało zagwarantowane w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten obejmuje swym zakresem wszelkie dokumenty, będące w posiadaniu podmiotów zobowiązanych. Ponadto skarżąca powołując się na poglądy orzecznictwa i literatury przedmiotu zaznaczyła, że nie ma znaczenia, że dokumenty nie zostały wytworzone przez organ. Informacja o sprawach publicznych to każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej, bowiem na oba pisma skarżącej udzielono odpowiedzi w ustawowym terminie a z uwagi na to, że wniosek nie dotyczył informacji publicznej odpowiedzi te zostały udzielone w formie pisemnej. Dalej wskazano, że skarżącej udzielono wyczerpującej informacji na temat przebiegu prac nad Wieloletnim planem. Wskazano, że przystąpienie do opracowania tego dokumentu podjęte zostało w związku z uchwałą nr XLVI/1070/14 Rady Miasta Katowice z 26 lutego 2014 r. (zmienioną 18 czerwca 2014 r.). W wyniku tej uchwały zostało przeprowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, zakończone zawarciem umowy z dnia 19 lutego 2015 r. pomiędzy Miastem a Stowarzyszeniem Inżynierów Techników Komunikacji RP Oddział w Krakowie – Liderem Konsorcjum na „Wykonanie opracowania pn. Wieloletni plan rozwoju zintegrowanego systemu transportowego Miasta Katowice” z terminem wykonania do dnia 14 grudnia 2015 r. Zgodnie z zapisami umowy realizacja zamówienia obejmowała dziewięć etapów: I - przeprowadzenie badań ankietowych, II – sporządzenie raportu końcowego z badań ankietowych wraz z syntezą wyników i szczegółowymi wnioskami, III – pomiary w transporcie zbiorowym i indywidualnym, IV budowa modelu symulacyjnego Katowic, V – opracowanie prognoz ruchu, VI – sporządzenie raportu końcowego z badań wraz z rekomendacjami dotyczącymi kierunków rozwoju systemu transportowego, VII –

przeprowadzenie diagnozy systemu transportowego miasta Katowic, VIII – określenie podstawowych kierunków działań w zakresie rozwoju infrastruktury systemu transportowego miasta Katowice, IX opracowanie wieloletniego planu rozwoju zintegrowanego systemu transportowego miasta Katowice, X – przekazanie Zamawiającemu kompletu materiałów stanowiących realizację zamówienia. W dniu 17 grudnia 2015 r. – w trakcie opracowywania Planu Rada Miasta Katowice przyjęła Strategię Rozwoju Miasta Katowice 2030, co spowodowało konieczność wprowadzenia zmian w opracowywanym Planie. Uchwałą nr XIX/371/15 Rady Miasta Katowice z 17 grudnia 2015 r. został zmieniony termin przedłożenia Radzie przez Prezydenta dokumentu na termin 3 miesięcy od przyjęcia ww. Strategii. W związku z tym termin wykonania przedmiotu zamówienia zastał zmieniony aneksem nr 1/15 do dnia 29 lutego 2016 r. W dniu 16 grudnia 2015 r. raporty z etapów od I do VI zawierające w większości wyniki kosztownych badań i analizy ruchu zostały odebrane przez Zamawiającego. W ramach realizacji etapów VIII i IX Wykonawca przeprowadził konsultacje z mieszkańcami od 19 lutego do 31 marca 2016 r., a informacja o tym była zamieszczona na stronie internetowej Wykonawcy. Wobec tego aneksem nr 2 do umowy przedłużono termin dostarczenia opracowania do dnia 31 maja 2016 r. Zgodnie z umową Wykonawca zobowiązany był do skonsultowania z Zamawiającym opinii i uwag zebranych podczas konsultacji i zweryfikowania raportów z etapów VIII i IX, a w etapie IX także sporządzenia uzgodnionej z zamawiającym wersji Planu. Do dnia niniejszej odpowiedzi raporty z etapów VII, VIII, IX nie zostały odebrane przez Zamawiającego. Nadto wskazano, że wniesienie zastrzeżenia spowodowało konieczność wprowadzenia zmian w etapach od I do VI w zakresie wynikającym z konsultacji. Aktualnie trwa przekazanie zmian w przekazanych materiałach, zaś oszacowanie terminu odbioru dokumentacji i zakończenia opracowania możliwe jest na IV kwartał bieżącego roku.

Powyższe, zdaniem organu obrazuje, że przekazane dotychczas przez Wykonawcę nieukończone materiały mają charakter roboczy, aktualnie przeznaczony do użytku wewnętrznego i dalszego opracowania, a służebne wobec potrzeb Zamawiającego w zakresie przeprowadzenia ewentualnych zmian materiału (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r. I OSK 666/12, z dnia 31 lipca 2014 r. I OSK 2770/13, z 23 lipca 2014 I OSK 3007/13, z 7 października 2015 I OSK 1883/14).

Obecny etap opracowania jest jedynie stadium na drodze do wytworzenia ewentualnej informacji publicznej, gdyż dokument stanowiąc będzie specjalistyczny materiał do podejmowania decyzji, lecz nie wiążący dla organu przy podejmowaniu decyzji o kierunkach działania ( wyrok TK z 13 listopada 2013 r. P 25/12). Zaznaczono, że organ w procesie podejmowania rozstrzygnięć musi mieć zagwarantowaną pewną swobodę, w ramach której może gromadzić informację i rozważać różne, często odmienne rozwiązania w celu wyboru najlepszych rozwiązań. Ponadto podkreślono, że opracowanie z uwagi na niedokończony charakter, nie zostało podpisane przez upoważnione osoby, nie nosi zatem charakteru dokumentu urzędowego w trybie art. 6 ust. 1 u.d.i.p.. Dodatkowo wskazano, że organ udzielił informacji w zakresie drugiego żądania wniosku w piśmie z dnia 28 lipca 2016 r. wskazał bowiem dokument przedłużający termin opracowania Strategii.

Pismem z dnia 15 listopada 2016 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdok Polska zgłosiła swój udział w postępowaniu w niniejszej sprawie, w całości popierając zarzuty skarżącej i przedstawioną przez nią argumentację zawarte w skardze.

Postanowieniem z dnia 13 stycznia 2017 r. Sąd dopuścił ww. Stowarzyszenie do udziału w sprawie w charakterze uczestnika postępowania.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie swojej właściwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, która według art. 1 § 2 tej ustawy – co do zasady - sprawowana jest pod względem zgodności z prawem.

Natomiast stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 718, zwanej dalej w skrócie: "P.p.s.a."), kontrola ta obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1- 4 P.p.s.a. Z kolei stosownie do treści art. 149 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając



skargę na bezczynność organów w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub dokonania czynności albo stwierdzenia bądź uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa oraz stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności a nadto zgodnie z § 1a rozstrzyga w kwestii, czy bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Celem skargi na bezczynność organu administracji jest natomiast zwalczanie braku działania (zwłoki) w załatwianiu sprawy administracyjnej. W doktrynie oraz orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że o bezczynności organu administracji możemy mówić wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadząc postępowanie, mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie kończy go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu, czy też nie podejmuje innej stosownej czynności. Przy badaniu zasadności skargi na bezczynność organu administracji nie ma znaczenia z jakich powodów określony akt, czy czynność nie zostały dokonane przez organ. Natomiast 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 był on 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. Ocena, co do bezczynności organu, dokonana być musi na gruncie właściwego dla załatwienia sprawy prawa materialnego, gdyż ono rozstrzyga o legitymacji organu oraz wynikających z przepisów uprawnieniach i obowiązkach.

W kontrolowanej sprawie skarżąca wniosła skargę na bezczynność Prezydenta Miasta Katowice polegającą na nie załatwieniu jej wniosków z 30 czerwca 2016 r. i 14 lipca 2016 r. o udzielenie informacji publicznej poprzez udostępnienie opracowania „Wieloletni plan rozwoju zintegrowanego systemu transportowego miasta Katowice” (dalej także „Wieloletni plan”, „Plan”), wraz z wszystkimi etapami od pierwszego do dziewiątego w zakresie nieudostępnienia etapów od I do VII.

Wobec tego prawem materialnym, na podstawie którego należy ocenić postępowanie podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2058), zwana dalej "u.d.i.p." Ustawa ta w kompleksowy sposób reguluje zagadnienie dostępu do informacji publicznej, określa zarówno zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania ustawy oraz procedurę i tryb udostępniania informacji publicznej.

W sprawie jest poza sporem, że Prezydent Miasta Katowice, jako organ władzy publicznej, jest organem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.).

Kwestią sporną jest natomiast, czy żądana informacja stanowi informację publiczną. Organ uznał bowiem, że Plan jest dokumentem w opracowaniu, w związku z tym ma charakter dokumentu roboczego, wewnętrznego, a tym samym nie stanowi informacji publicznej.

Pojęcie informacji publicznej określone zostało w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną. Tę ogólną definicję doprecyzowuje art. 6 ust. 1, który wymienia rodzaje spraw, jakich mogą dotyczyć informacje o charakterze informacji publicznych, czyniąc to w sposób otwarty, czemu służy zwrot "w szczególności". Doktryna oraz orzecznictwo sądowe, w oparciu o ogólną formułę ustawy, a także konstytucyjną konstrukcję prawa do informacji zawartą w art. 61 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej, przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia "informacja publiczna". Należy bowiem pamiętać, że w demokratycznym państwie prawnym oczywistym jest, że jawność działań państwa powinna być traktowana w sposób uprzywilejowany, to znaczy wszelkie wątpliwości co do udostępnienia informacji powinny działać na korzyść dostępu (por. wyroki NSA z dnia 2 lipca 2003 r. sygn. akt II SA 837/03, z dnia 10 stycznia 2014 r. sygn. akt I OSK 223/13 publik w CBOSA).

Uwzględniając powyższe aspekty można powiedzieć, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów,

niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio wytworzonych, jak i te których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02, Lex nr 78062 oraz z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 678/11, Lex nr 1082797). Udostępnienie dokumentów, które organ wykorzystuje do zrealizowania powierzonych prawem zadań, stanowi realizację dostępu do informacji publicznej na podstawie u.d.i.p.

Przenosząc powyższe wywody na stan faktyczny przedmiotowej sprawy Sąd nie podzielił stanowiska organu, że żądane przez skarżącą dokumenty określone we wniosku z dnia 30 czerwca 2016 r. sprecyzowanego w związku z pismem organu w dniu 14 lipca 2016 r. tj. Planu oraz etapów jego opracowania stanowią dokument w opracowaniu, a więc dokument roboczy, wewnętrzny, a tym samym, iż nie podlega on udostępnieniu w trybie u.d.i.p., gdyż nie stanowi informacji publicznej.

Przede wszystkim należy wskazać, że w aktach sprawy znajduje się umowa z dnia 19 lutego 2015 r. zawarta pomiędzy Miastem Katowice a Stowarzyszeniem Inżynierów Techników Komunikacji RP Oddział w Krakowie – Liderem Konsorcjum, na którą skarżąca w istocie się powoływała w pismach kierowanych do organu. Z treści tej umowy wynika, że jej przedmiotem jest wykonanie opracowania „Wieloletni plan rozwoju zintegrowanego systemu transportowego miasta Katowice” (zwanego w umowie „pracą”) zaś zamówienie realizowane jest w dziesięciu etapach (§ 1 pkt 1 i 2). Natomiast w § 1 pkt 5 umowy określono sposób przekazywania „pracy” objętej umową, w tym realizacji każdego z jej etapów. Dokumentacja końcowa stanowiąca przedmiot zamówienia miała być przekazana do dnia 14 grudnia 2015 r. Z akt wynika, że kompletne opracowanie etapów od I do VI zostało przekazane 10 grudnia 2015 r. zgodnie z przedmiotem zamówienia oraz z uwzględnieniem wszystkich zgłaszanych uwag. Następnie umowa została dwukrotnie aneksowana w zakresie dotyczącym terminu przekazania dokumentacji końcowej stanowiącej realizację zamówienia, najpierw do dnia 29 lutego 2016 r. w związku z uchwałą nr XIX/371/15 z dnia 17 grudnia 2015 r. wydłużająca o trzy miesiące do dnia

przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta Katowice (Tj. od dnia 17 grudnia 2015 r.), a następnie do dnia 31 maja 2016 r. w związku z przeprowadzeniem konsultacji. Pismem z dnia 31 maja 2016 r. przekazano kompletne opracowanie etapów od VII do X wraz z załącznikami zgodnie z terminem wskazanym w umowie.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że opracowanie pn. Wieloletni plan oraz poszczególne etapy realizacji zamówienia, zostało wykonane w związku z umową dla realizacji celów publicznych, na które wydatkowano środki publiczne. Zatem stanowi ono informację publiczną. Okoliczność, że Zamawiający w związku z raportem z konsultacji z mieszkańcami zgłosił uwagi do opracowania, nie zmienia faktu, że całość dokumentacji z etapów od I do VI została przekazana w dniu 10 grudnia 2015 r., a w dniu 31 maja 2016 r. zostało przekazane kompletne opracowanie etapów od VII do X wraz z załącznikami. Zatem w dniu złożenia wniosku przez skarżącą dokumentacja z wszystkich etapów opracowania zgodnie z terminami określonymi w umowie oraz aneksami została organowi przekazana. Tymczasem skarżąca w istocie domagała się dokumentacji dotyczących wszystkich etapów opracowania przekazanej zgodnie z terminem zawartym w umowie. Wskazała przy tym na dzień 14 grudnia 2015, gdyż o takim terminie wiedziała. Natomiast na ten dzień organ dysponował już kompletem materiałów z realizacji etapów od I do VI. Jednocześnie organ nie powiadomił skarżącej o przedłużeniu terminu zgodnie z ostatnim aneksem wydłużającym termin realizacji pełnego zakresu umowy do dnia 31 maja 2016 r., mimo, że już w piśmie z dnia 30 czerwca 2016 r. skarżąca wskazała, że jeżeli jeden z wymienionych w nim dokumentów (etapy Planu) jest w fazie opracowania to wnosi o wskazanie przybliżonego terminu jego ukończenia. Tymczasem udzielając odpowiedzi na to pismo nawet nie wskazano terminu przedłużenia umowy do dnia 31 maja 2016 r. Nie miało to jednak znaczenia, skoro w tym dniu, a więc przed złożeniem wniosku przez skarżącą, dokumentacja z etapu VII do X została organowi przekazana. Nie znajduje tym samym uzasadnienia stanowisko organu, że skarżąca uzyskała wyczerpującą informację dotyczącą przebiegu prac nad Planem. Naczelnik Wydziału Transportu ogólnie informował skarżącą o tym, że plan jest w opracowaniu, nie wskazując nawet, że umowa została przedłużona aneksem nr 2 do dnia 31 maja 2016 r. Powołanie się natomiast na uchwałę nr XIX/371/15 z dnia 17 grudnia 2015 r., która wydłużała termin przedstawienia Wieloletniego planu do trzech miesięcy od

daty uchwalenia Strategii Rozwoju Miasta Katowice 2030 (tj. od 17 grudnia 2015 r.) było nieprawidłowe, skoro w dacie złożenia przez skarżącą wniosku wiadomym było, że termin ten dodatkowo został już wydłużony ponad ten wynikający z ww. uchwały. Nie informując skarżącej o tym terminie organ pozostawał w bezczynności w tym zakresie.

Wobec powyższego należało stwierdzić, że skoro dokumenty dotyczące objętych skargą etapów zgodnie z umową i aneksami do niej zostały przekazane przez Zamawiającego w terminie określonym w umowie, a o takie w istocie wnioskowała skarżąca, to nie można twierdzić, że były to dokumenty w opracowaniu, a tym samym jako dokumenty robocze nie stanowiły informacji publicznej. Okoliczność, że w związku z raportem z konsultacji Zamawiający wniósł dodatkowo o dokonanie pewnych korekt nie oznacza, że przekazane zgodnie z terminem określonym w umowie dokumenty były w opracowaniu.

Sąd nie podziela stanowiska organu, że żądane przez skarżącą dokumenty dotyczące realizacji etapu opracowania od I do VII, które obejmuje skarga na bezczynność, przekazane przez Wykonawcę w terminach określonych w umowie (i aneksach) są dokumentami roboczymi i wewnętrznymi, a zatem nie stanowią informacji publicznej. Wprawdzie u.d.i.p. nie posługuje się pojęciem dokumentu wewnętrznego (roboczego), to jest ono stosowane w doktrynie i orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Za dokumenty wewnętrzne uznano takie dokumenty, które zostały wytworzone w zakresie działania danego podmiotu i wyrażają opinię w sprawach szczegółowych, poglądy przedstawione w toku narad albo dyskusji, a także porady udzielane w ramach konsultacji o ile nie zostały włączone do akt sprawy albo nie zostały wyekspediowane do innego podmiotu. W orzecznictwie przyjęto, że dokumentem wewnętrznym jest dokument, który nie jest skierowany do podmiotów zewnętrznych. Dokument taki może służyć wymianie informacji między pracownikami danego podmiotu, określać zasady ich działania w określonych sytuacjach, może też być fragmentem przygotowań do powstania aktu będącego formą działalności danego podmiotu. Przy czym w orzecznictwie wskazuje się na dokumenty wewnętrzne takie jak: korespondencję osoby wykonującej zadania publiczne z jej współpracownikami (wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r. sygn. akt I OSK 666/12), pisemne wyjaśnienia pracowników mające charakter porządkowy i dotyczą

sposobu wykonywania obowiązków służbowych (wyrok NSA z 17 października 2013 r. sygn. akt I OSK 1105/13) zapiski, notatki, opinie i ekspertyzy mające charakter poznawczy i nie odnoszące się wprost do przyszłych działań i zamierzeń, mające na celu jedynie poszerzenie zakresu wiedzy i informacji posiadanych przez organ (wyroki NSA z 27 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 2130/11 i z 29 lutego 2012 r. sygn. akt I OSK 2196/11), kosztorys inwestorski, który nie posłużył do przeprowadzenia postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego (wyrok NSA z 27 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 155/12), robocze notatki służbowe (wyrok NSA z 25 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1813/12) Powyższe wskazuje na wąskie rozumienie dokumentów wewnętrznych (roboczych). W ocenie Sądu objęte wnioskiem skarżącej opracowanie Wieloletniego planu wraz z etapami wynikającymi z realizacji umowy takich dokumentów nie stanowią. Otóż, jak już wskazano żądana we wniosku dokumentacja jest wynikiem realizacji umowy, zobowiązującej Wykonawcę do jej przekazania Miastu Katowice w sposób w niej określony (m.in. każdy z etapów jest zakończony raportem przekazany w formie elektronicznej). Umowa była realizowana ze środków publicznych i mieści się w obszarze działalności organu. Ponadto dokumentacja opracowana w ramach realizacji umowy stanowi etap prac legislacyjnych zapoczątkowanych uchwałą Nr XLVI/1070/14 Rady Miasta Katowice z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie przystąpienia do opracowania wieloletniego planu rozwoju zintegrowanego systemu transportowego miasta Katowice. Dokumentacja służy więc realizacji zadań publicznych przez organ określonych w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dotyczących lokalnego transportu zbiorowego.

Należy przy tym wskazać, że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 b u.d.i.p. udostępnieniu podlega informacja o projektowaniu aktów normatywnych. Przy czym ustawa mówi o „projektowaniu”, a nie o projektach aktów normatywnych. Oznacza to, że nie chodzi o projekty, ale o prace nad treścią projektów. Zakres informacji podawanych w związku z pracami nad projektem określonego aktu normatywnego, powinno obejmować treści dotyczące ustaleń, założeń, opracowań, opinii, ekspertyz, raportów i innych materiałów służących do podjęcia aktu. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że dokumenty przygotowane i przekazane zostały w ramach umowy zawartej w związku z przystąpieniem do opracowania wieloletniego planu i mają

służyć podjęciu uchwały w tym zakresie. Rację ma zatem skarżąca co do charakteru żądanej informacji.

Ponadto odnosząc się do twierdzenia organu, że wnioskowana dokumentacja nie ma charakteru dokumentu urzędowego, należy wskazać, że informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów, w jakikolwiek sposób dotyczące organu, bez względu na to co jest ich przedmiotem. Pojęcie dokumentu, jak słusznie podniosła skarżąca, należy rozumieć w szerokim znaczeniu tego słowa. Na potrzeby konstytucyjnego prawa do informacji publicznej za dokument w ogólności należy uznać każdą informację o działalności władzy publicznej lub o sprawach publicznych, wysłowiona i zobiektywizowaną na jakimś nośniku i najczęściej przybierającą postać pisemną. W najszerszym rozumieniu dokumentem będzie każdy nośnik danych, który może przybrać m.in. formę papierową, elektroniczną, cyfrową (W. Sokolewicz, L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2005, t. IV, s.35). Nie można zatem dokonywać takiej interpretacji art. 6 u.d.i.p., która ograniczałaby prawo do informacji wbrew wyraźnej regulacji art. 61 Konstytucji RP.

Skoro żądane we wniosku opracowanie wraz z etapami realizacji zamówienia stanowi informację publiczną, to Prezydent zobowiązany był do załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 13 u.d.i.p. Przy czym załatwienie wniosku powinno nastąpić, bądź poprzez udzielenie informacji w drodze czynności materialno-technicznej (art. 7 ust. 1 pkt 2), bądź poprzez odmowę udzielenia informacji albo poprzez umorzenie postępowania z przyczyn uregulowanych w przywołanej ustawie, w drodze decyzji administracyjnej (art. 16 w zw. z art. 17 ust. 1 u.d.i.p.), bądź też poprzez poinformowanie wnioskodawcy, iż żądana informacja nie znajduje się w dyspozycji podmiotu, do którego wniosek został skierowany. Do udzielenia informacji zobowiązane są bowiem podmioty będące w posiadaniu takiej informacji (art. 4 ust. 3 ustawy). Natomiast przez pojęcie "odmowy udostępnienia informacji publicznej" należy rozumieć sytuację, w której organ posiada informację o charakterze publicznym, ale jej nie udostępnia, ponieważ prawo do informacji podlega ograniczeniu ze względu na tajemnice ustawowo chronione lub ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.), bądź jeżeli objęte wnioskiem żądanie dotyczy informacji publicznej o charakterze przetworzonym zaś wnioskodawca, pomimo wezwania, nie wykaże istnienia

szczególnego interesu publicznego do jej uzyskania (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt I OSK 1015/12 publik Lex nr 1260013).

Z tych względów, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że organ dopuścił się beczynności i w związku z tym koniecznym stało się zobowiązanie organu do rozpatrzenia wniosku skarżącej z dnia 30 czerwca 2016 r. (uzupełnionego pismem z 14 lipca 2016 r.), w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy (art. 13 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 286 § 2 P.p.s.a.). Przy czym w kwestii udostępnienia opracowania organ załatwi wniosek w zakresie obejmującym od I do VII etapu opracowania, gdyż w związku z udostępnieniem etapu VIII i IX opracowania, ta część wniosku została objęta skargą na beczynność. Jednocześnie Sąd stwierdził w punkcie 2, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, bowiem organ niezwłocznie podjął czynności w związku z wpływem wniosku, błędnie jednak stojąc na stanowisku, że wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej. O kosztach postępowania sądowego, na które składa się wpis od skargi, orzeczono w punkcie 3 sentencji, na podstawie art. 200 i art. 205 P.p.s.a.



Magdalena Nawrocha-Boczniak  
Zrzeczenie z przebiegiem

SPRZĄDZALISTA

Magdalena Nawrocha-Boczniak



WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY  
w Gliwicach  
ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2  
44-101 GLIWICE

R

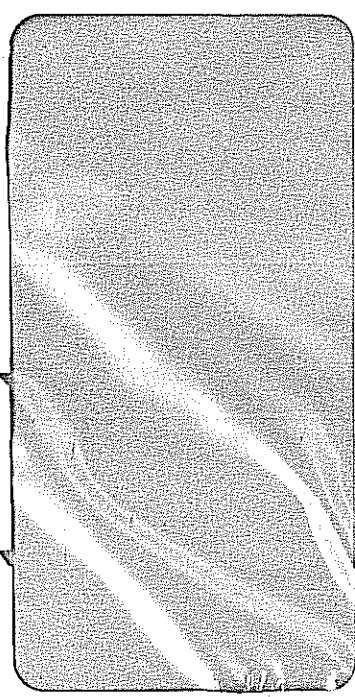


(00)459007731343685577

POLECONA  
ZA POTWIERDZENIEM ODBIORU



5.05



OPŁATA POBRANA  
TAXE PERÇUE-POŁOGNE  
Umowa z Poczta Polska S.A.  
z dnia 09.12.2016r. nr ID 3484763  
Nadano w Urz. Zabrze S101

F