

UCHWAŁA NR XLI/393/2024
RADY POWIATU CHOSZCZEŃSKIEGO
z dnia 25 marca 2024 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi

Na podstawie art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107) oraz art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) Rada Powiatu Choszczeńskiego uchwala, co następuje:

§ 1. Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji skarg, wniosków i petycji Rady Powiatu Choszczeńskiego, uznaje się za bezzasadną skargę z dnia 11 grudnia 2023 r., dotyczącą działań Starosty Choszczeńskiego, z przyczyn określonych w uzasadnieniu, stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu Choszczeńskiego, zobowiązując jednocześnie do przesłania Skarżącemu niniejszej uchwały wraz z uzasadnieniem.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik
do uchwały nr XLI/393/2024
Rady Powiatu Choszczeńskiego
z dnia 25 marca 2024 r.

Uzasadnienie

W dniu 11 grudnia 2023 r. do Starostwa Powiatowego w Choszczynie (13.12.2023r. – data wpływu do Rady Powiatu Choszczeńskiego) wpłynęła skarga dotycząca działań Starosty Choszczeńskiego Pani Wioletty Kaszak, w związku z bezpodstawną odmową udostępnienia w trybie dostępu do informacji publicznej opinii prawnej sporządzonej na potrzeby rozpatrzenia przez Radę Powiatu wniosku Skarżącej z dnia 10 maja 2023 r.

W myśl art. 229 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego – organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu powiatu oraz starosty jest rada powiatu. W oparciu o treść art. 16a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, skarga została skierowana do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

W świetle prowadzonego postępowania wyjaśniającego Komisja ustaliła następujący stan faktyczny i prawny. Skarżąca w dniu 30 sierpnia 2023 r. złożyła ustny wniosek, w trybie dostępu do informacji publicznej, dotyczący udostępnienia opinii prawnej sporządzonej przez kancelarię prawną Barwina Białkowski Siemak Adwokaci. Przedmiotowa opinia została sporządzona na potrzeby rozpatrzenia przez Radę Powiatu Choszczeńskiego wniosku Skarżącej z dnia 10 maja 2023 r. dotyczącego powołania przez Radę Powiatu Choszczeńskiego doraźnej komisji statutowej, celem dokonania analizy zapisów Statutu Powiatu Choszczeńskiego. W odpowiedzi na ustny wniosek Skarżącej, Starosta Choszczeński Wioletta Kaszak pismem z dnia 04.09.2023r. (06.09.2023 r. – data nadania przesyłki poleconej ZPO) wyjaśniła, iż opinia prawna, o którą wnioskowała Skarżąca została wykorzystana jako materiał opiniodawczy, doradczy i pogładowy w zakresie prawidłowości obowiązywania postanowień Statutu Powiatu Choszczeńskiego. Zatem ze względu na jej przedmiot, cel i przeznaczenie nie stanowiła - jako dokument wewnętrzny - informacji publicznej.

Komisja skarg, wniosków i petycji na posiedzeniu w dniu 16 stycznia 2024 r. ustaliła, iż za informację publiczną uznaje się każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnoszącą się do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszącą się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem publicznym. Zatem opinia prawna, jak również inne dokumenty i informacje wytwarzane zarówno przez biuro prawne organu administracji publicznej, jak i podmiot zewnętrzny na potrzeby tego organu co do zasady nie stanowią informacji publicznej. O tym czy tego rodzaju dokument podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel, w jakim został on opracowany. A zatem nie każda analiza, czy też opinia prawna, ekspercka, czy też biegłego posiada walor informacji publicznej.

Analizowana opinia nie dotyczyła konkretnego postępowania administracyjnego czy cywilnego a ponadto nie była częścią żadnych akt sprawy administracyjnej, odmiennie była wykorzystywana jedynie jako materiał opiniodawczy, doradczy i poglądowy w zakresie prawidłowości obowiązywania postanowień Statutu Powiatu Choszczeńskiego. W orzecznictwie przyjmuje się, że opinia prawna nie jest równoznaczna z działaniem podjętym przez organ. W oparciu o taką opinię organ dopiero podejmuje decyzję odnośnie swojego postępowania w przyszłości. Stąd więc, gdyby nawet przyszłe postępowanie organu było zgodne z konkluzjami zawartymi w opinii prawnej, to nie spowoduje to nabycia przez tą opinię waloru informacji publicznej. W chwili bowiem jej sporządzania organ nie podjął bowiem jeszcze żadnych kroków faktycznych, zaś sama opinia nie miała charakteru nakazu dla organu określonego zachowania (wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2010 r. II SAB/Wa 282/10, Legalis). W związku z powyższym opinia stanowi dokument wewnętrzny, a informacją publiczną nie są dokumenty wewnętrzne, które wprowadzie służą realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunku działania organu w konkretnej sprawie. Dokumenty, które służą gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów nie są w żadnej mierze wiążące dla organu, ewentualnie mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy, nie podlegają zatem udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej (wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 marca 2014 r. II SAB/Wa 717/13, Legalis). To samo dotyczy np. notatek wewnętrznych, czy projektów dokumentów. Należy podkreślić, iż od "dokumentów urzędowych" w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się bowiem "dokumenty wewnętrzne" służące wprowadzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Takiego charakteru nie mają też zewnętrzne opinie i ekspertyzy, służące gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym (wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2018 r. II SAB/Wa 312/18). Ponadto warto zwrócić uwagę, że opinia nie jest elementem akt postępowania w sprawie, a organy powiatu (tu: Rada Powiatu) nie są związane jej treścią. Mając powyższe na uwadze uznać należy, że twierdzenia podniesione w treści skargi są w całości bezzasadne.

Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, iż znaczna część skargi stanowi kolejne powielenie argumentacji podnoszonej już przez Skarżącą w zakresie jej postulatów dotyczących zmiany Statutu Powiatu Choszczeńskiego. Wnioski i petycje Skarżącej były już procedowane przez Radę Powiatu. Uchwały Rady Powiatu podlegały również z inicjatywy Skarżącej kontroli przez Wojewodę Zachodniopomorskiego. Twierdzenia podnoszone w tym zakresie pozostają poza głównym nurtem skargi i nie mają znaczenia z punktu widzenia nieudostępnienia Skarżącej opinii prawnej.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że Skarżąca w dniu 17 maja 2022 r. złożyła petycję w sprawie podjęcia przez Radę Powiatu Choszczeńskiego działań mających na celu usunięcie ze Statutu Powiatu Choszczeńskiego § 53, dotyczącego przekazywania przez Przewodniczącego Rady Powiatu wg właściwości skarg, wniosków i petycji z uwagi na jej sprzeczność z prawem. Wówczas to Rada Powiatu Choszczeńskiego

uchwałą nr XXIX/257/2022 z dnia 6 września 2022 r. uznała petycję za niezastępującą na uwzględnienie, szczegółowo argumentując swoje stanowisko w uzasadnieniu do przesłanej Skarżącej uchwały.

Następnie w dniu 10 maja 2023 r. Skarżąca złożyła wniosek o powołanie przez Radę Powiatu Choszczeńskiego doraźnej komisji statutowej celem dokonania analizy zapisów Statutu Powiatu Choszczeńskiego pod kątem ich zgodności z prawem, w tym w szczególności uchylenia niezgodnego z prawem § 53 oraz rewizji zapisów § 86 statutu. Wówczas Rada Powiatu Choszczeńskiego rozpatrzyła wniosek uchwałą nr XXXV/325/2023 z dnia 29 czerwca 2023 r. odmownie. W konsekwencji tego Skarżąca w dniu 1 sierpnia 2023 r. złożyła skargę na przedmiotową uchwałę, która to skarga na podstawie art. 231 § 1 k.p.a. została przesłana według właściwości do Wojewody Zachodniopomorskiego, który skargi Skarżącej nie uwzględnił.

Mając na uwadze przedstawione wyżej fakty stwierdzić należy, że zarówno Rada Powiatu Choszczeńskiego jak i Wojewoda Zachodniopomorski zajmowali już stanowisko w przedmiocie legalności i prawidłowości poszczególnych zapisów Statutu w tym regulacji zawartej w §53 Statutu Powiatu Choszczeńskiego i nie znaleźli podstaw prawnych do jej zmiany albo uchylenia.

Mając powyższe na uwadze Komisja skarg, wniosków i petycji rekomenduje uznanie skargi za bezzasadną podkreślając, iż informacja publiczna nie obejmuje informacji zawartych w dokumentach wewnętrznych, kwestii ocennych nie odnoszących się wprost do przyszłych działań i zamierzeń podmiotu zobowiązanego o charakterze jedynie poznawczym nie dotyczącym konkretnej sprawy.

Na podkreślenie zasługuje również fakt, iż decyzja o odmowie dostępu do informacji publicznej może zostać wydana wyłącznie, gdy żądana informacja ma charakter informacji publicznej (art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej). Naczelny Sąd Administracyjny podniósł w wyroku z 11 grudnia 2002 r. (II SA 2867/02, Legalis), że odmowa udostępnienia informacji publicznej wymaga wydania decyzji administracyjnej tylko wtedy, gdy chodzi o informację publiczną w rozumieniu wyżej powołanej ustawy. Z takiego stanowiska NSA wynika, że jeśli sprawa nie dotyczy informacji publicznej, wówczas organ nie jest upoważniony do wydania rozstrzygnięcia na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. W takim wypadku Wnioskodawca powinien być powiadomiony o odmowie w drodze „pisma informacyjnego” (zob. wyrok NSA z 10 stycznia 2007 r., I OSK 50/06, Legalis; postanowienie NSA z 13.3.2007 r., I OSK 243/07, Legalis, i wyrok NSA z 25.5.2022 r., III OSK 1795/21, Legalis) (za: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. 4, Warszawa 2023, komentarz do art. 16 u.d.i.p., nb. 6, Legalis). Nie można więc utożsamiać każdego przypadku odmowy realizacji wniosku o dostęp do informacji publicznej z odmową udostępnienia informacji publicznej. Nie każda bowiem wiadomość (informacja) posiadana przez organ władzy publicznej ma charakter informacji publicznej. Dlatego też nie zawsze odmowa realizacji wniosku będzie wiązała się z wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia informacji

publicznej. W związku z powyższym, że przedmiotem wniosku nie była informacja publiczna Skarżąca została poinformowana o zajęтым stanowisku w formie pisma informacyjnego skierowanego do Skarżącej.

W świetle powyższego przedmiotowa skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Ponowne przedłożenie pod obrady Rady Powiatu Choszczeńskiego uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 11 grudnia 2023 r. wynika ze stwierdzenia jej nieważności rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 13 marca 2024 r. W toku badania legalności uchwały nr XL/377/2024 Rady Powiatu Choszczeńskiego z dnia 8 lutego 2024 r. w sprawie rozpatrzenia skargi stwierdzono, że w sposób istotny narusza ona prawo, z uwagi na wadliwą procedurę jej podjęcia. W wyniku głosowania nad przyjęciem uchwały wzięła udział radna Pani Wioletta Kaszak pełniąca funkcję Starosty Choszczeńskiego, tym samym uczestniczyła w rozstrzygnięciu sprawy Jej dotyczącej. Przepis art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym zakazuje udziału w głosowaniu w radzie powiatu każdego radnego, którego interesu ono dotyczy. Zatem uchwała, która zapadła z udziałem radnego, podlegającego wyłączeniu na mocy tego przepisu jest nieważna. Stąd konieczność ponownego podjęcia przedmiotowej uchwały.

Pouczenie:

Zgodnie z treścią art. 239 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego „W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.”