

*Y. Kłewski*  
*Rady Miasta*

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Radca Prawny Kamil Szyposzyński

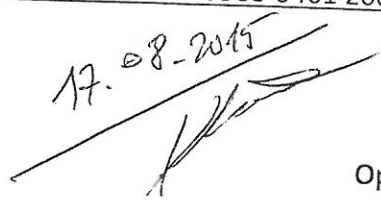
Ul. 3 Marca 52, 78-300 Świdwin

Tel. 508 366 778, [www.radca-swidwin.pl](http://www.radca-swidwin.pl), [kancelaria@radca-swidwin.pl](mailto:kancelaria@radca-swidwin.pl)

Nr konta: 71 1320 1537 3583 6461 2000 0001, NIP: 6721753017, REGON: 321399060

Wpłynęło dnia 14.08.2015 r.

Nr sprawy .....BR.0001.121.1.2015

*17.08.2015*  


Załącznik nr 3 do Protokołu nr 3/2015

Rady Miasta Świdwin z dnia 11.08.2015 r.  
Świdwin, dnia 14 sierpnia 2015

### Opinia prawna

**Autor:** radca prawny Kamil Szyposzyński

**Sporządzona dla podmiotu:** Urząd Miasta Świdwin, Sekretarz Miasta Świdwin, Rada Miasta Świdwin

#### Pytanie/Problem prawny:

Interpretacja prawa pisemnej skargi radnego Rady Miasta Świdwin na działanie organu Burmistrza Miasta Świdwin w ograniczaniu dostępu do informacji publicznej,

#### Przepisy:

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 poz. 199 ze zm.) zwana dalej w treści „ustawa opizp”,
- Ustawa z dnia 06 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 poz. 782 ze zm.) zwana dalej w treści „ustawa oddip”,
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 poz. 267 ze zm.) zwana dalej w treści „kpa”

#### Treść:

#### TEZA:

Skarga p. radnego Rady Miasta Świdwin z dnia 12 sierpnia 2015 roku na działanie Burmistrza Miasta Świdwin w sprawie ograniczania dostępu do informacji publicznej należy uznać za bezzasadną.

#### UZASADNIENIE:

Prawo do składania skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby (za jej zgodą) na działalność podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej zostało wyrażone w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja, nie regulując szczegółowo trybu składania i rozpatrywania wniosków, odsyła do przepisów ustawowych, którymi w tym przypadku są przepisy działu VII kpa, zatytułowanego "Skargi i wnioski".

Skarga (nazywana powszechną, bądź obywatelską) jest odformalizowanym środkiem kontroli, co oznacza, iż o tym, czy konkretne pismo jest skargą lub wnioskiem nie decyduje jej forma, bądź tytuł, lecz zawarta w niej treść. Zgodnie z art. 227 Kpa przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Wyrażenie "w szczególności" wskazuje na to, że można ją składać również na innego rodzaju działania (bądź zaniechania) organów. Jak

wskazuje się w literaturze, skargę może złożyć każdy. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że "przedmiot skargi został ujęty bardzo szeroko. Przedmiotem skargi może być zatem każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej oraz ich pracowników i funkcjonariuszy." (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2012 r., sygn. I OSK 2415/11). Skarga składana na podstawie wyżej wskazanych przepisów może być wnoszona tylko w przypadku, gdy przepisy prawa nie dają innej możliwości na wszczęcie postępowania administracyjnego ogólnego, czy też szczególnego. Należy jednak pamiętać, że celem rozpatrzenia złożonej skargi nie jest rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, tylko zwrócenie uwagi na błędy i uchybienia po stronie organu. Złożona skarga powinna zostać załatwiona przez właściwy do tego organ bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca (art. 237 § 1 kpa). W przypadku niezadowolającego sposobu rozpatrzenia skargi przez właściwy organ, osobie ją składającej nie przysługuje odwołanie, czy skarga do sądu. Może ona złożyć jedynie skargę na działalność tego organu. Organy, do których należy skierować skargę zostały wymienione w art. 229 kpa i tak, na przykład skargi na działalność wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych rozpatruje właściwa rada gminy. Sądy administracyjne nie są w żadnym przypadku właściwe do rozpoznawania skarg składanych na podstawie przepisów działu VIII kpa, ani kontroli sposobu ich załatwiania, gdyż kontrolują one działalność administracji publicznej tylko w zakresie, jaki został określony w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.). Ustawodawca nie wprowadził żadnego terminu, w jakim można wystąpić ze skargą, w związku z czym można ją wnieść w każdej chwili. Również nie jest wymagane wykazanie przez skarżącego ani interesu faktycznego, ani prawnego.

Przedmiotowa skarga radnego Rady Miasta Świdwin dotyczy ograniczania przez Burmistrza Miasta Świdwin prawa dostępu radnego do możliwości wglądu i zapoznania się z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Miasta Świdwin. Zarzuty skargi radnego dotyczą również braku publikacji projektów uchwał o zmianach planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Świdwin na stronach internetowych Miasta Świdwin jak również sposobu prowadzenia konsultacji społecznych odnośnie w/w zmian. Radny Rady Miasta Świdwin w konsekwencji zarzuca Burmistrzowi Miasta Świdwin naruszenie przepisów ustawy oddip oraz ustawy opizp.

Prawo do uzyskiwania informacji publicznych uregulowano kompleksowo w ustawie opizp, która odzwierciedla konstytucyjny zapis art. 61 o prawie obywateli do informacji o działaniach władz publicznych. Ustawa nakazuje organom władzy państwowej (i innym podmiotom) udostępniać każdą informację o sprawach publicznych tj. informację publiczną za wyjątkiem informacji niejawnych. Zgodnie z ustawą prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania takiej informacji, zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Na prawo do informacji publicznej składają się uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej, wglądu do dokumentów urzędowych, dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Prawo to przysługuje każdej osobie. Od osoby występującej o informację publiczną nie wolno żądać uzasadnienia wniosku. Ogólna zasada udostępniania każdej jawnej informacji o sprawach publicznych jest sprecyzowana w rozdziale 2 ustawy. Wskazano tam wprost jakie informacje podlegają upublicznianiu. Są to m.in. informacje o: organach władzy publicznej - w tym o ich statusie prawnym, organizacji, kompetencjach,

majątku, osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach; zasadach funkcjonowania organów władzy publicznej - w tym o sposobach załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw i kolejności ich załatwiania, prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach; polityce władz - w tym o zamierzeniach, projektach aktów normatywnych, programach dotyczących realizacji zadań publicznych; danych publicznych - w tym dokumenty urzędowe, stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez funkcjonariuszy publicznych, treść wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, informacja o stanie państwa; majątku publicznym. Na mocy ustawy mają być jawne i dostępne posiedzenia kolegialnych organów władzy pochodzących z wyborów. Ustawa nakazuje sporządzać i udostępniać stenogramy lub protokoły z obrad. Ustawa definiuje ponadto pojęcie dokumentu urzędowego, który podlega upublicznianiu. Dokumentem urzędowym jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Udostępnianie informacji publicznych następuje poprzez: ogłaszanie w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej, udostępnianie na wniosek zainteresowanego, wyłożenie w powszechnie dostępnym miejscu lub poprzez terminale informacyjne (infomaty) przy czym art. 10 i 11 ustawy precyzuje, iż na wniosek osób zainteresowanych informacja publiczna jest udostępniana na wniosek zainteresowanej osoby w razie braku jej udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej. Informacja taka może być również udostępniana w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych oraz przez zainstalowanie w tychże miejscach urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z tą informacją. Z powyższego wynika, iż tryb wnioskowy jest przewidziany dla informacji, których nie zamieszczono w BIP lub centralnym repozytorium. A zatem art. 10 ust. 1 wprowadza tzw. negatywną klauzulę wnioskowego trybu udzielania informacji (*por. R. Stefanicki, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego, PiP 2004, 2, s. 104*). Oznacza to, że adresat wniosku zwolniony jest z obowiązku udostępnienia informacji, jeżeli została ona ujawniona w BIP lub centralnym repozytorium. W przypadku złożenia wniosku podmiot zobowiązany zawiadamia wnioskodawcę o braku stosowania trybu wnioskowego w związku z ujawnieniem żądanej informacji w BIP wraz z podaniem precyzyjnego adresu internetowego, pod którym się ona znajduje (*por. G. Sibiga, Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne, PPP 2007, nr 3, s. 18*). Podobną praktykę adresat wniosku powinien zastosować w przypadku, gdy informacja publiczna, której dotyczy wniosek, została umieszczona w centralnym repozytorium. Żądanie udostępnienia informacji publicznej zamieszczonej w BIP lub centralnym repozytorium jest więc bezprzedmiotowe, a organ powinien ograniczyć się jedynie do pisemnego poinformowania wnioskodawcy o tej okoliczności (*por. I. Kamińska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz. wyd. II, LexisNexis 2012*).

Analizując powyższe dla oceny przedmiotowej skargi pod kątem jej zasadności należy zatem w pierwszej kolejności ustalić, czy Burmistrz Miasta Świdwin nie dokonał udostępnienia informacji publicznej, o której mowa w skardze, poprzez jej niezamieszczenie na stronach BIP Urzędu Miasta lub z użyciem centralnego repozytorium jak również poprzez jej niewyłożenie lub niewywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych (w tym poprzez urządzenia umożliwiającego swobodne zapoznanie się z ich treścią).



Procedury tworzenia i funkcjonowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego regulują przepisy ustawy o pizp. Skarga radnego dotyczy postępowania organu Burmistrza Miasta Świdwin w konkretnej sytuacji uregulowanej w art. 17 tejsze ustawy, a mianowicie jednego z etapów procedury planistycznej tj. wprowadzania zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłaszania o wyłożeniu projektu planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Świdwin do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wykładania tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizacji w tym czasie dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Celem wykazania zasadności skargi ustalić zatem należy czy Burmistrz Miasta Świdwin przeprowadził wskazywaną przez radnego procedurę planistyczną w sposób zgodny z prawem. Pierwszą czynnością, jaką zgodnie z art. 17 pkt 1, po podjęciu przez radę gminny uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, jest zobligowany wykonać organ wykonawczy gminy, jest ogłoszenie w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, jednak nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Przedłożone do sporządzenia opinii dokumenty jednoznacznie wskazują, iż Burmistrz Miasta Świdwin na stronie internetowej BIP Urzędu Miasta w dniu 10 października 2014 roku zamieścił ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i projektu oddziaływania na środowisko miasta Świdwin w obszarach III i IV. Jednocześnie w październiku 2014 roku ukazało się w „Głosie Koszalińskim” właściwe ogłoszenie. Od dnia ogłoszenia każdy zainteresowany mógł stosownie do tej regulacji składać wnioski, wobec których ustawodawca nie przewidział szczególnej formy.

Zgodnie z art. 17 pkt 1 organ wykonawczy gminy zobowiązany jest jedynie do ogłoszenia w prasie miejscowej, przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego oraz o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu. Dlatego też do obowiązków tych organów nie należy imienne zawiadomianie osób mających potencjalny interes prawny w kwestionowaniu zapisów planu miejscowego o wszczęciu procedury planistycznej (*por. wyrok WSA we Wrocławiu z 1 sierpnia 2008 r., II SA/Wr 403/2006, Lex nr 459411*). Należy także zwrócić uwagę, że wszelka korespondencja, tj. pisma, wnioski i inna korespondencja właścicieli i inwestorów dotycząca projektu planu zagospodarowania przestrzennego, w tym wnioski składane w trybie art. 17 pkt 1 ustawy, zgodnie z przepisami ustawy o ddip ma walor informacji publicznej, ponieważ należy do szeroko rozumianej materii spraw publicznych. Jest to bowiem informacja odnoszona do władz publicznych w zakresie wykonywanych przez nie zadań związanych z tworzeniem aktów normatywnych (art. 6 ust. 1 pkt 1b ustawy), mająca wpłynąć na kształt planu. Nie można ich zatem traktować jako dokumentów prywatnych, gdyż nie w takim charakterze zostają one złożone (*por. wyrok NSA z 3 stycznia 2013 r., I OSK 2311/2012, Lexis.pl nr 5186283; wyrok NSA z 21 listopada 2013 r., I OSK 1247/2013, Lexis.pl nr 8245524*). Poza tym w wyroku z 29 lutego 2012 r. (*I OSK 2215/2011, Lexis.pl nr 3891665*) Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu ww. ustawy decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji. Informacja publiczna obejmuje bowiem swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe i nie można zawężyć i utożsamiać dostępu do informacji publicznej z

dostępem do dokumentów. Informacją publiczną są zatem nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i wytworzone przez organy administracji publicznej, ale także takie, których organ używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań.

Fakt podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego musi zostać podany do publicznej wiadomości również przez obwieszczenie i w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Taka formuła przepisu wskazuje, że chodzi tu o obwieszczenie (ogłoszenie) o zasięgu miejscowym. Spełniać więc będzie taki wymóg rozplakatowanie przedmiotowego obwieszczenia w miejscach informacyjnych (na tablicach, słupach ogłoszeniowych) do tego przeznaczonych, które mogą znajdować się m.in. w siedzibie urzędu gminy, placówkach użyteczności publicznej bądź innych miejscach publicznych, zamieszczenie odpowiedniej informacji na stronie internetowej gminy czy też w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w inny miejscowo przyjęty sposób. Przedmiotowe obwieszczenie Burmistrz Miasta Świdwin zamieścił na tablicy informacyjnej Urzędu Miasta.

Organ wykonawczy gminy następnie wprowadza do projektu planu miejscowego takie zmiany, które wynikają z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza o wyłożeniu projektu planu lub zmiany planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9). Oba te fakty miały miejsce w dniu 09 lipca 2015 roku – ogłoszenie w „Głosie Koszalińskim”, zamieszczenie na BIP w zakładce ogłoszenia. Wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu jest formą udziału społeczeństwa w zarządzaniu w demokratycznym państwie, zaś dyskusja stanowi realizację uprawnienia przysługującego społeczności lokalnej oraz innym jednostkom zainteresowanym zamierzeniami planistycznymi na obszarze danej gminy, gwarantującego im wypowiedzenie się w kwestii projektowanych ustaleń planu, które to ustalenia w wyniku uchwalenia planu miejscowego stają się prawem powszechnie obowiązującym, oddziałującym na sferę praw właścicielskich tych podmiotów. Ustawa co prawda nie definiuje pojęcia „dyskusji publicznej”, jednakże pojęcie to doczekało się bogatego orzecznictwa i stanowisk doktryny. Przykładowo, w wyroku z 20 czerwca 2006 r. (*II OSK 277/2006, LexisNexis nr 2592426, CBOSA*) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że istotą „dyskusji publicznej” jest to, iż podmioty w niej uczestniczące wypowiadają swoje opinie co do rozwiązań przyjętych w projekcie planu. Cechą „dyskusji publicznej” jest zatem zamiar wysondowania opinii (poglądów, stanowiska) określonych grup społecznych (wspólnoty samorządowej lub zainteresowanych środowisk). Nie ulega wątpliwości, iż powinna ona być zorganizowana tak, by każdy zainteresowany mógł wziąć w niej udział i miał zapewnioną możliwość i swobodę wypowiedzi odnośnie do rozwiązań przyjętych w projekcie planu. Dyskusja ma charakter opiniodawczy, a więc jej wynik nie jest wiążący dla organów gminy. Odnośnie do formy „dyskusji publicznej” Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że jako dyskusję publiczną można traktować np. otwarte spotkania czy też publikację wypowiedzi w prasie. Istotą dyskusji publicznej, zdaniem sądu, jest to, iż uczestniczące w niej podmioty wypowiadają swoje opinie co do rozwiązań przyjętych w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z przeprowadzonej dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami w projekcie planu miejscowego sporządza się protokół. Wykaz uwag zgłoszonych podczas dyskusji publicznej wraz ze wskazaniem ich rozpatrzenia organ wykonawczy gminy przedkłada radzie gminy wraz z projektem planu.

Burmistrz Miasta Świdwin przeprowadził w/w dyskusję publiczną w temacie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Świdwin w dniu 06 sierpnia 2015 roku.

Konsekwencją poczynionych ustaleń stwierdzić należy brak naruszenia przez Burmistrza Miasta Świdwin przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w konsekwencji uznać przedmiotową skargę w tym zakresie za bezzasadną.

Skarga p. radnego Rady Miasta Świdwin zawiera również w swojej treści wnioski, które należy rozpoznać odrębnie zgodnie z właściwymi przepisami kpa.

  
RADCA PRAWNY

Kamil Szyposzyński  
40-726