

**3.****Upublicznienie listy obecności na posiedzeniach rady działalności pożytku publicznego**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku  
z dnia 25 sierpnia 2022 r.  
III SAB/Gd 96/22

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie:

Bartłomiej Adamczak (przewodniczący sprawozdawca)  
Justyna Dudek-Sienkiewicz  
Wojciech Wycichowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 25 sierpnia 2022 r. sprawy ze skargi R. C. na bezczynność Prezydenta Miasta Słupska w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. zobowiązuje Prezydenta Miasta Słupska do rozpoznania wniosku R. C. z dnia 18 maja 2022 r. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej w zakresie odnoszącym się do żądania zawartego w punkcie 4 wniosku w terminie 14 dni od dnia otrzymania odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami administracyjnymi;
- II. stwierdza, że bezczynność Prezydenta Miasta Słupska nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
- III. zasądza od Prezydenta Miasta Słupska na rzecz R. C. kwotę 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

### Uzasadnienie

R. C. (dalej także jako: „skarżący” lub „wnioskodawca”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na bezczynność Prezydenta Miasta Słupska (dalej również jako: „Prezydent” lub „organ”) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Skarga została wniesiona w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Pismem z dnia 18 maja 2022 r., złożonym drogą elektroniczną, skarżący powołując się na art. 61 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm. - dalej jako: „DostInfPubU”), wystąpił do Prezydenta Miasta Słupska z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie działalności Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego (bieżącej kadencji 2019-2022), tj.:

1. Kto z aktualnego stanu osobowego jest wólprowadniczącymi,
2. Harmonogram spotkań Rady,
3. Protokoły ze spotkań,
4. Listy obecności.

Jednocześnie wnioskodawca zaznaczył, że wnosi o udostępnienie wskazanych informacji poprzez przesłanie ich pocztą elektroniczną na podany w piśmie adres e-mail.

W dniu 31 maja 2022 r. Prezydent udostępnił skarżącemu, na podany we wniosku adres e-mail, wnioskowaną informację w zakresie od pkt 1 do 3. Natomiast odnosząc się do pkt 4 wniosku wskazał, że listy obecności nie stanowią informacji publicznej.

Nie zgadzając się ze stanowiskiem Prezydenta Miasta Słupska, że listy obecności ze spotkań Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego nie są informacją publiczną, skarżący złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę, w której zarzucił organowi naruszenie:

1. art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w zakresie, w jakim każdy człowiek ma prawo do otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji, poprzez jego niezastosowanie, co w konsekwencji doprowadziło do nieuzasadnionego ograniczenia praw obywatelskich;
2. art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę prawa do uzyskiwania informacji publicznej poprzez błędne

zastosowanie, polegające na nieudostępnieniu informacji publicznej na wniosek;

3. art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 DostInfPubU w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o tym, że informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych, jest udostępniana na wniosek, a podmiot jest zobowiązany w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku do udostępnienia informacji lub poinformowania wnioskodawcy o przedłużeniu terminu potrzebnego na rozpatrzenie wniosku, poprzez nieudostępnienie informacji publicznej w terminie;
4. art. 16 ust. 1 w zw. z art. 13 DostInfPubU poprzez ich niezastosowanie, co skutkowało brakiem wydania decyzji administracyjnej zawierającej odmowę udostępnienia informacji publicznej, w określonym ustawowo terminie.

Mając powyższe na uwadze skarżący wniósł o:

1. stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności w zakresie punktu nr 4 wniosku z dnia 18 maja 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej;
2. zobowiązanie organu do załatwienia wniosku w terminie 14 dni od uprawomocnienia się wyroku;
3. zasądzenie od organu na jego rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że lista obecności stanowi informację publiczną, co potwierdzają wyroki sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II SA/Gd 7/17), informacje obejmujące dane odnośnie obecności w pracy pracownika jednostki samorządu terytorialnego mają charakter informacji publicznej. Dotyczą bowiem organizacji pracy w organach administracji publicznej oraz służą weryfikacji sposobu, w jaki pracownicy samorządowi wywiązują się ze swoich obowiązków w tym zakresie. Ujawnianie takich danych uzasadnione jest wymogiem bezwzględnej transparentności zasad funkcjonowania i organizacji pracy w organach administracji. Z kolei w wyroku z dnia 21 października 2020 r. (sygn. akt II SAB/Lu 74/20) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie uznał, że nie ulega wątpliwości, iż zarówno listy obecności pracowników organu administracji publicznej, jak i ich delegacje stanowią informację publiczną jako „dane publiczne, w tym treść i postać dokumentów urzędowych”. Stanowisko to potwierdził również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 września 2021 r., (sygn. akt II

SAB/Gd 92/21), zgodnie z którym informacja w postaci list obecności niewątpliwie stanowi informację publiczną i winna podlegać udostępnieniu. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym nie ulega bowiem wątpliwości, że lista obecności pracownika organu administracji publicznej stanowi informację publiczną, gdyż dotyczy organizacji pracy w tym organie oraz służy weryfikacji sposobu, w jaki pracownik wywiązuje się ze swoich obowiązków w tym zakresie.

Skarżący wskazał, że organ nie udostępniając mu wnioskowanej informacji w zakresie pytania nr 4 pozostaje zatem obecnie w bezczynności. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, nieudostępnienie pełnej treści żądanej informacji przy jednoczesnym niewydananiu decyzji odmownej stanowi o bezczynności organu (zob. m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. akt II SAB/Go 75/21). W przedmiotowej sprawie organ wystosował jedynie pismo, w którym poinformował skarżącego, że informacja w zakresie pytania nr 4 nie stanowi informacji publicznej. Dokument ten nie miał cech i nie stanowił decyzji administracyjnej.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Słupska wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zdaniem Prezydenta skarga jest nieuzasadniona, bowiem prawidłowo poinformowano skarżącego, że listy obecności ze spotkań Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego nie stanowią informacji publicznej.

Na poparcie swojego stanowiska Prezydent wyjaśnił, że Słupska Rada Działalności Pożytku Publicznego działa na podstawie uchwały nr XII/100/15 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, terminów i sposobu zgłaszania kandydatur na członków Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, zmienionej uchwałą nr II/11/18 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/100/15 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, terminów i sposobu zgłaszania kandydatur na członków Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, a także na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Słupska w sprawie powołania Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 29 listopada 2019 r. Nr 1066/WiP/2019 Prezydenta Miasta Słupska zmienionego Zarządzeniem

Nr 1135/WiP/2019 z 19 grudnia 2019 r.

Słupska Rada Działalności Pożytku Publicznego (zwana dalej: „Radą”) jest organem organ konsultacyjnym i opiniodawczym funkcjonującym przy Urzędzie Miejskim w Słupsku, a jej zadania określają przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (art. 41a-41j).

W dniu 18 maja 2022 r. skarżący zwrócił się o informację publiczną określoną w aktach sprawy, a z żądanego zakresu informacji odmówiono jedynie wydania list obecności Rady, jako dokumentu wewnętrznego i technicznego nie stanowiącego informacji publicznej dotyczącego osób nie będącymi pracownikami samorządowymi. Zasiadanie i obecność na posiedzeniach Rady ma bowiem charakter nieodpłatny i opiera się na wolontariacie.

Organ wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych co do zasady nie ma wątpliwości, że listy obecności urzędników i pracowników organów administracji są informacją publiczną (tak np.: wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1475/13; wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 października 2020 r., sygn. akt II SAB/Lu 74/20; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. akt II SAB/Gd 113/14). Wynika to jednak z faktu, że listy obecności dotyczą organizacji pracy w organie oraz służą weryfikacji sposobu, w jaki pracownik wywiązuje się ze swoich obowiązków w tym zakresie. Podkreślić więc należy, że orzeczenia te dotyczyły osób sprawujących kierownicze stanowiska w organie (np. w powyższych orzeczeniach WSA sekretarza gminy). Podobnie w wyroku z dnia 27 stycznia 2016 r. (sygn. akt II SAB/Sz 155/15) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie uznał, że informację publiczną stanowi lista obecności burmistrza, a Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 listopada 2013 r. (sygn. akt I OSK 1475/13) jako informację publiczną potraktował listę obecności starosty. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w uzasadnieniu ww. wyroku z dnia 19 listopada 2014 r. sekretarz miasta jest osobą pełniącą funkcje publiczne. Dokonując interpretacji pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną należy odwołać się do treści art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), który to przepis stanowi, że osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba, że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążą Rzeczpospolitą Polskę

umową międzynarodową. Na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej osobą pełniącą funkcję publiczną będzie każdy, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach jakichkolwiek osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, jeżeli funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Funkcję publiczną pełnią osoby, które wykonują powierzone im przez instytucje państwowe lub samorządowe zadania i przez to uzyskują znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze ogólnospołecznym. Cechą wyróżniającą osobę pełniącą funkcję publiczną jest posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej (zob.: I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2012, s. 87; por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 marca 2004 r., sygn. akt II SAB/Ka 144/03; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 września 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 503/13). Żądana przez skarżącego informacja ma związek z zasadami organizacji pracy w urzędzie miasta oraz wypełnianiem funkcji publicznej przez osobę w nim zatrudnioną. Informacja dotyczy pracownika samorządowego, który może prowadzić i prowadzi sprawy gminy, a zatem osoby pełniącej funkcję publiczną i stanowi informację publiczną.

W ocenie Prezydenta stanowisko to nie ma zastosowania do osób zasiadających w Radzie i a contrario potwierdza stanowisko organu w niniejszej sprawie. Funkcja w Radzie ma bowiem charakter nieodpłatny, a osoby zasiadające w Radzie z ramienia organizacji pozarządowych robią to w czasie wolnym, w ramach swoistego wolontariatu. Rada nie dysponuje majątkiem publicznym, nie decyduje o kształtowaniu treści wykonywanych zadań w sferze publicznej, nie zarządza sprawami publicznymi. Jej funkcje są tylko opiniodawcze i konsultacyjne, stąd nie wiążą organu administracji publicznej. Można nawet podać w wątpliwość, czy jej członkowie spoza pracowników Urzędu Miasta Słupsk są osobami pełniącymi funkcje publiczne. Ze względu na to, że ewentualny wpływ na działanie organów władzy publicznej mają jedynie niewiążące opinie Rady w sprawach wskazanych w art. 41 ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie wydano skarżącemu protokoły z zebrań Rady oraz informacje o harmonogramie jej spotkań i osobach „współprzewodniczących” w Radzie, ale z powyższych powodów uznano, że listy obecności ze spotkań tej rady wykraczają poza zakres

informacji publicznej.

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

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 8 PostAdmU sądy sprawują kontrolę działalności administracji publicznej poprzez rozpoznawanie skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 (art. 3 § 2 PostAdmU) lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a, a także na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Dopuszczalność skargi na bezczynność organu w sprawie udostępnienia informacji publicznej nie jest kwestionowana ani w orzecznictwie sądów administracyjnych, ani w piśmiennictwie. Przyjmuje się też, że dopuszczalność takiej skargi zachodzi również wtedy, gdy strona - wbrew stanowisku organu - uznaje, że żądane informacje są informacjami publicznymi i powinny być udzielone w trybie wnioskowym na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 maja 2020 r., sygn. akt II SAB/Ke 30/20).

Jakkolwiek przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie określają, na czym polega stan bezczynności, to w orzecznictwie sądowym oraz w doktrynie zgodnie przyjmuje się, że ze stanem tym mamy do czynienia wówczas, gdy w prawie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie, lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności (por.: T. Woś (w:) T. Woś, H.

Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, 2011, s. 109; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 marca 2022 r., sygn. akt IV SAB/Wr 808/21).

W rozpoznawanej sprawie skarżący zarzucił Prezydentowi Miasta Słupska bezczynność w zakresie niezłażwienia punktu 4. wniosku skarżącego z dnia 18 maja 2022 r., złożonego za pośrednictwem poczty elektronicznej, w którym to wniosku skarżący żądał, powołując się na art. 61 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 DostInfPubU, udostępnienia informacji o działalności Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego bieżącej kadencji 2019-2022 w zakresie udzielenia informacji dotyczących: 1) które osoby z aktualnego stanu osobowego są współprzewodniczącymi; 2) harmonogramu spotkań Rady; 3) protokołów ze spotkań Rady oraz 4) listy obecności spotkań Rady.

Poza sporem jest, że pismem z dnia 31 maja 2022 r. (wraz załącznikami) organ udzielił skarżącemu odpowiedzi na powyższy wniosek w zakresie pytań oznaczonych numerami 1-3, co potwierdzają dokumenty zgromadzone w aktach administracyjnych sprawy. Organ nie udzielił jednak skarżącemu informacji żądanej w punkcie 4. Wniosku, dotyczącej udostępnienia list obecności z posiedzeń Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego z bieżącej kadencji, wyjaśniając w ww. piśmie, że listy te nie stanowią informacji publicznej. Z wyjaśnień organu udzielonych natomiast w odpowiedzi na skargę wynika, że listy obecności ze spotkań Rady - która nie dysponuje majątkiem publicznym, nie decyduje o kształtowaniu treści wykonywanych zadań w sferze publicznej, nie zarządza sprawami publicznymi a pełni jedynie funkcje opiniotwórcze i konsultacyjne niewiążące organu administracji - mają jedynie walor dokumentu wewnętrznego i technicznego, niestanowiącego informacji publicznej, dotyczącego zasadniczo osób nie będących pracownikami samorządowymi, bowiem zasiadanie i obecność na posiedzeniach Rady ma charakter nieodpłatny i opiera się na wolontariacie.

Pojęcie „informacji publicznej” na gruncie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902 – dalej jako „u.o.i.p.”) zostało określone w przepisach art. 1 ust. 1 i art. 6 tej ustawy. Zgodnie z art. 1 ust. 1 DostInfPubU każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Z kolei w art. 6 ust. 1 DostInfPubU wymieniono przykładowo kategorie danych, które są informacją publiczną. Ponieważ sformułowania



zawarte w art. 6 ust. 1 DostInfPubU nie są zbyt jasne, przy ich wykładni należy kierować się treścią art. 61 Konstytucji RP, zgodnie z którym 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 podmiotów w zakresie, w jakim wykonują one zadania publiczne, czy też gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zgodnie z ust. 2 art. 61 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji dotyczy również dostępu do dokumentów. Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w odrębnych ustawach przesłanki dotyczące ochrony wolności i praw innych osób oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W myśl art. 61 ust. 4 Konstytucji RP tryb udzielania informacji, o których mowa w tym artykule, określają ustawy i realizację powyższego przepisu stanowi właśnie ustawa o dostępie do informacji publicznej.

W świetle powołanych przepisów Konstytucji RP oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej pojęcie „informacji publicznej” musi być rozumiane szeroko. W orzecznictwie i piśmiennictwie powszechnie przyjmuje się, że za informację publiczną należy uznać każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty sprawujące funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Charakter informacji publicznej mają również informacje niewytworzone przez wskazane podmioty lecz do nich się odnoszące. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów nie tylko bezpośrednio zredagowanych i wytworzonych przez wskazany podmiot. Przymiot taki posiada także treść dokumentów, których podmiot używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Bez znaczenia przy tym jest, w jaki sposób dokumenty znalazły się w posiadaniu adresata wniosku oraz to czy znajdują się one w posiadaniu także innego podmiotu. Ważne jedynie jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez tego adresata wniosku i odnosiły się do niego bezpośrednio. Informację publiczną mogą zawierać nie tylko dokumenty urzędowe. Zgodnie bowiem z ugruntowaną praktyką orzecniczą, informacja publiczna obejmuje swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe (por. wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2215/11).

W świetle powyższego przyjąć należy, że żądane przez skarżącego informacje odnoszące się do list obecności z posiedzeń Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego (z kadencji 2019-2022), stanowią informację publiczną.

Podkreślić tu należy, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, do udostępnienia informacji publicznej zobowiązany jest jej dysponent, zatem organ, który znajduje się w posiadaniu wnioskowanej informacji. Nie budzi zatem wątpliwości, że zobowiązaniem do udostępnienia posiadanych informacji publicznych w omawianym zakresie jest Prezydent Miasta Słupska – wynika to z § 5 i 6 uchwały nr XII/100/15 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, terminów i sposobu zgłaszania kandydatur na członków Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz.Urz. Woj. Pom. z 2015 r. poz. 2121 ze zm. – dalej zwaną „uchwałą nr XII/100/15”). Natomiast o obowiązku przekazania konkretnej informacji decyduje charakter określonych danych odnoszących się do wykonywania zadań publicznych lub gospodarowania środkami publicznymi.

Dokonując kwalifikacji żądanych informacji dotyczących działalności Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego należy przede wszystkim zauważyć, że została powołana w oparciu o przepisy art. 41e ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm. – dalej jako „DrPublUp.w.”), który wskazuje, że radę - będącą według ustawy organem konsultacyjnym i opiniodawczym - tworzy organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego (tutaj: Prezydent Miasta Słupska) na wspólny wniosek co najmniej 5 organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 tej ustawy. Kadencja takiej rady trwa 3 lata. Stosownie do art. 41g ust. 1 powyższej ustawy organ stanowiący powiatu lub gminy określa w drodze uchwały tryb powoływania członków oraz organizację i tryb działania rady, biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych oraz podmiotów o których mowa w art. 3 ust. 3 tej ustaw, terminy i sposób zgłaszania kandydatur na członków rady oraz potrzebę zapewnienia sprawnego funkcjonowania rady. Ponadto stosownie do art. 41g ust. 2 wskazanej ustawy organ wykonawczy gminy lub powiatu odwołuje członka rady przed upływem kadencji m.in. w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na trzech kolejnych posiedzeniach rady.

Stosownie do powołanych przepisów zarządzeniem nr 1066/WiP/2019

z dnia 29 listopada 2019 r. (zmienionym zarządzeniem nr 1133/WiP/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r.) Prezydent Miasta Słupska powołał Słupską Radę Działalności Pożytku Publicznego, jako organ konsultacyjny i opiniodawczy, w imiennie określonym, 17-osobowym składzie, natomiast Rada Miejska w Słupsku podjęła ww. uchwałę nr XII/100/15. Zaznaczenia wymaga, że do zadań Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego należy w szczególności opiniowanie projektów strategii rozwoju miasta czy też opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych (zob. art. 41i ust. 1 DrPublUp.w., a także § 6 Regulaminu Pracy Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego). Nie powinno budzić zatem wątpliwości, że zakres kompetencji przyznanych Radzie wywiera bezpośredni wpływ na wykonywanie zadań publicznych. Należy więc uznać, że Rada jako organ pomocniczy organów samorządu terytorialnego jest podmiotem wykonującym zadania publiczne. Działalność Rady dotyczy sfery zadań publicznych w zakresie działalności pożytku publicznego i wolontariatu realizowanych przez Prezydenta Miasta Słupska i Radę Miejską w Słupsku na podstawie przepisów ustawy. Zatem w świetle obowiązujących przepisów prawa nie ulega wątpliwości, że informacje o działalności Rady, jako organu konsultacyjno-opiniodawczego Prezydenta Miasta realizującego przypisane mu ustawowo zadania na rzecz urzeczywistnienia praw organizacji działalności pożytku publicznego i wolontariatu poprzez m.in. opiniowanie projektów aktów prawnych i działań organów pod kątem ich skutków dla tych podmiotów, są informacją publiczną.

W konsekwencji należy przyjąć, że także żądane informacje dotyczące działalności Rady w postaci list obecności z posiedzeń Rady stanowią informację o sprawach publicznych i podlegają udostępnieniu przez podmiot zobowiązany.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 czerwca 2018 r. (sygn. akt I OSK 2005/16) „taką konstatację potwierdza też to, że w myśl postanowień art. 18 ust. 2 DostInfPubU posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów pochodzących z wyborów powszechnych, o których mowa w ust. 1, są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi. Natomiast przepis art. 19 DostInfPubU nakłada na organy wskazane w art. 18 ust. 2 DostInfPubU obowiązek sporządzania i udostępniania protokołów i stenogramów swoich obrad. Z obowiązku tego

organ jest zwolniony w przypadku, gdy sporządza i udostępnia materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni obrady. Skład orzekający w niniejszej sprawie stoi na stanowisku, że regulację art. 18 ust. 2 DostInfPubU należy interpretować w kontekście konstytucyjnych zasad i norm, co oznacza wykładnię rozszerzającą unormowania zawartego w DostInfPubU. W myśl Konstytucji RP, w państwie demokratycznym, zasadniczo działalność organów realizujących zadania publiczne jest jawna. Wyrażone zaś w art. 61 Konstytucji prawo do informacji zawiera w swej treści uprawnienie do żądania informacji o funkcjonowaniu szeroko pojętych instytucji publicznych. Podejmując próbę wskazania cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną można uznać, że chodzi o takie funkcje, których sprawowanie ma związek z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację innych osób lub łączy się z przygotowaniem rozstrzygnięć dotyczących innych podmiotów. Organy pomocnicze (opiniodawczo-doradcze) w wielu przypadkach wypracowują pewne koncepcje lub stanowiska, które następnie są realizowane przez organy administracji publicznej. Tym samym także działalność tych organów powinna być jawna – transparentna, a protokoły z ich posiedzeń bądź stenogramy stanowią informację publiczną w rozumieniu DostInfPubU i powinny być udostępniane”. Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni aprobuje stanowisko wyrażone w powoływanym wyroku.

W tym też kontekście należy zwrócić uwagę, że w § 3 ust. 4 uchwały nr XII/100/15 stwierdzono, że Rada działa na podstawie przyjętego przez siebie Regulaminu. Stosownie zaś do treści § 3 Regulaminu Pracy Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego (plik znajdujący się na stronie internetowej [http://bip.um.slupsk.pl/urząd\\_miejski/dokumenty/1504.html](http://bip.um.slupsk.pl/urząd_miejski/dokumenty/1504.html)), Rada obraduje na posiedzeniach (ust. 2), zaś swoje opinie i stanowiska wyraża w drodze głosowania, zwykłą większością głosów przy udziale minimum połowy składu Rady, przy czym na wniosek członka Rady zarządza się głosowanie tajne (ust. 8); współprzewodniczący upoważnieni są do zredagowania opinii w oparciu o ustalenia wynikające z prowadzonej dyskusji, a opinie te winny być ujęte w protokole sporządzonym przez pracownika Biura Prezydenta Miasta, podpisanym przez dwóch współprzewodniczących po konsultacji z Radą (ust. 11), natomiast załącznikiem do protokołu jest lista obecności na posiedzeniu Rady (ust. 12).

Z powyższego wynika, że lista obecności stanowi integralną część protokołu posiedzenia Rady. W tej sytuacji, skoro - jak przyznał to organ

– za informację publiczną uznał udostępnienie protokołów z posiedzeń Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, to tym samym udostępnieniu winny podlegać również ich integralne załączniki, a zatem lista obecności na posiedzeniu Rady. Jak bowiem już wyżej zasygnalizowano, stosownie do regulacji zawartej w art. 41g ust. 2 pkt 5 DrPubUp.w. organ wykonawczy odpowiednio powiatu lub gminy (tutaj: Prezydent Miasta Słupska) odwołuje członka Rady Powiatowej lub Rady Gminnej przed upływem kadencji w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na trzech kolejnych posiedzeniach Rady Powiatowej lub Rady Gminnej. Do obowiązków zaś członków Rady należy m.in. uczestniczenie w pracach Rady (§ 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Pracy Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego). Mając więc na uwadze treść powołanych przepisów nie ulega wątpliwości, że informacja dotycząca obecności na posiedzeniach Rady Działalności Pożytku Publicznego jej członków, dająca w istocie możliwość monitorowania ich obecności na posiedzeniach organu, którego działalność oddziałuje na sferę działalności publicznoprawnej, ma charakter informacji publicznej. Informacja taka – na co słusznie wskazywał skarżący – służy w istocie weryfikacji sposobu, w jaki członkowie Rady wywiązują się ze swoich obowiązków w tym zakresie, a jej ujawnienie uzasadnione jest wymogiem bezwzględnej transparentności zasad funkcjonowania i organizacji pracy Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, która jako organ pomocniczy Prezydenta Miasta Słupska i Rady Miejskiej w Słupsku jest podmiotem wykonującym zadania publiczne.

Mając powyższe na uwadze należy przyjąć, że – stosownie do art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 DostInfPubU - informacje dotyczące listy obecności na posiedzeniach Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego posiadają walor informacji publicznej. Szerokie bowiem rozumienie pojęcia informacji publicznej, otwarty katalog przedmiotowy pozwalający na zakwalifikowanie jak największej ilości informacji, charakteryzującej się przymiotem sprawy publicznej oraz praktyka wynikająca z orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do przekonania, iż informacje takie spełniają zakres przedmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W konsekwencji, skoro na dzień wydania wyroku organ pozostaje w bezczynności, gdyż wciąż nie udzielił skarżącemu żądanej w punkcie 4. jego wniosku z dnia 18 maja 2022 r. informacji publicznej, to Sąd – na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 PostAdmU - zobowiązał organ do rozpoznania w tym zakresie ww. wniosku skarżącego w terminie 14 dni od

dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami, o czym orzeczono w punkcie 1. sentencji wyroku.

W ocenie Sądu – jakkolwiek organ dopuścił się bezczynności – to nie można przyjąć, że miała ona charakter rażącego naruszenia prawa. Nieuwzględnienie wniosku skarżącego w tym zakresie nie wynikało bowiem ze złej woli organu, lecz było wynikiem niewłaściwej interpretacji mających zastosowanie w sprawie przepisów. Bezczynność organu w tym zakresie nie była zatem spowodowana lekceważeniem podmiotu wnioskującego, czy też celowym przedłużaniem postępowania. Wobec powyższego Sąd nie zakwalifikował zaistniałej bezczynności jako mającej miejsce z rażącym naruszeniem prawa, o czym - stosownie do treści art. 149 § 1a PostAdmU - orzeczono w punkcie 2. sentencji wyroku.

O zwrocie kosztów postępowania (punkt 3. sentencji wyroku). Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 PostAdmU zasadzając od organu na rzecz skarżącego kwotę 100 zł z tytułu uiszczanego wpisu sądowego.

Wskazania co do dalszego postępowania wynikają z powyższych rozważań oraz oceny prawnej i wiążą organ w niniejszej sprawie stosownie do art. 153 PostAdmU

Sąd orzekł w niniejszej sprawie na posiedzeniu niejawnym w postępowaniu uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 4 PostAdmU, zgodnie z którym sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Powołane w treści niniejszego uzasadnienia orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych ([orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).