

Uchwała Nr 4557 / 2022
Zarządu Województwa Wielkopolskiego z
dnia 13 stycznia 2022 roku

w sprawie rozpatrzenia skargi Pana ██████████ z dnia 17 grudnia 2021 r. na działalność p.o. dyrektora instytucji kultury Parowozownia Wolsztyn Pana Wojciecha Marszałkiewicza dotyczącej łamania art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z ustawą o dostępie do informacji publicznej.

Na podstawie art. 41 ust. 2 pkt. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1668 ze zm.), Zarząd Województwa Wielkopolskiego postanawia:

§ 1

Stwierdzić bezzasadność skargi Pana ██████████ z dnia 17 grudnia 2021 r. na działalność p.o. dyrektora instytucji kultury Parowozownia Wolsztyn Pana Wojciecha Marszałkiewicza dotyczącej łamania art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z ustawą o dostępie do informacji publicznej poprzez nie opublikowanie na stronach Biuletynu Informacji Publicznej wyników audytu przeprowadzonego na zlecenie PKP CARGO S.A. w instytucji kultury Parowozownia Wolsztyn.

§ 2

Zobowiązać Dyrektora Departamentu Transportu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu do wykonania uchwały.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

z up. Marszałka Województwa
Wojciech Jankowiak
Wicemarszałek

Uzasadnienie
do Uchwały Nr 4557/2022
Zarządu Województwa Wielkopolskiego
z dnia 13 stycznia 2022 r.

W dniu 17 grudnia 2021 r. do Marszałka Województwa Wielkopolskiego z adresu internetowego: [REDAKTOWANO] wpłynęła skarga z dnia 17 grudnia 2021 r. Pana [REDAKTOWANO] zamieszkałego w: [REDAKTOWANO], na działalność p.o. dyrektora instytucji kultury Parowozownia Wolsztyn Pana Wojciecha Marszałkiewicza, dotyczącej: *łamania art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z ustawą o dostępie do informacji publicznej poprzez nie opublikowanie na stronach Biuletynu Informacji Publicznej wyników audytu przeprowadzonego na zlecenie PKP CARGO S.A. (w instytucji kultury Parowozownia Wolsztyn).*

Z analizy sprawy wynika, że skarżącemu chodzi o dokument pod nazwą: *Raport z audytu. Realizacja założeń Biznes Planu instytucji kultury Parowozownia Wolsztyn*, który sporządzony został w Biurze Bezpieczeństwa i Audytu PKP CARGO S.A. w Warszawie we wrześniu 2021 roku i przekazany Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego, Staroście Wolsztyńskiemu i Burmistrzowi Wolsztyna, tj. organizatorom instytucji kultury Parowozownia Wolsztyn przez byłego Prezesa Zarządu PKP CARGO S.A. Pana [REDAKTOWANO] przy piśmie z dnia 8 października 2021 r.

Zdaniem skarżącego, dyrektor instytucji kultury Parowozownia Wolsztyn powinien niezwłocznie w trybie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz.2176 ze zm.) opublikować na stronach Biuletynu Informacji Publicznej tej instytucji otrzymany *Raport z audytu. Realizacja założeń Biznes Planu instytucji kultury Parowozownia Wolsztyn*.

Przeprowadzona analiza formalna dokumentu pn.: *Raport z audytu. Realizacja założeń Biznes Planu instytucji kultury Parowozownia Wolsztyn* wykazała między innymi, co następuje:

- powyższy dokument nie spełnia wymogów audytu zewnętrznego, który polega na analizie wykonywanej przez niezależnego audytora, który nie jest związany z audytowaną jednostką; w tym przypadku należy wskazać, że każdy członek z powołanego zespołu audytorskiego/kontrolnego jakkolwiek praktycznie nie był związany z jednostką podlegającą audytowi, to jednak z racji tego, iż reprezentował każdego z organizatorów instytucji kultury Parowozownia Wolsztyn, tj. Województwo Wielkopolskie, Powiat Wolsztyński i Gminę Wolsztyn oraz PKP CARGO S.A. będąc jednocześnie pracownikiem właściwych komórek organizacyjnych właściwych urzędów i centrali Spółki PKP CARGO S.A. wymienionych organizatorów, można uznać, iż taka osoba nie spełnia warunku niezależnego audytora zewnętrznego,

- działania osób wyznaczonych do dokonania czynności audytorskich/kontrolnych nie korelowały z przepisami Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (t.j. Dz. U. z 2018 R. poz. 506),

- nie został on podpisany przez żadnego z członków wspólnego siedmioosobowego zespołu kontrolnego powołanego przez organizatorów instytucji kultury, tj. Województwo Wielkopolskie, Powiat Wolsztyński, Gminę Wolsztyn, przy czym dokument ten podpisał ówczesny Prezes Zarządu Spółki używając sformułowania: *przyjmuję do wiadomości*, co nasuwa wątpliwości w kwestii jego zatwierdzenia przez ten organ,

- dokument ten nie został podpisany przez upoważnionych przedstawicieli Województwa Wielkopolskiego, Powiatu Wolsztyńskiego i Gminy Wolsztyn.

Na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej mamy do czynienia z autonomiczną definicją pojęcia dokumentu urzędowego, zgodnie z którą dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy 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 (art. 6 ust. 2 cytowanej wyżej ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz.2176 ze zm.).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest jednak pogląd, że organom władzy publicznej niezbędna jest możliwość podejmowania decyzji dopiero po zebraniu zasobu niezbędnych informacji, uzgodnieniu stanowisk i przeanalizowaniu kilku możliwych wariantów danego rozstrzygnięcia. Dlatego od "dokumentów urzędowych" w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się "dokumenty wewnętrzne" służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej (zob. wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11; wyrok z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 707/10). Pogląd ten zachowuje aktualność (zob. wyrok NSA z dnia 31 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 2770/13; wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2320/13). Udostępnienie tego rodzaju dokumentów mogłoby osłabiać funkcję ich wytworzenia, co powoduje ich wyłączenie z upublicznienia także w porządkach prawnych innych krajów Unii Europejskiej (por. W. Sokolewicz, "Art. 61, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz", red. L. Garlicki, tom IV, Warszawa 2005, s. 6)

Należy podkreślić, że również w doktrynie zauważa się, iż organ w procesie podejmowania swoich rozstrzygnięć musi mieć zagwarantowaną pewną sferę swobody i dyskrecji, w ramach której może gromadzić informacje, rozważać różne, często odmienne rozwiązania, sporządzać projekty dokumentów czy też w sposób całkowicie nieoficjalny utrwaląc przebieg spotkań i dyskusji nad wyborem najlepszego z rozwiązań (I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, "Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz", Warszawa 2012, s. 58-59). Także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że dokumenty wewnętrzne podlegają wyłączeniu z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej. W ocenie

Trybunału Konstytucyjnego dokumenty wewnętrzne to informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Służą one wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunkach działania

organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk (por. wyrok TK z dnia z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12, OTK-A 2013, Nr 8, poz. 122; zob. też wyrok NSA z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt I OSK 1883/14).

Reasumując, dokumenty wewnętrzne nie przesądzają o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu i nie stanowią informacji publicznej (vide: wyrok NSA w Warszawie z 17 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 1416/15, dostępny w CBOSA).

W związku z powyższym dokument pod nazwą: *Raport z audytu. Realizacja założeń Biznes planu instytucji kultury Parowozownia Wolsztyn*, sporządzony w Biurze Bezpieczeństwa i Audytu PKP CARGO S.A. w Warszawie nie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.), i w związku z czym traktowany jest jako dokument wewnętrzny o charakterze roboczym, co skutkuje tym, że na obecnym etapie postępowania nie nosi on cech informacji publicznej i stąd podmiot, którego dotyczy, tj. instytucja kultury Parowozownia Wolsztyn nie ma obowiązku jego publikacji na stronach Biuletynu Informacji Publicznej.

Biorąc powyższe pod uwagę brak jest także podstaw do wyciągnięcia konsekwencji służbowych wobec p.o. dyrektora instytucji kultury Parowozownia Wolsztyn, o które wnioskował skarżący do Marszałka Województwa Wielkopolskiego w związku z nieopublikowaniem wymienionego wyżej dokumentu na stronach Biuletynu Informacji Publicznej instytucji kultury Parowozownia Wolsztyn.

Niniejsza Uchwała stanowi określone w art. 238 § 1 Kpa, zawiadomienie skarżącego o sposobie załatwienia wniesionej skargi.

Wojciech Jankowiak

Wicemarszałek