

OPINIA NR 2/2025 PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA Z DNIA 15 stycznia 2025 r.

dotycząca projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących zapewnienia respektowania prawa dostępu do informacji publicznych będących w posiadaniu Urzędu Miasta Krakowa, miejskich jednostek i spółek – druk nr 473.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt. 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074 oraz z dnia 19 lutego 2020 r. poz. 919) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się pozytywnie z uwagami projekt uchwały Rady Miasta Krakowa wniesiony przez Klub Radnych Kraków dla Mieszkańców w sprawie ustalenia kierunków działania Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących zapewnienia respektowania prawa dostępu do informacji publicznych będących w posiadaniu Urzędu Miasta Krakowa, miejskich jednostek i spółek – druk nr 473.

UZASADNIENIE

Pozytywny aspekt tej opinii zasadza się na uniwersalnej podstawie realizacji przez organy władzy publicznej działań zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa oraz w sposób możliwie transparentny i otwarty. Z kolei, uwagi i zastrzeżenia, o których mowa poniżej związane są ze stroną merytoryczną czyli problematyką i zagadnieniami formalno-prawnymi obszaru udostępniania informacji publicznej, dotyczącymi prawnych odpowiedzialności, zobowiązań, niejednoznaczności interpretacyjnych oraz różnicowań w odniesieniu do statusów formalnych podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Pomimo tej problematyki Prezydent Miasta Krakowa poprzez stworzenie w Urzędzie Miasta Krakowa dedykowanej komórki organizacyjnej w Wydziale Organizacji i Nadzoru, Centrum Audytu i Kontroli Analitycznej oraz Biura Nadzoru Właścicielskiego stworzył podstawy strukturalne i kompetencyjne aby w możliwie optymalny sposób zapewnić jednolitość sposobu realizacji w Gminie Miejskiej Kraków przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej czy jednorodność podejścia jeśli chodzi o sposób interpretacji przedmiotowych przepisów i pojawiającego się orzecznictwa.

Pojęcie informacji publicznej zostało zdefiniowane w art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 902). Przez informację publiczną ustawodawca rozumie każdą informację o sprawach publicznych.

Przepis art. 4 ww. ustawy reguluje katalog podmiotów zobowiązanych do samodzielnego udostępniania informacji publicznej – w tym miejskich jednostek organizacyjnych oraz spółek komunalnych, a także wskazuje, że do udostępniania informacji publicznej obowiązany jest tylko ten podmiot, który jest jej faktycznym posiadaczem (art. 4 ust. 3 ww. ustawy). Z tego względu Prezydentowi Miasta Krakowa może być trudno ocenić, czy dana informacja – o udostępnienie której proszony jest np. Zarząd Dróg Miasta Krakowa – będzie podlegać udostępnieniu, czy też nie. Podobnie Prezydent Miasta Krakowa nie będzie w stanie ocenić, czy dana informacja publiczna ma charakter przetworzony (wymagający dla jej przygotowania i udostępnienia nadzwyczajnego nakładu sił i środków), gdyż sam nie musi być

jej posiadaczem, a ponadto wytworzenie informacji przetworzonej musi mieć negatywny wpływ na organizację pracy podmiotu zobowiązanego, który w przypadku miejskiej jednostki organizacyjnej stanowi strukturę organizacyjną odrębną od urzędu miasta. Tym samym organ wykonawczy może napotkać trudności w ocenie, jak przestrzegane są przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w danym podmiocie.

Administracja publiczna działa na podstawie i w granicach prawa, zatem każdy podmiot publiczny jest zobowiązany do bezpośredniego stosowania przepisów ustaw, w tym także ustawy o *dostępie do informacji publicznej*. Nie ma zatem powodu, dla którego prezydent miasta musiałby podejmować działania mające na celu przestrzeganie przez inne podmioty przepisów tej ustawy. Obywatel jest zabezpieczony przed ewentualnymi nieprawidłowościami w działaniach władzy publicznej w tym zakresie poprzez możliwość wnoszenia skarg na bezczynność do sądów administracyjnych, które prowadzą kontrolę administracji z punktu widzenia legalności.

Powyższe rozważania należy transponować również na grunt spółek komunalnych, gdyż stanowią one osoby prawne całkowicie niezależne w zakresie posiadanej osobowości prawnej od gminy i na ich działanie w zakresie udostępniania informacji publicznej prezydent miasta również nie ma wpływu. W myśl art. 368 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 18) to zarząd spółki akcyjnej prowadzi sprawy spółki. Akcjonariusz spółki akcyjnej nie posiada instrumentów prawnych mogących wpływać na prowadzenie spraw spółki. Co więcej, art. 375¹ *Kodeksu spółek handlowych* konstytuuje zakaz wydawania przez walne zgromadzenie i radę nadzorczą zarządowi spółki akcyjnej wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółek. Oznacza to, że tylko zarząd decyduje o tym, jakie informacje zostaną ujawnione, a jakie nie. Spółka komunalna ma prawo odmówić udzielenia informacji publicznej m.in. z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa. W zakresie udostępnienia informacji publicznej zastosowanie mają regulacje ustawowe, które nie mogą zostać zmienione przez akt pozaustawowy.

Spółki komunalne prowadzą własną politykę informacyjną, w tym również w odniesieniu do posiadanych informacji publicznych, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Posiadają do tego odpowiednie środki oraz zasoby kadrowe. Każda ze spółek prowadzi Biuletyn Informacji Publicznej.

W związku powyższym Prezydent Miasta Krakowa nie ma możliwości wpłynięcia na sposób ujawniania informacji na temat funkcjonowania spółek miejskich.

Spółki komunalne podlegają ponadto reżimowi prawnemu wynikającemu z ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o *Krajowym Rejestrze Sądowym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 979) oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 120, z późn. zm.). Zgodnie z *Kodeksem spółek handlowych* oraz ustawą o *rachunkowości*, spółki kapitałowe (a w takiej formie mogą działać spółki komunalne) zobowiązane są do przygotowania rocznego sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z działalności i złożenia ich do Krajowego Rejestru Sądowego. W sprawozdaniu z działalności są zawarte m.in. informacje dotyczące polityki kadrowej. Zgodnie z ustawą o *Krajowym Rejestrze Sądowym*, dla każdego podmiotu obowiązującego do składania dokumentów finansowych do Rejestru prowadzi się w systemie teleinformatycznym repozytorium dokumentów finansowych. Dokumenty znajdujące się w repozytorium dokumentów finansowych ma prawo przeglądać każdy. Dokumenty z repozytorium dokumentów finansowych są udostępniane bezpłatnie, za pośrednictwem ogólnodostępnych sieci teleinformatycznych.

Dążeniem Urzędu Miasta Krakowa, spółek, jednostek miejskich na płaszczyźnie dostępu do informacji publicznej jest absolutna jasność, przejrzystość i bezstronność zarówno w prowadzonych działaniach, jak również w zakresie udzielanych odpowiedzi. Niemniej jednak, jak wykazuje wieloletnia praktyka w udostępnianiu informacji publicznej, stworzenie jednolitych zasad (swoistego kodeksu postępowania), na szczeblu samorządowym może nie spełnić oczekiwanych założeń. Wynika to m.in. z faktu nieprecyzyjnych zapisów zawartych w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*, swoistej dowolności interpretacyjnej tych przepisów przy wydawaniu orzeczeń przez sądy administracyjne oraz różnych wykładni przepisów prawa, jakie można znaleźć w istniejących opracowaniach dotyczących tego zagadnienia. Należy mieć na uwadze, iż o tym czy złożony wniosek ma walor informacji publicznej nie decyduje nazwanie go wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej przez wnioskodawcę, lecz zawarta w nim treść i zakres żądanych informacji.

Abstrahując od powyższego należy wskazać, że w dniu 6 października 2021 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę nr LXVIII/1957/21 w *sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących informacji publicznej w spółkach komunalnych i miejskich jednostkach organizacyjnych*. Realizując zapisy ww. uchwały Prezydent Miasta Krakowa w dniu 10 grudnia 2021 r. pismem OR-06.2010.3.2021 polecił kierującym miejskimi jednostkami organizacyjnymi Gminy Miejskiej Kraków podjęcie skutecznych działań, które przyczynią się do podniesienia świadomości pracowników w zakresie udostępniania informacji publicznej, a także wypracowanie odpowiednich mechanizmów, które zapewnią prawidłową realizację obowiązków wynikających z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*. Następnie w dniu 27 grudnia 2021 r. pismem NW-03.0232.42.2021.MJ skierowanym do spółek miejskich przypomniał o konieczności zwrócenia większej uwagi na zagadnienia dotyczące udostępniania informacji publicznej, przekazując jednocześnie do wykorzystania syntetyczne opracowanie dotyczące obowiązujących w tym zakresie przepisów.

Zakres przytoczonej powyżej uchwały nr LXVIII/1957/21 Rady Miasta Krakowa w dużym stopniu odpowiada zakresowi przedmiotowego projektu uchwały według druku nr 473. W tej sytuacji przyjęcie tego projektu w istocie dublowałoby akty prawne regulujące tę samą materię.

Mając na uwadze powyższe opiniuję pozytywnie z uwagami projekt uchwały według druku 473.

Prezydent Miasta Krakowa

Aleksander Miszański