

## **Analiza aktów wydanych przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze**

Samorządowe Kolegia Odwoławcze są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego powołanymi m.in. do rozpatrywania odwołań od decyzji wydanych przez organy samorządu terytorialnego.

Dlatego też jako organ II instancji rozpatrują odwołania od decyzji wydanych w przedmiocie dostępu do informacji publicznej w sytuacji w jakiej odmowa udostępnienia informacji publicznej lub umorzenie postępowania następuje w wyniku rozpatrzenia wniosku przez jednostki samorządu terytorialnego. Z doświadczenia Sieci Obywatelskiej – Watchdog Polska oraz z badań dotyczących poziomu wniosków o udostępnienie informacji publicznej<sup>1</sup> można stwierdzić, iż najwięcej pytań kierowanych jest właśnie do jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też rozstrzygnięcia Samorządowych Kolegiów Odwoławczych mają istotne znaczenie dla realizacji prawa do informacji.

Kolegia orzekają o utrzymaniu lub uchyleniu zaskarżonej decyzji wydanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Mogą stwierdzić również nieważność decyzji czy też nakazać wznowienie postępowania. Przedmiotem ich działalności jest także wydawanie postanowień dotyczących kwestii ubocznych w sprawach o udostępnienie informacji publicznej np. przywrócenie terminu do wniesienia odwołania albo stwierdzenie niewłaściwości odwołania w sytuacji, gdy wnioskodawcy ono nie przysługiwało.

W celu sprawdzenia zakresu rozstrzygnięć organów odwoławczych złożyliśmy do wszystkich SKO w Polsce wnioski o udostępnienie decyzji i postanowień wydanych przez nie w latach 2014 i 2015, a które dotyczyły prawa do informacji.

Problemy z uzyskaniem informacji dotyczyło wniosków złożonych do 7 Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie i Warszawie stwierdziły, że jest informacja przetworzona podlegająca udostępnieniu po wykazaniu interesu publicznego, dodatkowo Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie i w Rzeszowie żądało złożenia wniosku w formie przewidzianej w Kodeksie postępowania administracyjnego. Z kolei Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu i Gdańsku stwierdziły, że decyzje i postanowienia są częścią akt sprawy administracyjnej i mogą zostać udostępnione tylko stronom postępowania administracyjnego. Natomiast Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu i Gorzowie Wielkopolskim wcale odpowiedziały nam na wniosek. We wszystkich przypadkach złożyliśmy skargi na bezczynność oraz odwołania od wydanych decyzji.

---

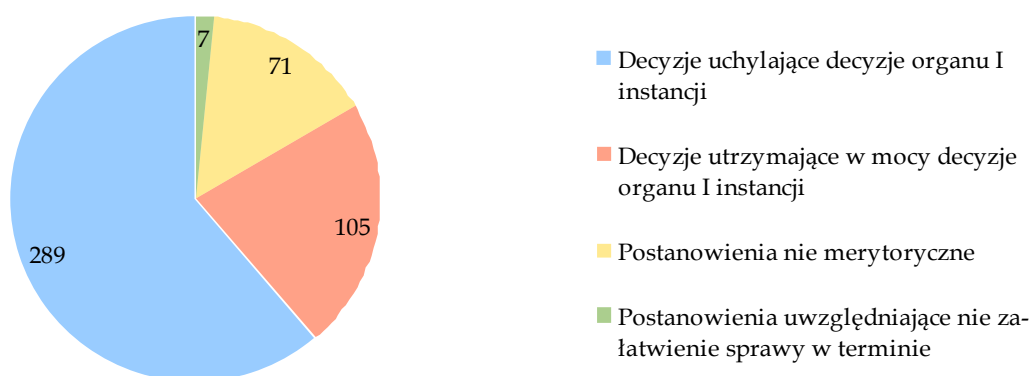
<sup>1</sup> <http://siecobywatelska.pl/jedno-pytanie-na-tydzien-czy-rzeczywiscie-trzeba-ograniczac-prawo-obywateli-do-informacji-publicznej/>

## Przed wszystkim uchylenia

Samorządowe Kolegia Odwoławcze łącznie w 2014 i 2015 r. wydały jako organ II instancji w sprawach z dostępu do informacji publicznej 927 decyzji i postanowień, z czego tych pierwszych było 768, a drugich 159. Liczba wydanych aktów w obu badanych latach wyniosła odpowiednio 472 w 2014 oraz 455 w 2015 r. Można zauważyć duże rozbieżności w wpływie spraw z dostępu do informacji publicznej do poszczególnych Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Najwięcej decyzji i postanowień wydały Samorządowe Kolegia Odwoławcze w: Katowicach – 89 aktów, Krakowie – 86 i Wrocławiu – 77. Natomiast najmniej tego typu spraw miały jednostki w Sieradzu – tylko 1 wydana decyzja, Chełmie – 2 wydane decyzje oraz Ostrołęce i Skierniewicach po 3 rozpatrzone sprawy.

W 2014 r. spośród 472 wszystkich aktów wydanych przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze było 394 (83,4%) decyzji i 78 (16,6%) postanowień. Najwięcej bo 289 (61%) zostało wydanych decyzji uchylających skarżone decyzje, natomiast utrzymanych w mocy zostało 105 (22%) decyzji. Uwzględniono również 7 (2%) postanowień na niezłażwienie sprawy w terminie. Jest to o tyle ciekawe, że w sprawach o udostępnienie informacji takowe zażalenie nie przysługuje, gdyż przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się w sprawach z dostępu do informacji publicznej dopiero po wydaniu decyzji. Wnioskodawcom przysługiwała, więc skarga na bezczynność, a nie zażalenie co jednak w kilku przypadkach uszło uwadze orzekającym. Poza tym w 2014 r. zostało wydanych 71 (15%) postanowień nie odnoszących się co do meritum wniosku.

### *Rozkład graficzny wszystkich aktów wydanych przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze w 2014 r.*

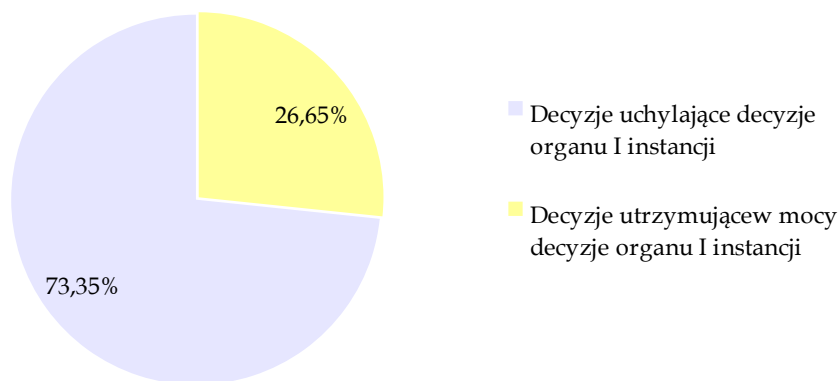


Analizowane akty wydawane przez samorządowe kolegia w 2014 wskazują na znaczną przewagę decyzji uchylających rozstrzygnięcia wydane przez organ I instancji w stosunku do decyzji utrzymujących w mocy

wcześniejsze rozstrzygnięcie. Należy bowiem zauważyć, że na 394 decyzji w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji przez organy samorządowe uchylonych zostało 289 z nich co stanowiło nieco ponad 73 %. Z kolei w mocy utrzymano 105 decyzji stanowiących niespełna 27 % wszystkich.

Świadczy to o tym, iż znaczna część odmów udostępnienia informacji publicznej wydanych przez organy samorządowe była nieuzasadniona, bądź też została wydana z naruszeniem przepisów prawa procesowego. Prowadzi to do znacznego wydłużenia terminu udostępnienia informacji publicznych, które powinny zostać udostępnione w 14 dniowym terminie. Jednakże błędne albo niecelowe wydawanie decyzji powoduje, iż każde postępowania wydłuża się, a to powoduje, że wnioskowana informacja może tracić na aktualności.

### ***Rozkład procentowy uchylonych i utrzymanych w mocy decyzji w 2014 r.***

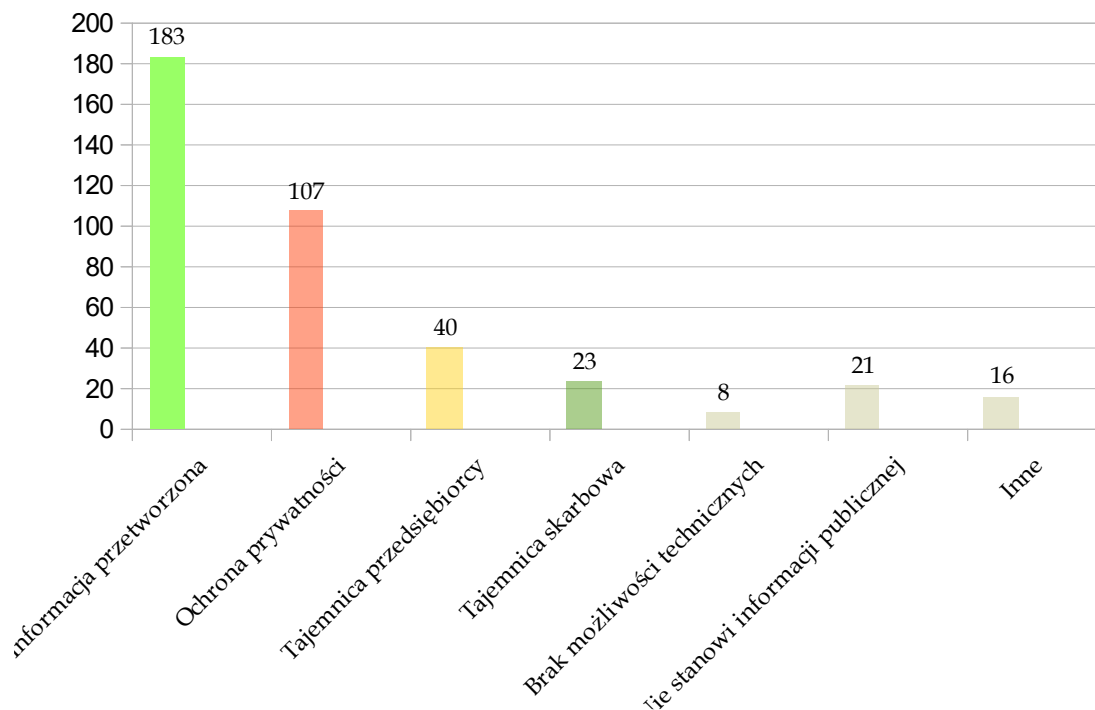


Większość z wydanych w 2014 r. decyzji odmawiających udostępnienia informacji publicznej nastąpiło z powodu uznania, że wnioskowana informacja stanowi informację przetworzoną, a wnioskodawca nie wykazał interesu publicznego. Z tego powodu odmówiono informacji w drodze decyzji 183 razy, z czego samorządowe kolegia uchyliły 124 z nich. Drugą najczęściej skarżoną przeszkodą w udostępnianiu informacji była ochrona prywatności. W tym zakresie wpłynęło 107 spraw, z czego w 86 przypadkach kolegia uznawały, że przesłanka ochrony prywatności nie uzasadniała odmowy udostępnienia informacji. W 40 przypadkach podmiot zobowiązany powoływał się na tajemnicę przedsiębiorcy, a w 23 na tajemnicę skarbową. Odmowa została utrzymana w mocy 5rotnie przy tajemnicy przedsiębiorcy oraz 12rotnie w zakresie tajemnicy skarbowej.

21 razy wydano decyzję odmawiającą udostępnienia informacji, mimo iż zdaniem organu nie stanowiła ona informacji publicznej. Było to oczywiście błędne, bowiem w takim przypadku organ powinien poinformować o tym wnioskodawcę zwykłym pismem, dlatego też wszystkie z nich zostały uchylone. Z kolei 8 razy umorzono postępowanie z powodu niemożności udostępnienia informacji zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, 5 z nich zostało uchylonych. Dodatkowo w 16 przypadkach odmówiono udostępnienia

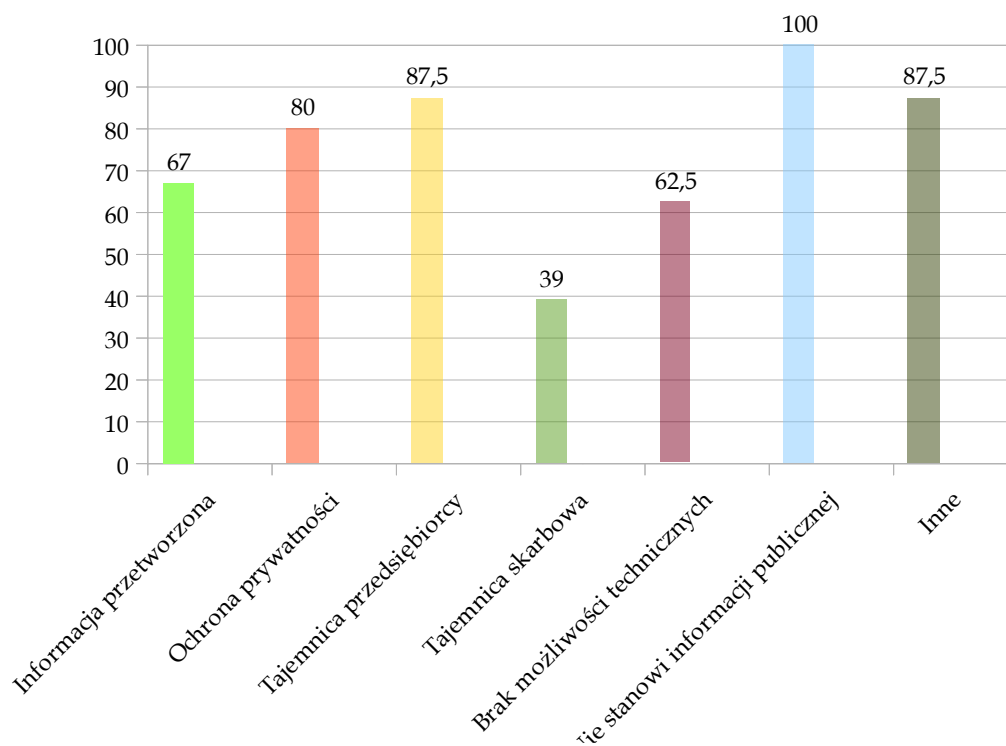
informacji powołując się na inne przyczyny wśród nich wskazywano przepisy szczególne innych ustaw, ale również takie powody jak posiadanie informacji przez wnioskodawcę czy rzekome umieszczenie jej w BIP-ie. Tylko dwie z takich decyzji ostały się.

**Rozkład graficzny z jakich powodów odmawiano udostępnienia informacji publicznej w 2014r.**



Warto zwrócić uwagę, iż właściwie niezależnie od przyczyny odmowy udostępnienia informacji przez organy samorządowe większość z nich była uchylana przez właściwe miejscowo organy II instancji. Jedynie w przypadku tajemnicy skarbowej liczba uchylonych decyzji wyniosła mniej niż połowę, a mianowicie 39 %. Natomiast jak wskazano wyżej uchylono wszystkie decyzje wydane w sytuacji, gdy Organ uznawał, że nie stanowi ona informacji publicznej. Uchylono również znaczny procent wszystkich wydanych w 2014 r. decyzji z powołaniem się na tajemnicę przedsiębiorcy oraz przepisy szczególne określone w innych ustawach. Decyzje uchylone w obu przypadkach stanowiły 87,5 % z nich. Także przesłanka ochrony prywatności nie znajdowała uznania wśród składów wydających decyzję, jedynie co 5 taka decyzja została utrzymana (80% uchylonych). Ponad sześćdziesiąt procent uchylono decyzji powołujących się na przetworzony charakter informacji (67%) oraz brak technicznych możliwości jej udostępnienia (62,5%).

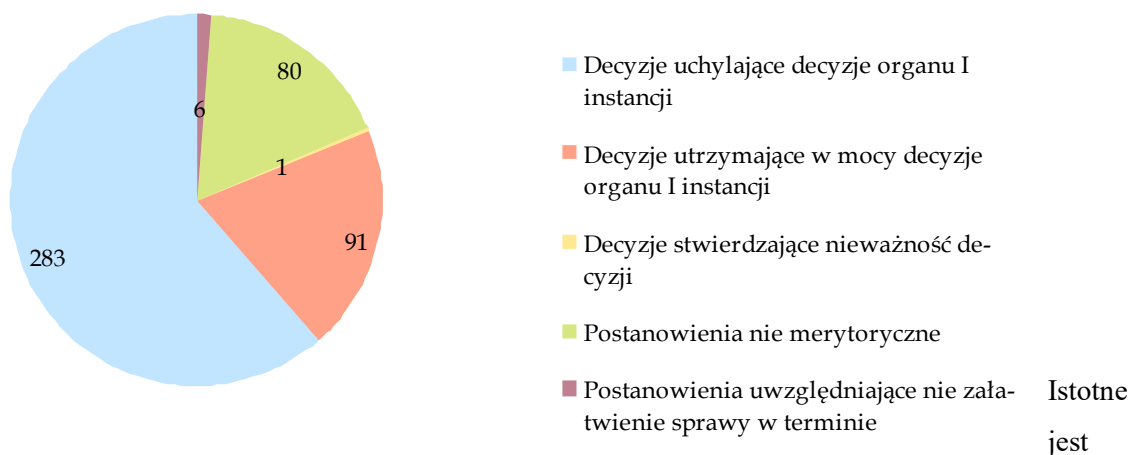
**Rozkład procentowy uchylanych decyzji w zakresie poszczególnych przyczyn odmowy udostępnienia informacji w 2014 r.**



**W 2015 r. dużo się nie zmieniło**

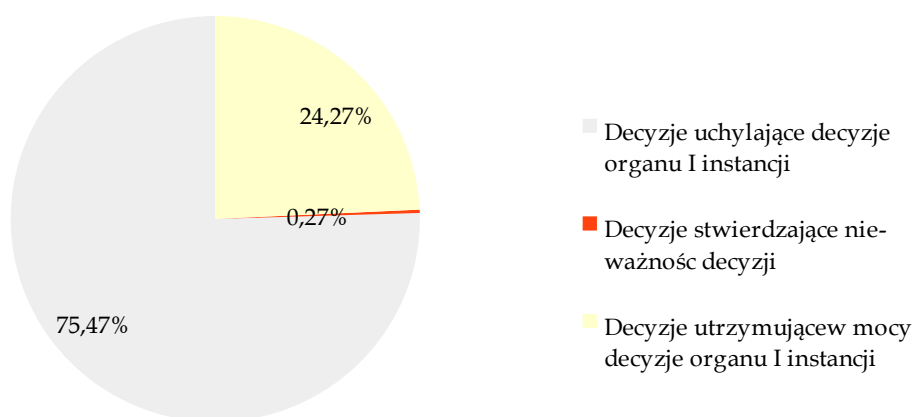
Nieznacznie mniejsza ilość decyzji i postanowień została wydana w 2015 r. Na łączną sumę 455 aktów złożyło się 375 (82,5%) decyzji oraz 80 (17,5%) postanowień. Ponownie większość stanowiły decyzje uchylające, których było 283 (62%). Natomiast decyzji utrzymujących w mocy decyzje organu I instancji zostało wydanych 91 (19%). Dodatkowo w ubiegłym roku stwierdzono jedną nieważność decyzji oraz uwzględniono 6 (1,3%) postanowień na niezakończenie sprawy w terminie. Ostatnią, ale nie najmniej liczną grupę stanowiły postanowienia nie merytoryczne liczące 80 (17%) postanowień.

**Rozkład graficzny wszystkich aktów wydanych przez SKO w 2015 r.**



również, że w 2015 r. zmniejszyła się liczba decyzji, które zostały utrzymane w mocy przez organ rozpatrujący odwołania. W ubiegłym poprzedzającym kolegia utrzymały 91 (24%) z 375 decyzji. Z kolei ze wszystkich decyzji wydanych w sprawach z dostępu do informacji publicznej uchylonych przez organ II instancji zostało 283 (76%) z nich. Dodać należy do tego jedną decyzję stwierdzającą nieważność zaskarżonej decyzji co doprowadziło do wyeliminowania jej z obrotu prawnego oraz było żądaniem dalej idącym.

#### ***Rozkład procentowy uchylonych i utrzymanych w mocy decyzji w 2015 r.***

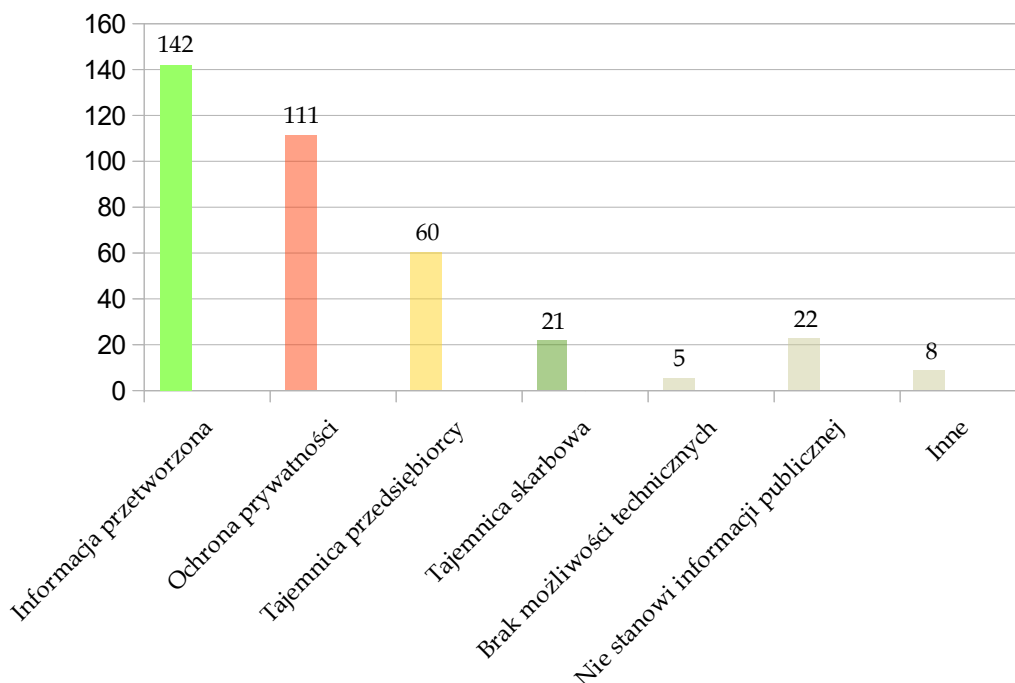


Również w 2015 roku do kolegiów odwoławczych najczęściej spraw trafiło ze względu na odmowę udostępnienia informacji przetworzonej. Z 142 decyzji w tym zakresie uchylono 92. Nadal przedmiotem sporu w wielu przypadkach była także ochrona prywatności. Organy II instancji rozpatrywały 111 odwołań od decyzji powołujących się na tą przesłankę, 91 z nich zostało uwzględnionych. 60 zaskarżonych decyzji

dotyczyło tajemnicy przedsiębiorcy, a 22 tajemnicy skarbowej. Utrzymanych z nich zostało zaledwie 3 w przypadku pierwszej przesłanki, natomiast 12 razy uchylono decyzje dotyczące tej drugiej przesłanki.

Dodatkowo w 2015 r. zaskarżono 22 decyzje wydane, gdy organ I instancji utrzymywał, że wniosek nie dotyczy informacji publicznej, ponownie wszystkie zostały uchylone. 5 krotnie umorzono postępowanie z powodu braku możliwości technicznych udostępnienia informacji, 4 z nich zostało uchylonych. W 8 rozpatrywanych sprawach odmówiono udostępnienia informacji ze względu na przepisy innych ustaw, 2 takie decyzje zostały utrzymane w mocy przez organ odwoławczy.

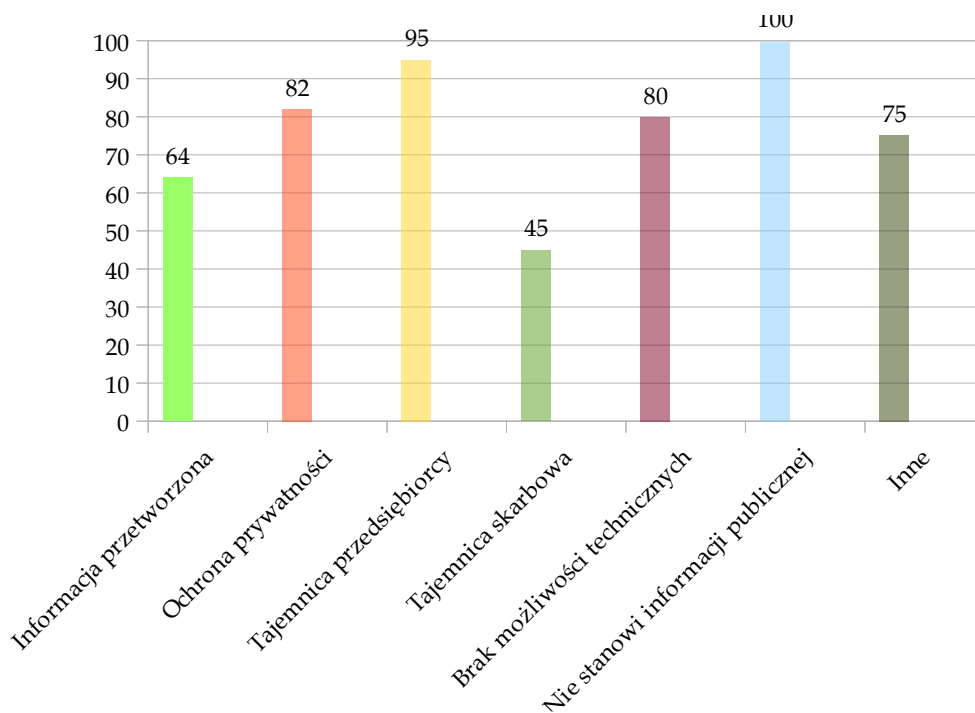
***Rozkład graficzny przedstawiający z jakich powodów odmawiano udostępnienia informacji publicznej w 2015 r.***



Ponownie najrzadziej uchylane były decyzje odmowne ze względu na tajemnicę skarbową. Uchylono 45 % z nich. W pozostałych przypadkach decyzje uchylające stanowiły większość. Także w ubiegłym roku uchylono 100 % decyzji wydanych ze względu na brak przymiotu informacji publicznej. Zebrane dane świadczą również o niezasadnym bądź nieumiejętnym powoływaniu się przez organy samorządowe na tajemnicę przedsiębiorcy. Decyzje w tym przedmiocie zostały utrzymane tylko w 5% przypadków.

Kolegia uznały również, za niezasadne 82% decyzji odmawiających udostępnienia informacji z powodu ochrony prywatności. Znaczny procent decyzji został uchylony także w przypadku decyzji umarzających postępowanie ze względu na brak możliwości technicznych udostępnienia informacji (80%) oraz decyzji wydanych ze względu na ochronę informacji przewidzianych w odrębnych przepisach (75%).

***Rozkład procentowy uchylanych decyzji w zakresie poszczególnych przyczyn odmowy udostępnienia informacji w 2015 r.***



**Dostęp do informacji surowo wzbroniony**

Analiza aktów wydanych przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze w latach 2014 – 2015 jako organu II instancji w sprawach z dostępu do informacji publicznej wskazuje na kilka istotnych wad w działalności organów samorządowych. Świadczy o tym zarówno liczba uchylonych przez organ odwoławczy decyzji (ponad 70 % w obu latach) jak i treść przedmiotowych decyzji.

Na wstępie należy zauważyć, iż decyzje wydawane przez organy samorządowe, niezależnie od powodu odmowy dostępu do informacji publicznej, nie były prawidłowo uzasadniane, a materiał zgromadzony w momencie wydania decyzji wielokrotnie był niewystarczający. Powodowało to sytuacje, że kolegium rozpatrujące odwołanie nie mogło zasadniczo ocenić przesłanek odmowy udostępnienia informacji, gdyż organ jedynie powoływał się na jej istnienie bliżej nie precyzując jakie fakty ją uzasadniają. Nie stosowano się również do wymogów określonych w art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a więc konieczności zamieszczenia w decyzji imiona, nazwiska i funkcji osób, które zajęły stanowisko w toku



postępowania o udostępnienie informacji. Prowadziło to do konieczności uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania bez dokonania oceny merytorycznej.

Uzasadnione wątpliwości budzi również fakt niestosowania się organów jednostek samorządu terytorialnego do zaleceń wskazanych przez organ odwoławczy, które powinny zostać zastosowane przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zgodnie bowiem z art. 138 § 2 kpa organ odwoławczy przekazując sprawę, powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Tymczasem organy samorządowe pomimo otrzymania takowych w decyzjach odwoławczych nie tylko je pomijały, ale również wydawały ponownie decyzję o prawie niezmienionej treści bez dokonania dalszych ustaleń, w tym tych określonych przez organ II instancji. Prowadziło to do wielokrotnego uchylania decyzji w tej samej sprawie bez poczynienia w międzyczasie jakichkolwiek postępów zmierzających do prawidłowego załatwienia wniosku. Niestety takie postępowanie wskazywało na brak woli załatwienia sprawy oraz prowadziło do jej znacznego wydłużenia.

Jak wskazują statystyki najwięcej spraw do kolegiów odwoławczych trafiało ze względu na odmowę udostępnienia informacji przetworzonej. Wynikało to nie tylko z braku definicji tego pojęcia i różnic przy jego interpretacji, ale również z powodu innych czynników zależnych od wydających decyzji. Błędem czynionym przez organy samorządowe były przede wszystkim dowolne ustalenia co do faktów świadczących o przetworzeniu informacji oraz brak samodzielnych rozważań dotyczących przesłanki interesu publicznego po stronie wnioskodawcy. W mojej opinii organy wydające decyzje zanadto starały się wykazać dużą czasochłonność realizacji wniosków oraz obciążenie w ten sposób organu. Taka rzekoma czasochłonność nie ma za wiele wspólnego z rzeczywistym przetworzeniem informacji, ale pozwalała uniknąć realizacji części wniosków<sup>2</sup>.

Drugą najczęściej występującą przesłanką była odmowa udostępnienia informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności. Dodatkowo decyzje w jej zakresie były jeszcze częściej uchylane. Wynikało to z dużej rozbieżności w praktycznym rozróżnieniu osób pełniących funkcje publiczne w urzędach. Organy jednostek samorządu terytorialnego udostępniając informacje ze sfery wynagrodzeń swoich pracowników w dużej mierze nie dokonywały dokładnych ustaleń, których pracowników można zakwalifikować do powyższego pojęcia, lub też dokonywały jego zawężenia do kierownictwa urzędu. Następnym mankamentem było wydawanie decyzji odmownych w przypadku, gdy wystarczająca do udostępnienia informacji była anonimizacja dokumentu. Organy II instancji podkreślały, że dopiero jeśli jej przeprowadzenie jest nie wystarczające to uprawnione jest wydanie decyzji odmownej. Przesądziło to w dużej mierze o znacznym procencie uchylanych decyzji.

Z kolei w przypadku tajemnicy przedsiębiorcy, zważając na liczbę uchylonych decyzji (w 2015 r. aż 95%), można powiedzieć, że organy samorządowe mają problem z jej stosowaniem. Niestety w dużej mierze

---

<sup>2</sup> Więcej o problemie z informacją publiczną przetworzoną [www](#).

wynikało to z braku samodzielnej oceny wystąpienia przesłanek do jej zastosowania. Wielokrotnie podmioty zobowiązane zdawały się tylko na opinię jej kontrahenta nie dokonując w tym zakresie żadnych ustaleń. Tym bardziej, że ignorowano konieczność wcześniejszego zastrzeżenia owej tajemnicy. Dopiero po złożeniu wniosku organy występowały z zapytaniem o poufność wnioskowanych informacji, a ponieważ w odpowiedzi zazwyczaj nie zgadzano się na ich udostępnienie to uznawano, że można na tym poprzestać. Brakowało również wyjaśnień w przedmiotowych decyzjach jakie konkretnie wnioskowane informacje nie powinny być jawne oraz dlaczego ich udostępnienie naraziłoby na szkodę przedsiębiorcę.

Mniej trudności sprawiało zastosowanie tajemnicy skarbowej. Generalnie uznawano, że taką stanowią wszelkie informacje choć w części dotyczące indywidualnego podatnika i w każdym takim przypadku odmawiano jej udostępnienia. Definicja określona w ordynacji podatkowej pozwalała na dosyć jednoznaczna ocenę organom odwoławczym. Jednakże zdarzało się również, że odmawiano udostępnienia informacji, które powinny być dostępne na mocy ustawy o finansach publicznych.

Stosunkowo dużo, biorąc pod uwagę jednoznaczność przepisów, organy jednostek samorządu terytorialnego wydały nieuzasadnionych decyzji w przypadku, gdy wnioskowana informacji nie stanowiła informacji publicznej. Mimo, iż ugruntowana od wielu lat linia orzecznicza jednoznacznie wskazuje, że w takich przypadkach nie wydaje się decyzji, a informuje o tym wnioskodawcę zwykłym pismem wciąż zdarzają się tak proste błędy. Na szczęście kolegia w każdym z takich przypadków prawidłowo uchylały decyzje.