

Jakub Szczepański

Płock (miasto)

ul.

Płock (miasto), 2012-02-27

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku
09-400 Płock
ul. Królewiecka 27

ODWOŁANIE

od decyzji Prezydenta Miasta Płocka z dnia 23 lutego 2012 r., znak: WOP-I-RO.1431.2.2012.WJ,
doręczonej dnia 24 lutego 2012 r.

Niniejszym wnoszę odwołanie od decyzji Prezydenta Miasta Płocka z dnia 23 lutego 2012 r., znak: WOP-I-RO.1431.2.2012.WJ, doręczonej dnia 24 lutego 2012 r., którą odmówiono udostępnienia nieudostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej zarządzeń Prezydenta Miasta Płocka z 2010 r. : nr 56 i 57; z 2011 r.: nr: 87, 131, 148, 156, 160-162, 249, 314, 336, 349, 367, 376, 383, 407, 408, 432, 455-458, 488, 490, 518, 524-526, 595, 632, 636, 638, 639, 672, 673, 704, 705, 733, 736, 751, 757, 758, 767, 810-812, 841, 842, 852, 912, 944-946, 949, 950, 992-994, 1007, 1008, 1033.

Powyższą decyzję zaskarżam w całości i zarzucam jej:

1. obrazę art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 1 ust. 1, art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a polegającą na nieudostępnieniu informacji publicznej;
2. obrazę art. 61 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a polegającą na ograniczeniu dostępu do informacji publicznej ze względu na prywatność, podczas gdy przedmiotowe zarządzenia zawierają również – poza danymi osobowymi – dane nie będące prawnie chronionymi;
3. obrazę art. 7 Konstytucji RP, a polegającą na wydaniu decyzji bez podstawy prawnej;
4. obrazę art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zw. z art. 107 § 1 i 3 k.p.a., a polegającą na tym, że zaskarżona decyzja nie zawiera oznaczenia organu administracji publicznej od którego pochodzi, a także nie wskazuje, jakie w poszczególnych zarządzeniach dobra chronione prawem legły u podstaw odmowy udostępnienia informacji publicznej oraz nie wskazuje, że osoby fizyczne, nie zrezygnowały z przysługującego im prawa do prywatności.

Wnoszę o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia.

UZASADNIENIE

W dniu 27 grudnia 2011 r. za pośrednictwem ePUAP skierowałem do Prezydenta Miasta Płocka wniosek o udostępnienie nieudostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Płocka zarządzeń

Prezydenta Miasta Płocka z 2010 r. : nr 56 i 57; z 2011 r.: nr: 87, 131, 148, 156, 160-162, 249, 314, 336, 349, 367, 376, 383, 407, 408, 432, 455-458, 488, 490, 518, 524-526, 595, 632, 636, 638, 639, 672, 673, 704, 705, 733, 736, 751, 757, 758, 767, 810-812, 841, 842, 852, 912, 944-946, 949, 950, 992-994, 1007, 1008, 1033. W powyższym wniosku zawarłem żądanie przekazania zarządzeń za pośrednictwem ePUAP. Zainteresował mnie bowiem fakt, że w BIP w nieprawidłowy sposób zamieszczono informacje o „wyłączeniu jawności” powyższych zarządzeń na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie podając – wbrew wyraźnej dyspozycji art. 8 ust. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej – w czyim interesie dokonano wyłączeń.

Pismem z dnia 9 stycznia 2012 r., zostałem zawiadomiony, że Prezydent Miasta Płocka przedłużył termin do rozpatrzenia mojego wniosku do dnia 27 lutego 2012 r.

W dniu 24 lutego 2012 r. otrzymałem decyzję z dnia 23 lutego 2012 r., z której wynika, że w odpowiedzi na mój wniosek z dnia 27 grudnia 2011 r. odmawia mi się dostępu do zarządzeń Prezydenta Miasta Płocka z 2010 r. : nr 56 i 57; z 2011 r.: nr: 87, 131, 148, 156, 160-162, 249, 314, 336, 349, 367, 376, 383, 407, 408, 432, 455-458, 488, 490, 518, 524-526, 595, 632, 636, 638, 639, 672, 673, 704, 705, 733, 736, 751, 757, 758, 767, 810-812, 841, 842, 852, 912, 944-946, 949, 950, 992-994, 1007, 1008, 1033.

W mojej ocenie zaskarżona decyzja nie znajduje oparcia w przepisach prawa i przez to winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

W pierwszej kolejności zwracam uwagę, że zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP 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 osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje, zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu, m. in. dostęp do dokumentów. Szczegółowość powyższych regulacji i brak odesłania do ustawy zwykłej powoduje, że zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji przepisy te należy stosować bezpośrednio. Z kolei ustawa o dostępie do informacji publicznej, reguluje przede wszystkim – zgodnie z założeniem ustrojodawcy z art. 61 ust. 4 – tryb udostępniania informacji publicznej. Obowiązek udostępnienia informacji publicznej aktualizuje się w przypadku kumulatywnego spełnienia przesłanki podmiotowej oraz przedmiotowej. Zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej są w szczególności organy władzy publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy). Nie ulega wątpliwości, że Prezydent Miasta Płocka jest organem władzy publicznej, a tym samym przesłanka podmiotowa została spełniona. Co się zaś tyczy przesłanki przedmiotowej, to już Konstytucja wskazuje obowiązek udostępniania dokumentów, którymi są oświadczenia woli lub wiedzy utrwalone i podpisane w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu k.k. w ramach jego kompetencji, skierowane do innego podmiotu lub złożone do akt sprawy (art. 61 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a w zw. z ust. 2 ustawy). Ustawodawca nie pozostawia wątpliwości, że Prezydent Miasta Płocka jest funkcjonariuszem publicznym (art. 115 § 13 pkt 4 k.k.). Zważyć również należy, iż zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie. W judykaturze przyjmuje się, że informacją publiczną są informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty wykonujące funkcje publiczne lub gospodarujące mieniem publicznym, jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone (wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 181/02;

wyrok NSA z dnia 20 października 2002 r., II SA 1956/02; wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 2036-2037/02). Poza wszelką dyskusją jest, że zarządzenia Prezydenta Miasta Płocka są tzw. danymi publicznymi, albowiem są dokumentami urzędowymi, a zatem zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a stanowią informację publiczną.

Ustrojodawca w art. 61 ust. 3 uregulował jednak możliwość ograniczenia przez ustawodawcę prawa do informacji publicznej. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. W art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej postanowiono, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy; ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. W pełni zaakceptować należy pogląd, że w przypadku kolizji prawa do informacji publicznej z prawem do prywatności, pierwsze musi ustąpić pierwszeństwa drugiemu, choć ustrojodawca w przywołanym powyżej przepisie jedynie wprowadził taką możliwość, nie zaś obowiązek.

Podkreślić należy, iż w art. 5 ust. 2 zdanie drugie in fine ustawy o dostępie do informacji publicznej, zawarto wyłączenie od ograniczenia prawa do informacji publicznej z uwagi na prawo do prywatności, na co jednak Prezydent Miasta Płocka nie zwrócił uwagi. Ustawodawca postanowił bowiem, że ograniczenia tego nie stosuje się w przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Trybunał Konstytucyjny, przy okazji rozważań nad prawem do prywatności, zwrócił uwagę, że: „Istota autonomii informacyjnej każdego człowieka sprowadza się do pozostawienia każdej osobie swobody w określeniu sfery dostępności dla innych wiedzy o sobie. Zasadą powszechnie przyjmowaną wedle takiego ujęcia jest ochrona każdej informacji osobowej i przyznanie podstawowego znaczenia przesłance zgody osoby zainteresowanej na udostępnienie informacji (...)” (wyrok TK z dnia 12 listopada 2002 r., SK 40/01, OTK ZU 2002, Nr 6A, poz. 81). Skoro zatem to do jednostki należy określenie się, czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie, korzysta ze swojego prawa do prywatności, to należało w uzasadnieniu decyzji wykazać, że przesłanka z art. 5 ust. 2 zdanie drugie – jest lub nie jest spełniona. Wystarczającym powodem dla uznania, że podmioty wymienione w przepisie złożyły oświadczenie, że rezygnują z prawa, jest zgoda na przetwarzanie danych osobowych, co w praktyce Urzędu Miasta Płocka ma często miejsce. Pod pojęciem przetwarzania danych, ustawodawca w art. 7 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, każe rozumieć jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, w tym także udostępnianie. Zgoda na przetwarzanie danych osobowych, oznacza również udostępnianie ich przy okazji realizacji przepisów dotyczących informacji publicznej. Ponadto zdanie drugie ust. 2 art. 5 ustawy nie wyklucza (jeśli stanowisko osoby nie jest wyraźne) zwrócenia się do niej o złożenie odpowiedniego oświadczenia. Zatem kwestia ta winna znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji i wskazanie, że osoby fizyczne nie zrezygnowały z prawa do prywatności. Tymczasem Prezydent Miasta Płocka ni słowem nie wspominał o tym fakcie, co powoduje, że decyzja jest wadliwa, a w każdym razie przedwczesna. Prawidłowym byłoby, ażeby organ w komparacji decyzji wskazując podstawę prawną przywołał owszem art. 5 ust. 2, ale odrębnie zdanie pierwsze i drugie dodając "a contratio", tak, by wyraził, iż żaden z podmiotów uprawnionych nie zrezygnował z prawa do prywatności. Przepis ust. 2 w ogólności nie stanowi normy do jakichkolwiek działań organu, dopiero poszczególne zdania tego przepisu upoważniają do nieudostępnienia lub nakazują udostępnienie.

Po drugie, przy okazji rozważań nad treścią art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zwrócić należy uwagę, że fakt, iż w dokumencie urzędowym występują dane osobowe, nie uniemożliwia udostępnienia owego dokumentu. O ile, dokument urzędowy składa się z treści

chronionej oraz z treści niechronionej, to ograniczeniu może podlegać tylko treść chroniona, tj. np. dane osobowe. Przyjęcie a priori, iż zarządzenie Prezydenta Miasta Płocka zawierające dane osobowe, nie może być udostępnione ponieważ znajdują się w nim dane osobowe, podczas gdy dokument ten zawiera również inne treści, jak np. dotyczącą wartości nabytego prawa własności nieruchomości, przeczy ratio legis istnienia instytucji ograniczeń w udostępnianiu informacji publicznej. Ponadto wykładania taka jest niewątpliwie sprzeczna z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jako nieproporcjonalna, bowiem cel ograniczenia prawa do informacji publicznej z uwagi na prywatność, można osiągnąć dokonując anonimizacji treści dokumentu. Na dopuszczalność takiego zabiegu zwracały niejednokrotnie sądy administracyjne (m. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 lutego 2011 r., II SA/Kr 1455/10; wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009r., II SA/Kr 1258/08). Odnieść można wrażenie, że Prezydent Miasta Płocka doskonale zdaje sobie sprawę z możliwości anonimizacji i paradoksalnie w samym uzasadnieniu stwierdza, choć nie *expressis verbis*, że decyzja jest niezgodna z prawem: „Udostępnienie wnioskodawcy żądanych zarządzeń, po uprzednim usunięciu z nich imion i nazwisk oraz adresów osób fizycznych, wprawdzie czyni zadość anonimizacji danych ale spowoduje nieczytelność dokonanego w ten sposób przekazu.”. Zaskakuje troska organu I instancji o komfort obywateli przy zapoznawaniu się z dokumentami urzędowymi. Podkreślić należy jednak wyraźnie, iż zarówno art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, jak i art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie przewidują możliwości ograniczenia prawa do informacji publicznej z uwagi na hipotetyczną nieczytelność danych. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie trafnie dostrzegł, że jedną z zasad dostępu do informacji publicznej jest, że w razie wątpliwości, interpretacji ustawy należy dokonywać na korzyść osoby wykonującej prawo do informacji (wyrok SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 13 stycznia 2010 r.).

Nie sposób ponadto zgodzić się ze stanowiskiem, że udostępnienie zarządzeń naruszy prawo do prywatności i emanację tego prawa w postaci prawa do ochrony danych osobowych, z jeszcze jednego względu. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych, przetwarzanie danych osobowych może mieć bowiem miejsce między innymi ze względu na dobro publiczne. Również w myśl art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych, przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy między innymi jest niezbędne dla wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. Nie ulega wątpliwości, że działalność polegająca na realizowaniu prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli społecznej mieści się w zakresie pojęcia zadań realizowanych dla dobra publicznego, zaś takie kwestie jak nabycie prawa własności nieruchomości i wartość tej nieruchomości mają podstawowe znaczenie dla przejrzystości gospodarowania majątkiem Gminy Płock. Przywołać choćby należy tu na marginesie art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który wskazuje na zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi.

Choć powyższe rozważania odnoszą się do treści zarządzeń, których nie miałem możliwości zobaczyć, to ponieść wreszcie trzeba, że jeśli chodzi o zarządzenia dotyczące nabycia przez Gminę Płock własności nieruchomości, to powoływanie się na prawo do prywatności traktować należy co najmniej jako nieporozumienie, skoro właścicielem owych jest Gmina Płock, a nie osoby fizyczne. Kwestia ta zdaje się być na tyle oczywista, że nie wymaga większego komentarza.

W mojej ocenie decyzji należy zarzucić obrazę art. 107 § 1 i 3 k.p.a. Decyzja nie wymienia nazwy organu administracji publicznej, który ją wydał. Oznaczenie organu administracji publicznej winno polegać na podaniu pełnej nazwy organu i jego siedziby oraz adresu (wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 października 2008 r., IV SA/Wa 1070/08). Nazwa urzędu nie jest bowiem oznaczeniem organu. Nawet, jeżeli postępowanie administracyjne prowadzone przed organem administracji publicznej wiąże się z

wykonywaniem zadań przy pomocy urzędu tego organu, to decyzję administracyjną wydaje organ administracji, a nie wspomagający go urząd (wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 2006 r., VII SA/Wa 1217/05; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 lipca 2004 r., SA/Rz 575/02).

Uznać ponadto należy, że o ile wnioszek z dnia 27 grudnia 2012 r. traktował o kilkudziesięciu zarządzeniach Prezydenta Miasta Płocka, to już sama decyzja winna uzasadniać, dlaczego każde z tych zarządzeń nie może być udostępnione, bowiem każdy z tych dokumentów autonomicznie stanowi informację publiczną. Zbiorowe potraktowanie wszystkich zarządzeń powoduje, że uzasadnienie niejako rozmywa się. Trudno uznać, że argument, który legł u podstaw odmowy udostępnienia jednego zarządzenia jest trafny, słuszny i zasadny w przypadku drugiego. Moim zdaniem wymagała tego choćby zasada pogłębiania zaufania. Nie można także wykluczyć, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze, jako organ II instancji, nie będzie w stanie właściwie zweryfikować poprawności decyzji w tym zakresie, ze względu na ogólnikowość uzasadnienia, skoro sprawa to już trudności przeciętnemu odbiorcy.

Powtórzyć wypada także uwagi uczynione przy okazji omawiania znaczenia art. 5 ust. 2 zdanie drugie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Uzasadnienie decyzji nie wspomina o tym, w jaki sposób osoby fizyczne określiły sposób realizacji swojego prawa do prywatności. Kwestia ta ma znaczenie dla wykazania, że nie została spełniona przesłanka z tego przepisu, by jednak żądane zarządzenia udostępnić.

Biorąc pod uwagę powyższe uznać trzeba, że decyzja odmawiająca udostępnienia informacji publicznej jest sprzeczna z prawem, a zatem w pełni trafnym jest zarzut obrazy art. 7 Konstytucji RP, który obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.