

## D E C Y Z J A

Na podstawie:

- art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity w Dz.U. z 2000r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zmianami),
- art. 1 ust. 1 i art. 2 oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity w Dz.U. z 2001r., Nr 79, poz. 856 z późn. zmianami),
- art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2, art. 6 ust. 1 i 2, art. 14 ust. 1 i 2, art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z dnia 8 października 2001r., Nr 112, poz. 1198 z późn. zmianami),

po rozpatrzeniu odwołania Pani od decyzji Starosty Szczecineckiego znak BO.1431.1.2012 z dnia 1 października 2012r. w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej,

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie w składzie:  
Przewodniczący Składu Orzekającego: Damian Skórka (sprawozdawca)  
Członkowie: Anna Kurdyła  
Bogumiła Jarych

na posiedzeniu w dniu 16 listopada 2012 roku o r z e k a:

uchylić zaskarżoną decyzję w całości i umorzyć postępowanie pierwszej instancji w całości

## U Z A S A D N I E N I E

Zaskarżoną obecnie decyzją z dnia 1 października 2012r. Starosta Szczecinecki, na podstawie art. 104 kpa oraz art. 4 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej, odmówił Pani udostępnienia informacji publicznej w zakresie informacji o ustroju jednostki od 28 maja 1975r. do 31 grudnia 1998r.

Nie zgadzając się z zapadłym w sprawie rozstrzygnięciem Pani zakwestionowała tę decyzję i wniosła od niej odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie.

Organ pierwszej instancji, przekazując odwołanie, podtrzymał w całości swoje stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji. Nie znaleziono bowiem podstaw do jej zmiany lub uchylenia we własnym zakresie na podstawie art. 132 kpa.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze po rozpatrzeniu sprawy ustaliło i zważyło, co następuje:

Oceniając zgromadzony w sprawie materiał dowodowy stwierdzić należy, że odwołanie skarżącej jest zasadne, aczkolwiek nie z powodu wszystkich przyczyn w nim wskazanych.

Artykuł 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001r., Nr 112, poz. 1198 z późn. zmianami) stanowi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi (art. 1 ust. 2). Artykuł 2 ust. 1 i 2 ustawy przewidują, że każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej bez konieczności wykazywania w tym względzie interesu prawnego lub faktycznego. Ustawa równocześnie określa zakres i sposób udostępnienia

informacji oraz wylicza podmioty zobowiązane do udzielenia informacji. Każde żądanie informacji pociąga za sobą obowiązek udzielenia odpowiedzi wnioskodawcy - albo pozytywnej, albo negatywnej. Zatem organ w wyniku oceny charakteru żądanej informacji zobowiązany jest do zajęcia merytorycznego stanowiska w sprawie bądź to w formie pisemnego udostępnienia żądanej informacji (art. 14 ust. 1 ustawy), bądź pisemnego powiadomienia wnoszącego, że jego wniosek nie znajduje podstaw w przepisach prawa (art. 5 ustawy), albo też odmowy jej udostępnienia wydanej w drodze decyzji administracyjnej bądź umorzenia postępowania również w drodze decyzji administracyjnej (art. 16 ustawy). Organ, do którego został skierowany wniosek o udostępnienie informacji publicznej, zobowiązany jest do dokonania oceny czy żądana informacja mieści się w pojęciu informacji publicznej zgodnie z art. 6 ustawy, a następnie zajęcia odpowiedniego stanowiska w sprawie. Artykuł 6 ustawy stanowi:

1. Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o:
  - 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o:
    - a) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej,
    - b) projektowaniu aktów normatywnych,
    - c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań,
  - 2) podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o:
    - a) statusie prawnym lub formie prawnej,
    - b) organizacji,
    - c) przedmiocie działalności i kompetencjach,
    - d) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach,
    - e) strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3-5,
    - f) majątku, którym dysponują,
  - 3) zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o:
    - a) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych,
    - b) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej,
    - c) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych,
    - d) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,
    - e) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygnięcia,
    - f) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
    - g) naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych,
    - h) konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, w zakresie określonym w przepisach odrębnych,
  - 4) danych publicznych, w tym:
    - a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności:
      - treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,
      - dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,
    - b) stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego,
    - c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,
    - d) informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych,
  - 5) majątku publicznym, w tym o:

- a) majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych,
- b) innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach,
- c) majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych,
- d) majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5, pochodzącym z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a)-c), oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach,
- e) dochodach i stratach spółek handlowych, w których podmioty, o których mowa w lit. a)-c), mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat,
- f) długu publicznym,
- g) pomocy publicznej,
- h) ciężarach publicznych.

2. 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.

Zatem w pierwszym etapie organ stwierdza, czy w konkretnym przypadku sprawa dotyczy informacji publicznej, a następnie organ rozpatruje ją pod kątem negatywnych przesłanek udostępnienia.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej ogranicza bowiem prawo do informacji publicznej (art. 5 ustawy):

- jeżeli stanowi ona informację niejawną (tajemnicę państwową lub służbową) lub też inną tajemnicę chronioną ustawowo (ograniczenia przedmiotowe),
- ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (ograniczenia podmiotowe), przy czym żadna z tych przesłanek nie może być interpretowana rozszerzająco.

Skład Orzekający Kolegium w niniejszej sprawie stwierdza, że zgodnie z racjonalnym działaniem ustawodawcy, każdy podmiot, który gospodaruje choćby niewielką częścią publicznego mienia, ma niewątpliwie obowiązek udostępnienia informacji na jego temat. Oznacza to, że prawo do informacji podąża za publicznym mieniem i osoby uprawnione mogą żądać informacji od każdego, kto takim mieniem zarządza lub z niego korzysta. Postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej na wniosek może więc zakończyć się:

- 1) czynnością materialno-techniczną, jaką jest udzielenie informacji, albo
- 2) wydaniem aktu, przybierającego postać pisma wskazującego na to, że żądane dane nie mają charakteru informacji publicznej,
- 3) pismem informującym, że wezwany podmiot nie jest zobowiązany do udzielenia takiej informacji, gdyż nią nie dysponuje,
- 4) pismem informującym, że istnieje odrębny tryb dostępu do żądanej informacji,
- 5) przesłaniem pisma do organu właściwego.

Jak zauważył Skład Orzekający Kolegium, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 20 stycznia 2010r., sygn. akt IISAB/Sz 34/08, którego ustalenia są w pełni podzielane przez Skład Orzekający Kolegium w niniejszej sprawie, wskazano między innymi, że zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej, skierowanie pisemnego wniosku o udzielenie informacji winno skutkować podjęciem przez podmiot zobowiązany alternatywnie jednej z następujących czynności:

1. udzieleniem informacji publicznej jako czynności o charakterze materialno – technicznym,
2. pisemnym zawiadomieniem strony, że wniosek nie znajduje podstawy w przepisach prawa, gdy żądanie nie dotyczy informacji publicznej, organ nie jest w posiadaniu danej informacji (art. 4 ust. 3 ustawy) lub obowiązuje inny tryb udostępniania informacji (art. 1 ust. 2 ustawy),

3. wydaniem decyzji administracyjnej w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej lub umorzenia postępowania w sprawie (art. 16 ustawy),
4. wydaniem decyzji administracyjnej w przedmiocie odmowy udzielenia informacji publicznej – przetworzonej ze względu na niewykazanie, że jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, po uprzednim wezwaniu do przedstawienia, że przetworzenie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Na mocy zaskarżonej decyzji z dnia 1 października 2012r. Starosta Szczecinecki – na podstawie art. 4 ust. 3 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej – odmówił Pani udostępnienia informacji publicznej w zakresie informacji o ustroju jednostki od 28 maja 1975r. do 31 grudnia 1998r. Szczęgólnego podkreślenia przez Kolegium wymaga, że podjęcie takiej decyzji organ I instancji uzasadnił stwierdzeniem, iż interesujące kwestie ustroju państwa regulują akty prawa powszechnie obowiązującego (w tym ustawy), a nie uchwały organów stanowiących „poszczęgólnych stopni samorządu”. Akty prawne, w tym ustawy ustrojowe, są dostępne w ogólnie dostępnych urzędowych publikatorach m.in. na stronie internetowej Sejmu RP pod adresem [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl). Organ I instancji wskazał, że nie może udzielić informacji publicznej, która nie została przez niego wytworzona i w posiadaniu której nie jest.

Skład Orzekający Kolegium stwierdza zatem, że jeżeli Starosta Szczecinecki nie mógł udzielić przedmiotowej informacji publicznej, ponieważ nie została ona przez niego wytworzona i w posiadaniu której nie był, to powinien o tym pisemnie zawiadomić stronę. Na marginesie wskazać należy, że poinformował on o tym. W ocenie Kolegium brak było w zaistniałym stanie sprawy podstaw do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Nie można bowiem odmówić udostępnienia czegoś, czego się nie posiada i czego się samemu nie wytworzyło. W ocenie Kolegium nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej wydanie w takiej sytuacji decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Kolegium stwierdza, że biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia w sprawie i zgromadzony materiał dowodowy, istotnym uchybieniem jest wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w sytuacji, gdy tenże organ stwierdził, że nie może udzielić informacji publicznej, która nie została przez niego wytworzona i w posiadaniu której nie jest, a także poinformował stronę o tych okolicznościach. Wydanie w zaistniałej sytuacji przez organ pierwszej instancji decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej skutkować musi uchYLENIEM zaskarżonej decyzji w całości i umorzeniem postępowania pierwszej instancji w całości. Wskazać przy tym można, iż np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16 listopada 2007r., sygn. akt II SAB/Wa 68/07, LEX nr 445283, stwierdził, iż informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez konkretne organy władzy publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej i dotyczących sfery jego działalności.

Kolegium, uchylając w wyniku rozpatrzenia odwołania, w całości zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji jednocześnie umorzyło postępowanie organu pierwszej instancji w całości. Jest to jedyny możliwy w niniejszej sprawie sposób rozstrzygnięcia, które mogło podjąć Kolegium. Szczęgólnego podkreślenia przez Skład Orzekający Kolegium wymaga następnie okoliczność tego rodzaju, iż brak jest podstaw do wydania przez Kolegium decyzji kasacyjnej (uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji), jak również decyzji reformatorycznej (uchylenie decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy). Jak bowiem już wcześniej zaznaczono, udostępnienie informacji publicznej co do zasady dokonywane jest w formie czynności materialno-technicznej, a w takich przypadkach nie ma podstaw do dokonywania tych czynności decyzją administracyjną. Nie ma zatem możliwości uchYLENIA przez Kolegium zaskarżonej

decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Udostępnienie informacji jest czynnością materialno-techniczną i nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Nie ma możliwości wydania również przez Kolegium decyzji reformatoryjnej (orzekającej co do istoty sprawy), albowiem Kolegium nie posiada informacji żądanych przez Panią i nie może jej ich tym samym w sposób oczywisty udzielić. Kolegium nie może również nakazać Staroście Szczecineckiemu określonego działania i załatwienia sprawy w określony sposób. Byłoby to niedopuszczalnym złamaniem jednej z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, jaką jest zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Artykuł 15 kpa stanowi, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. W bogatym orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że do istoty dwuinstancyjności należy dwukrotne merytoryczne rozstrzygnięcie całości tej samej sprawy przez dwa różne organy administracji. Jednym z warunków realizacji zasady dwuinstancyjności jest zachowanie samodzielności rozstrzygnięcia sprawy przez organ pierwszej instancji w stosunku do organu drugiej instancji. Nie jest zatem dopuszczalne ograniczenie się przez organ pierwszej instancji do roli wykonawcy wcześniejszych ustaleń organu drugiej instancji (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lutego 1987r., III SA 1092/86 – POP 1992, nr 2, poz. 53).

Mając na uwadze powyższe, Kolegium orzekło jak w sentencji niniejszej decyzji.

#### Decyzja jest ostateczna.

Na decyzję przysługuje stronie skarga (2 egz.) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie (70 – 561 Szczecin, ul. Staromłyńska 10), składana za pośrednictwem tutejszego Kolegium, na adres: 75 - 626 Koszalin, ul. Gen. Wł. Andersa 34, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Skarga powinna czynić zadość wymogom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać dane wymienione w art. 57 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270), tj. wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności; oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy; określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

Przewodniczący Składu Orzekającego: Damian Skórka (spr.)

Członkowie: Anna Kurdyła

Bogumiła Jarych

#### Otrzymują:

1

2. Starosta Szczecinecki  
ul. 28 Lutego 16 + akta sprawy  
78 – 400 Szczecinek

3. A/a.

Na oryginale pieczęcie i podpisy właściwe