

SKO .....

## DECYZJA

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w składzie:**

przewodniczący: Piotr Lisowski

członkowie: Adam Ostapski – sprawozdawca  
Gabriel Węgrzyn

po rozpatrzeniu odwołania S. L. L. G. O. od decyzji Wójta Gminy O. z dnia ..... r. (....), odmawiającej udostępnienia informacji publicznej,

na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* Kodeksu postępowania administracyjnego,

**uchyla zaskarżoną decyzję w całości i umarza postępowanie pierwszej instancji w całości.**

## UZASADNIENIE

Opisaną na wstępie decyzją administracyjną organ pierwszej instancji – po rozpatrzeniu wniosku z dnia ..... r. o udostępnienie informacji publicznej, „tj. listy obecności osób uczestniczących w zebraniu wiejskim w latach ... (każde sołectwo)” – odmówił S. L.L.G.O. udostępnienia żądanej informacji. Decyzję z dnia .....r. wydano na podstawie art. 5 ust. 1 i art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112 poz. 1198 z późn. zm.). W uzasadnieniu decyzji pierwszoinstancyjnej wskazano: „wnioskowane, w powyższym zakresie, informacje publiczne obejmują dane osobowe osób uczestniczących w zebraniach wiejskich. Stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o ochronie danych osobowych* [...] możliwość przetwarzania danych osobowych, a więc ich udostępnienia, istnieje wówczas, gdy osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę. Osoby, których dane widnieją na listach obecności nie wyraziły zgody na przetwarzanie danych; brak przedłożenia takiej zgody lub zgód ze strony Wnioskodawcy”.

Od powyższej decyzji odwołanie wniosło S. L.L.G.O., zarzucając zakwestionowanej decyzji:

– naruszenie art. 61 ust. 1 i 2, w związku z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), poprzez nieudostępnienie informacji publicznej w postaci dokumentów będących listami obecności z zebrań wiejskich w roku ... i ... dotyczących funduszu sołectkiego,

– naruszenie art. 14 ust. 1 i 2, w związku z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej,

– naruszenie art. 61 § 4 K.p.a., poprzez brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, a tym samym naruszenie prawa strony do udziału w postępowaniu,

– naruszenie art. 10 § 1 K.p.a., poprzez brak powiadomienia o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a tym samym naruszenie prawa strony do udziału w postępowaniu.

Odwołujące się S. wniosło o uchylenie zaskarżonej decyzji i zobowiązanie Wójta Gminy O. „do wykonania wniosku o udostępnienie informacji publicznej”.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło, co następuje:

Prawo dostępu do informacji publicznej jest gwarantowane przez Konstytucję RP. Zasadniczym przepisem w tym zakresie jest art. 61 Konstytucji RP, który określa krąg podmiotów upoważnionych do uzyskania informacji, podmioty zobowiązane do jej udzielenia oraz granice tego prawa. Zgodnie z ust. 1 wspomnianego artykułu: „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”, ust. 2 stanowi zaś, że „Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Ograniczenie prawa, o którym mowa wyżej, 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 (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Wspomnieć należy jeszcze o art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, który zapewnia każdemu wolność pozyskiwania informacji. Z przytoczonych przepisów Konstytucji RP wynika, że prawo dostępu do informacji jest zasadą, a wszelkie ograniczenia są wyjątkami, które należy interpretować w sposób ścisły. Jak zważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lipca 2003 r., II SA 837/03, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>: „Ogólną zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji, jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady powinny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości powinny przemawiać na rzecz dostępu”. Co do trybu udzielania informacji, o których mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, tenże określony został w głównej mierze w ustawie o dostępie do informacji publicznej. W tym miejscu warto jeszcze powołać następujący pogląd judykatury: „podstawy dostępu do informacji publicznej ustanawia art. 61 Konstytucji RP określając, jakie informacje obywatel może uzyskać (ust. 1 i 2). Dotyczy to mianowicie obywatelskiego prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne. Z pewnym uproszczeniem należy przyjąć, że chodzi tu o informacje warunkujące świadomy i racjonalny udział obywateli w życiu publicznym, łącznie

z podejmowaniem w tym zakresie decyzji w celu realizacji zasady zwierzchnictwa narodu (por. W. Skrzydło: *Konstytucja RP, Komentarz, Zakamycze 1999*, s. 58) lub ułatwienie sprawowania społecznej kontroli «nad procesami sprawowania władzy» (por. P. Winczorek: *Konstytucja RP, Komentarz, Liber 2000*, s. 83). *Ratio legis* regulacji zawartej w art. 61 Konstytucji RP, a także w ustawie o dostępie do informacji publicznej wynika, jak już podkreślono, z powołaniem się na literaturę, z zasady udziału obywateli w życiu publicznym i sprawowania społecznej kontroli. W celu zaś realizacji tej zasady obywatel ma prawo uzyskania wiedzy o sprawach publicznych” – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 października 2008 r. (IV SAB/Po 14/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przechodząc do niniejszej sprawy, na początek zauważyć należy, że wnioskowana informacja, czyli listy obecności na zebraniach wiejskich, stanowi informację publiczną, czego nie kwestionuje zresztą organ pierwszej instancji (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 31 maja 2011 r., IV SAB/GI 20/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dotyczący, m.in., bezczynności organu w zakresie udostępnienia list obecności radnych). Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną. Spostrzec trzeba również, że z art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wskazującego przykładowo co jest informacją publiczną, wynika, iż zakres informacji, które udostępnia się podmiotom zainteresowanym jest bardzo szeroki. Mając na uwadze treść art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, uprawnionym jest więc stwierdzenie, że informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim, bądź w jakikolwiek sposób go dotyczących. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań publicznych.

W tym miejscu wskazać trzeba, że zgodnie z art. 5 ust. 1 zd. pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591), gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostki pomocnicze gminy nie są samodzielnym bytem prawnym, nie mają osobowości prawnej. Jednostki pomocnicze gminy realizują zadania przekazane przez gminę, których zakres określa statut jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym). Zadania te muszą mieścić się w zakresie działania gminy, zgodnie zresztą z zasadą, że przekazujący nie może przekazać innemu podmiotowi prawa, którego sam nie posiada. Jednostki pomocnicze gminy bez wątpienia zatem administrują. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 listopada 2000 r., OSA 2/00, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, stwierdził: „Dzielnice jako jednostki pomocnicze gminy wykonują w określonym zakresie działalność gminną. Według zasad ogólnych wyrażonych w art. 5 oraz art. 35 i art. 37 ustawy o samorządzie gminnym, dzielnice mają swoje organy uchwałodawcze i wykonawcze oraz określony zakres działania. Utworzenie dzielnicy oznacza prowadzenie przez nią i jej organy działalności gminnej także

w zakresie administracji publicznej. [...] dzielnica może prowadzić taką działalność, a więc w istocie rzeczy prowadzi działalność tak jak gmina i jej organy [...] Samodzielność gmin w tworzeniu dzielnic oraz określaniu przekazywanych im zadań i kompetencji, ma swoje racjonalne uzasadnienie, dopiero wówczas, gdy przyjmie się, że działalność organów dzielnic należy traktować tak jak działalność organów gminy”. Statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej gminy do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), więc środki na działanie jednostki pomocniczej gminy są przekazywane przez gminę. W kontekście niniejszej sprawy wskazać należy, że rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu w roku budżetowym (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim; Dz.U. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.). Stosownie do przepisów art. 1 ust. 3-4 ustawy o funduszu sołeckim, środki funduszu sołeckiego przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, o którym mowa w art. 4 tej ustawy, są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Środki funduszu sołeckiego mogą być przeznaczone na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.). Z kolei według art. 4 ust. 1-2 ustawy o funduszu sołeckim, warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu sołeckiego jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo wniosku, który uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa.

Według art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa wprost, kto może uczestniczyć w zebraniu wiejskim. Spostrzec trzeba, że w statutach jednostek pomocniczych, abstrahując od prawidłowości takiego działania, „dookreśla się”, że w zebraniu wiejskim mogą uczestniczyć mieszkańcy zamieszkujący na terenie sołectwa, mający czynne prawo wyborcze do rady gminy. Niewątpliwie zebranie wiejskie nie jest organem pochodzącym z wyborów bezpośrednich, stanowi ono wyraz demokracji bezpośredniej. Co ważne, wprawdzie art. 20 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że przepisy art. 18 i 19 tej ustawy stosuje się odpowiednio do pochodzących z powszechnych wyborów kolegialnych organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego i ich kolegialnych organów pomocniczych, to, zdaniem Kolegium, nieuzasadnionym jest ograniczanie jawności działania zebrania wiejskiego tylko z tej przyczyny, że organ ten nie pochodzi z wyborów bezpośrednich. Zgodnie z argumentacją *a minori ad maius* zasadnym jest twierdzenie, że skoro działalność uchwałodawczych (kolegialnych) organów jednostek pomocniczych gminy pochodzących

z wyborów bezpośrednich jest jawna, to tym bardziej działalność zebrania wiejskiego jest jawna, uwzględniając, iż zebranie stanowi wyraz demokracji bezpośredniej, co już wyżej wskazano.

Zdaniem Kolegium, nie można – na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej – odmówić udostępnienia listy obecności mieszkańców sołectwa w zebraniu wiejskim, skoro sołectwo realizuje zadania przekazane przez gminę, czyli inaczej mówiąc, zadania gminy. Osoby uczestniczące w zebraniu wiejskim administrują. Powoływanie się na ochronę danych osobowych dla uzasadnienia odmowy udostępnienia informacji publicznej nie może dotyczyć działań podejmowanych przez osoby fizyczne w sferze publicznej, czy też podejmowanych przez nie działań, które wiążą się ściśle z działalnością publiczną. Nie budzi wątpliwości Kolegium, biorąc także pod uwagę powołane wyżej przepisy ustawy o funduszu sołeckim, że osoba biorąca udział w zebraniu wiejskim nie działa wówczas jako osoba prywatna.

Brak było zatem – w ocenie Kolegium – podstaw do odmowy udostępnienia żądanej informacji publicznej, z powołaniem się na ochronę danych osobowych.

Zauważyć jednocześnie należy, że żądana informacja publiczna może zawierać dane podlegające usunięciu, np. adresy zamieszkania osób uczestniczących w zebraniach wiejskich. Usunięcia tych danych dokonuje się w procesie anonimizacji. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 30 stycznia 2009 r., II SA/Kr 1258/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, z którym to poglądem Kolegium w pełni się zgadza, „«przetworzenie» informacji, o jakim mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy polega na dokonaniu zmian w jej treści, a nie na odjęciu z jakiegoś dokumentu elementów nie związanych z jego treścią. W tej sytuacji należy przyjąć, że tzw. anonimizacja decyzji, polegająca na wykreśleniu z niej niektórych elementów formalnych, dotyczących danych osobowych stron bez naruszenia samego rozstrzygnięcia administracyjnego, nie jest przetworzeniem informacji. Skoro tak, decyzja w ten sposób przygotowana do ujawnienia jest informacją publiczną nieprzetworzoną, która powinna być ujawniona bez żadnych dodatkowych warunków”. Zatem usunięcia danych, o którym mowa wyżej, nie można traktować jako przetworzenia.

Co do żądania Strony zobowiązania Wójta Gminy O. do udostępnienia informacji publicznej „do wykonania wniosku o udostępnienie informacji publicznej”, Kolegium wyjaśnia, iż niedopuszczalne jest nakazywanie organowi administracyjnemu, przez inny organ (w tym wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym), udzielenia informacji znajdującej się – zgodnie z prawem – w jego posiadaniu. Zobowiązanie podmiotów będących w posiadaniu informacji publicznej do jej udostępnienia wynika z art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zachowanie pozytywne względem wniosku, czyli udostępnienie informacji jest czynnością materialno-techniczną, a żaden przepis prawa nie pozwala Kolegium na zobowiązanie organu pierwszej instancji do dokonania takiej czynności (tożsamy pogląd wyraził w tej materii Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 czerwca 2002 r., II SA/Lu 507/02, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W tym kontekście

wskazania wymaga, że w sytuacji, gdy wnioskujący o udostępnienie informacji publicznej uważa, iż podmiot obowiązany do jej udostępnienia jest bezczynny, ma prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 8, w związku z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270) – zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2006 r. (I OSK 601/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Mając powyższe na uwadze należało orzec, jak na wstępie.

Dodać należy, że niniejsze rozstrzygnięcie czyni bezprzedmiotowym odnoszenie się do zarzutów sformułowanych w odwołaniu dotyczących niezapewnienia Stronie czynnego udziału w postępowaniu pierwszoinstancyjnym.

### **Decyzja jest ostateczna.**

Na decyzję służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Św. Mikołaja 78-79, 50-126 Wrocław, **za pośrednictwem** Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania skarga dotyczy oraz określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.