

SKO

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w składzie:

przewodniczący: Stanisław Hojda

członkowie: Barbara Michalak

Adam Ostapski – sprawozdawca

po rozpatrzeniu odwołania A. M. od – wydanej z upoważnienia Prezydenta W. – decyzji Zastępcy Dyrektora Wydziału Organizacyjnego i Kadr w Urzędzie Miejskim W. z dnia (...) (...), odmawiającej A. M., „reprezentującej «(...)» Sp. k.”, udostępnienia wnioskowanej informacji, „dotyczącej:

1. decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej przez tut. Organ dla działki nr (...),
2. decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej przez tut. Organ dla działki nr (...),
3. dotyczących ww. projektów budowlanych wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi”,

na podstawie art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego,

uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia (...)r. A. M. zwróciła się do Prezydenta W. – na podstawie art. 2 ust. 1, w związku z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) – o udostępnienie skanu / kopii dokumentów:

- „1. decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej przez tut. Organ dla działki nr (...),
2. decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej przez tut. Organ dla działki nr (...),
3. dotyczących ww. projektów budowlanych wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi”.

Zgodnie z żądaniem Wnioskodawczyni dokumenty miały być udostępnione bez zawartych w nich danych osobowych.

W uzasadnieniu wniosku stwierdzono: „Informacje objęte przedmiotowym wnioskiem dotyczą treści wydanych dla wyżej ww. działek decyzji o pozwoleniu na budowę oraz związanych z nimi dokumentów, z wyłączeniem informacji zawierających dane osobowe. Jednocześnie proszę o przekazanie wnioskowanych informacji pocztą elektroniczną na wskazany powyżej adres poczty elektronicznej. W przypadku braku możliwości przekazania informacji drogą elektroniczną wnoszę o przesłanie wnioskowanych informacji drogą pocztową na wskazany adres do korespondencji”.

Kierownik Zespołu Informacji i Przyjmowania Korespondencji w Urzędzie Miejskim W., pismem z dnia (...)r. (...) skierowanym do „Pani A. M. «(...)» sp.k.”, poinformowała o działaniach podjętych na skutek wniesienia wniosku z dnia (...)r. oraz wyjaśniła – „w części Pani wniosku dotyczącej udostępnienia projektów budowlanych” – że projekt budowlany nie stanowi informacji publicznej.

W reakcji na pismo z dnia (...)r. A. M., podaniem z dnia (...)r., podtrzymała złożony uprzednio wniosek i nie zgodziła się ze stwierdzeniem, że projekt nie stanowi informacji publicznej. Zaznaczyła też, że brak jest jakichkolwiek przesłanek, aby uzależniać udostępnienie żądanych decyzji od zgody osób, na wniosek których zostały wydane.

Organ pierwszej instancji, opisaną na wstępie decyzją administracyjną, odmówił udostępnienia A. M. „reprezentującej «(...)» Sp. k.” wnioskowanej informacji, powołując się na ochronę prawa do prywatności adresatów decyzji administracyjnych wskazanych w żądaniu Wnioskodawczyni (art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej). W uzasadnieniu decyzji z dnia (...)r. stwierdzono: „... biorąc pod uwagę fakt, że osoby fizyczne, na rzecz których wydano decyzje Prezydenta W.: nr (...) r. z dnia (...)r. (zmienioną decyzją nr (...) z dnia (...)r.) oraz nr (...) z dnia (...)r., nie zrezygnowały z przysługującego im prawa do ochrony prywatności ograniczającego dostęp do informacji publicznej, orzeczono jak w sentencji”. Organ pierwszej instancji argumentując odmowę udostępnienia projektów budowlanych wskazał, m.in., że „projekt budowlany, jako «dzieło» korzysta z ochrony przewidzianej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych [...] i jako przedmiot prawa autorskiego nie stanowi informacji publicznej ...”.

Od powyższej decyzji A. M. wniosła odwołanie, zarzucając temu aktowi administracyjnemu naruszenie:

1. przepisu art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, przez jego niewłaściwą wykładnię i zastosowanie polegające na błędnym przyjęciu, że w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki do ograniczenia dostępu do informacji publicznej, z uwagi na fakt, iż rozstrzygnięcie w zawnioskowanych decyzjach adresowane jest do osób prywatnych,
2. przepisu art. 1 ust.1, w związku z art. 5 ust. 2 i art. 6 (w szczególności art. 6 ust. 2) udip przez niewłaściwą wykładnię i zastosowanie „poprzez przyjęcie, że projekt budowlany stanowiący integralną część decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę) nie jest informacje publiczną”,
co następnie obszernie uzasadniła.

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”; art. 61 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 przywołanych 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. Tu wskazać należy, że w myśl art. 1 ust. 2 tej ustawy, jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw, określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. 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 rozpatrywanej sprawy w pierwszej kolejności wskazać należy, że zakwestionowana decyzja została skierowana do podmiotu niebędącego wnioskodawcą, tj. „(...)” Sp.k., co już uzasadniania jej uchylenie. Osobą żądającą udostępnienia informacji jest bowiem A. M. i to do niej winna być skierowana decyzja. We wniosku z dnia (...) r. nie stwierdzono, że A. M. działa w imieniu wskazanej wyżej Spółki, ani nie załączono do niego żadnego dokumentu, z którego wynikałoby umocowanie A. M. do reprezentowania tego podmiotu. Poza tym, zarówno z wniosku z dnia (...) r., jak i podania z dnia (...) r. wynika, że A. M. działa w imieniu własnym, a nie Spółki, gdyż odnaleźć możemy w nich takie sformułowania jak: „wnoszę o udostępnienie skanu / kopii dokumentów”, „wnoszę o udostępnienie mi wnioskowanych dokumentów bez danych osobowych w nich zawartych”, „podtrzymuję złożony uprzednio wniosek o udostępnienie wskazanych w nim informacji”, czy „jednocześnie podkreślam, iż wnioskuję o ujawnienie mi żądanych informacji przy dokonaniu anonimizacji danych osobowych zawartych w dokumentacji” (podkr. Kolegium).

Dalej zauważyć trzeba, że organ pierwszej instancji – w punkcie trzecim rozstrzygnięcia – odmówił udostępnienia „projektów budowlanych wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi”, nie precyzując, co mieści się pod sformułowaniem „opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty wymagane przepisami szczególnymi”, nie uzasadniając, czy stanowią one informację publiczną, ani nie wskazując przyczyn odmowy udostępnienia tych informacji. Poczynienie zaś jednoznacznych ustaleń i stwierdzeń, czy dana informacja stanowi informację publiczną jest istotne, gdyż odmowa udostępnienia informacji niebędącej informacją publiczną nie następuje w formie decyzji administracyjnej (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2002 r., II SA 2867/02, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Decyzja odmawiająca udostępnienia innej informacji niż publiczna jest dotknięta wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 *in principio* K.p.a.

W kontekście argumentacji zawartej w decyzji z dnia (...)r. dotyczącej odmowy udostępnienia projektów budowlanych, abstrahując od jej prawidłowości, z uwagi na wskazane wyżej przyczyny uchylenia zakwestionowanej decyzji i zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, ważne są uwagi poczynione w poprzednim akapicie, ponieważ brak jest podstawy prawnej do wydania decyzji odmawiającej informacji innej, niż publiczna.

W tym miejscu zaznaczenia jeszcze wymaga, w zakresie punktu trzeciego rozstrzygnięcia zakwestionowanej decyzji, że aby podmiot, do którego zwrócono się o udostępnienie informacji publicznej, mógł wydać decyzję odmowną, informacja ta musi być w jego posiadaniu, według bowiem art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2 tego artykułu, będące w posiadaniu takich informacji.

Mając powyższe na uwadze należało orzec, jak na wstępie.

Prowadząc ponownie postępowanie organ pierwszej instancji uwzględni powyższe uwagi i podejmie stosowne czynności tak, by wydać rozstrzygnięcie odpowiadające obowiązującym przepisom, zarówno prawa materialnego, jak i procesowego. W razie zaś wydania – po ponownym rozpatrzeniu sprawy – decyzji odmownej, odniesie się do argumentacji zawartej w odwołaniu. Kolegium nie może się do niej odnieść, gdyż prowadzić by to mogło do naruszenia uprawnień strony, gwarantowanych zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Decyzja jest ostateczna.

Na decyzję służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, 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.

Otrzymują: