

SKO .....

## DECYZJA

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

przewodnicząca: Sylwia Finescu-Nowak

członkowie: Łukasz Falkowski

Adam Ostapski – sprawozdawca

po rozpatrzeniu odwołania T. S. od, wydanej z upoważnienia Prezydenta W., decyzji Zastępcy Dyrektora Wydziału Organizacyjnego i Kadr w Urzędzie Miejskim W. z dnia (...)r. (...), odmawiającej T. S. udostępnienia informacji „w zakresie punktu 2 tj. decyzji o wyodrębnieniu i sprzedaży lokali nr (...) w budynku położonym we W. przy ul. (...) wydanych przez Skarb Państwa reprezentowany przez Urząd Miejski we W., Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami”,

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. (data wpływu do Urzędu Miejskiego W.: (...)r.) T. S. zwrócił się do Prezydenta W., m.in., o udostępnienie decyzji „o wyodrębnieniu i sprzedaży lokali nr (...) w budynku położonym we W. przy ul. (...) wydanych przez Skarb Państwa reprezentowany przez Urząd Miejski we W., Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami”. Wnioskodawca określił sposób udostępnienia żądanych informacji: „przeglądanie na miejscu akt postępowań w tym oryginałów decyzji z opcją wykonania kserokopii decyzji lub innych wskazanych dokumentów”.

Organ pierwszej instancji, opisaną na wstępie decyzją administracyjną, odmówił udostępnienia T. S. wnioskowanej informacji, powołując się na ochronę prawa do prywatności „właścicieli” żądanych dokumentów (art. 5 ust. 2 z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

Od powyższej decyzji T. S. wniósł odwołanie, zarzucając temu aktowi administracyjnemu:  
„ 1. naruszenie art. 61 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt. 2, art. 6 ust. 1 pkt 4 litera a tiret pierwsze i art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 23 ust. 1 pkt. 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych poprzez ich niezastosowanie i odmowę udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej obejmującej informację o majątku Skarbu Państwa i o danych publicznych;  
2. naruszenie art. 16 ust. 1 i art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez jego błędne zastosowanie i odmowę udostępnienia informacji publicznej *«biorąc pod uwagę fakt, że właściciele tych dokumentów, o które wnosi Strona we wniosku, nie zrezygnowali z przysługującego im prawa ochrony prywatności ograniczającego dostęp do informacji publicznej»* ponieważ *«Wnioskodawca nie był stroną postępowań zmierzających do ich wydania»* w sytuacji gdy brak jest podstawy do odmowy

wnioskowanych decyzji bowiem treść każdej z tych decyzji nie narusza prywatności najemcy lokalu wskazanego w jej sentencji z imienia i nazwiska jako nabywcy lokalu;

3. art. 107 § 3 K.p.a. poprzez nie wykazanie, iż treść żądanych decyzji zawiera dane podlegające ochronie ze względu na prywatność osoby fizycznej w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej;

4. naruszenie art. 16 ust. 2 pkt. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 107 § 2 i § 3 k.p.a. poprzez zaniechanie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji oznaczenia podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2 wydano decyzje o odmowie udostępnienia informacji jak również nie wskazanie ze względu na ochronę jakich dóbr tych podmiotów wpisanych w sentencji wnioskowanej decyzji odmówiono udostępnienia informacji. Użycie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji określenia «*właściciele lokalu nr (...)*», «*obecna współwłaścicielka lokalu nr (...)* (*sprawa spadkowa w toku*)» «*właściciel lokalu nr (...)*» nie spełnia ustawowego wymogu oznaczenia podmiotów ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia decyzji”

co następnie obszernie uzasadnił.

Odwołujący się wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

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 powołanych 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>.

Bezspornym jest, że wnioskowana informacja, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret pierwsze ustawy o dostępie do informacji publicznej, stanowi informację publiczną, czego nie kwestionuje zresztą organ pierwszej instancji. Stosownie bowiem do treści tego przepisu, informacją publiczną jest treść aktów administracyjnych, a decyzje administracyjne, o które wnioskuje Strona, bez wątpienia takimi aktami są.

Przechodząc do rozpatrywanej sprawy wpieryw wskazać trzeba, że uzasadnienie decyzji stanowi jej integralną część (art. 107 § 1 K.p.a.) i ma na celu wyjaśnienie rozstrzygnięcia (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 1983 r., I SA 178/83, „ONSA” 1983, nr 1, poz. 51). Obowiązek jego sporządzenia wiąże się także z, wyrażoną w art. 11 K.p.a., zasadą ogólną przekonywania, która zobowiązuje organy administracji publicznej do dołożenia szczególnej staranności w uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć. Strona ma prawo znać argumenty i przesłanki podejmowanych przez organ rozstrzygnięć, bowiem w przeciwnym wypadku nie ma ona możliwości obrony swoich interesów przed organem wyższego stopnia, jak i przed sądem administracyjnym (J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 czerwca 1997 r.*, V SA 1512/96, „OSP” 1998, z. 2, poz. 29). Uzasadnienie jest źródłem informacji co do sposobu rozumowania organu i przyjętych przez niego założeń stanowiących podstawę rozstrzygnięcia i jako takie winno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów na których się oparł i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, a tym samym ustalenie i wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy oraz wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 3 K.p.a.).

W zakwestionowanej decyzji organ pierwszej instancji nie wyjaśnił dokładnie przyczyn leżących u podstawy odmowy udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej. Organ pierwszej instancji poprzestał w istocie na stwierdzeniu, że odmawia udostępnienia żądanej informacji publicznej, z uwagi ochronę prawa do prywatności „właścicieli lokalu nr (...)”, „obecnej współwłaścicielki lokalu nr (...) (sprawa spadkowa w toku)” oraz „właściciela lokalu nr (...)”, wskazując jednocześnie, że nie zrezygnowali oni z przysługującego im prawa do ochrony prywatności ograniczającego dostęp do informacji publicznej. Organ pierwszej instancji nie wykazał, że treść żądanych decyzji zawiera dane podlegające ochronie, z uwagi na prywatność osoby (-ób) fizycznej (-ych), w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak słusznie stwierdziła w odwołaniu Strona. Organ pierwszej instancji nie wyjaśnił też na czym polega prawo do prywatności – w kontekście treści żądanych decyzji – „właścicieli lokalu nr (...)”, „obecnej współwłaścicielki lokalu nr (...) (sprawa spadkowa w toku)” oraz „właściciela lokalu nr (...)”, którego to ochrona uzasadniałaby ograniczenie dostępu do informacji publicznej. Nie można zatem stwierdzić, czy odmowa udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej jest prawidłowa.

Powyższe świadczy o istotnej wadliwości uzasadnienia zakwestionowanego aktu administracyjnego.

Lakoniczne uzasadnienie pierwszoinstancyjnej decyzji, którego treść nie pozwala na poznanie motywów, jakimi kierował się organ przy załatwianiu sprawy, skutkuje wadliwością przesądzającą o konieczności uchylecia decyzji z tego powodu, że nie poddaje się ona kontroli i ocena jej legalności w istocie nie jest możliwa. Co więcej, wskazane zaniechanie uniemożliwia Stronie zrozumienie motywów podjęcia rozstrzygnięcia; a przecież uzasadnienie ma objaśnić Stronie powody, dla których organ zastosował konkretne przepisy prawne. Zrozumienie treści decyzji przez Stronę ma kapitalne znaczenie dla umożliwienia jej realizacji jej praw poprzez podjęcie polemiki z argumentami organu.

W tej sytuacji Kolegium nie tylko nie mogło merytorycznie rozpatrzyć niniejszej sprawy, ale i odnieść się do zarzutów i argumentów podnoszonych w odwołaniu. Kolegium nie może się do odnieść do zarzutów i argumentów podnoszonych w odwołaniu także z tej przyczyny, że prowadzić by to mogło do naruszenia uprawnień Strony gwarantowanych zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Według art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji musi zawierać – m.in. – oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji, na co zresztą zwrócił uwagę Odwołujący się. Należy wyraźnie zaznaczyć, że uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej musi zawierać ten element, ponieważ został on wprowadzony do porządku prawnego w drodze ustawy i decyzja nie mieszcząca w swym uzasadnieniu tego elementu narusza obowiązujące przepisy prawa w stopniu uzasadniającym jej uchylenie. Naturalnie, jest to element obligatoryjny decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że obowiązek oznaczenia w uzasadnieniu decyzji podmiotów, ze względu na których dobra

wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej nie dotyczy, co oczywiste, sytuacji, gdy odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej z powołaniem się na ochronę danych osobowych. Oznaczenie w takim przypadku podmiotów, ze względu na których dobra odmówiono udostępniania informacji publicznej równałoby się bowiem wskazaniu ich danych osobowych. Artykuł 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej odsyła do dóbr, o których mowa w art. 5 ust. 2, zaś wśród tych dóbr nie ma danych osobowych. Wprawdzie niekiedy dane osobowe są kojarzone ze sferą prywatną osoby fizycznej, jednakże w ustawie o dostępie do informacji publicznej do dnia 29 grudnia 2011 r. rozróżniano ochronę danych osobowych od ochrony prywatności, bowiem w art. 22 ust. 1 tej ustawy wymieniano ochronę danych osobowych obok prawa do prywatności. Jakkolwiek przepis ten obecnie już nie obowiązuje, zdaniem Kolegium, nadal należy – interpretując i stosując przepis art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – odróżniać ochronę danych osobowych od ochrony prywatności, gdyż zastosowanie tego przepisu w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej, z uwagi na ochronę danych osobowych, byłoby działaniem pozbawionym jakiegokolwiek sensu. W uzasadnieniu zakwestionowanej decyzji, choć organ pierwszej instancji odmówił udostępnienia informacji publicznej z uwagi na ochronę prawa do prywatności, a nie ochronę danych osobowych, nie wskazano osób, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej, co świadczy o istotnym naruszeniu przepisu art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Kolegium podziela stanowisko Odwołującego się, że użycie określeń „właściciele lokalu nr (...)”, „obecna współwłaścicielka lokalu nr (...) (sprawa spadkowa w toku)”, czy „właściciel lokalu nr (...)” w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji jest niewystarczające i nie spełnia wymogów ustawy w tym zakresie.

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.

**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:**