

Wrocław, dnia (...)r.

SKO (...)

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w składzie:

przewodniczący: Piotr Lisowski
członkowie: Stanisław Chajec
Adam Ostapski – sprawozdawca

po rozpatrzeniu odwołania D. D. od – wydanej z upoważnienia Burmistrza Gminy T. – decyzji Sekretarza Gminy T. z dnia (...)r. (...), odmawiającej „**udostępnienia informacji publicznej w zakresie objętym treścią punktu 7 wniosku z dnia (...)r.**”,

na podstawie art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego,

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

UZASADNIENIE

Opisaną na wstępie decyzją administracyjną organ pierwszej instancji odmówił D. D. udostępnienia informacji publicznej „**w zakresie objętym treścią punktu 7 wniosku z dnia (...)r.**” W uzasadnieniu tej decyzji stwierdzono: „udostępnienie informacji określonej w pkt. 7 wniosku jest [...] niedopuszczalne, ze względu na treść art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej [...]. Uwzględniając, że osoba zajmująca się redagowaniem gazety – R. S. nie pełni funkcji publicznej oraz że nie wyraził on zgody na udostępnienie informacji o wysokości przysługującego mu wynagrodzenia za pracę [...] stwierdzić należy, że udostępnienie informacji określonej w pkt. 7 wniosku jest niedopuszczalne”.

Od powyższej decyzji odwołanie wniósł D. D., zarzucając decyzji pierwszoinstancyjnej:

- naruszenie art. 61 ust. 1 i 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), poprzez nieudostępnienie żądanej informacji publicznej;
- naruszenie art. 10, w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), poprzez

naruszenie czternastodniowego „dokonania czynności w zakresie postępowania o udostępnienie informacji publicznej”;

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

W uzasadnieniu odwołania D. D. zaznaczył, że jego pytanie – „ile pieniędzy wydano na etaty oraz podatki i ZUS-y?” – dotyczyło się wszystkich kosztów osobowych związanych z wydawaniem gazety „Panorama T.” i grono osób, których ono dotyczy jest znacznie szersze niż wskazany w zakwestionowanej decyzji R. S.. Odwołujący się stwierdził również, że – jego zdaniem – R. S. pełni funkcję publiczną, wbrew temu, co stwierdzono w decyzji odmownej. W odwołaniu wskazano też, że „udostępnienie **wszystkich** kosztów związanych z realizacją zadania w postaci promocji i informowania wspólnoty samorządowej mieści się bez wątplenia w **kategorii interesu publicznego**. Odmowa udostępnienia kosztów osobowych z powołaniem się w sposób nieprawidłowy na prawo do prywatności powinna zostać uchylona. Tak konstatacja jest niezależna od faktu określenia czy R. S. pełni lub nie pełni funkcji publicznych, gdyż wniosek o udostępnienie informacji dotyczył sumy kosztów osobowych związanych z wydawaniem Panoramy T.”. D. D. wskazał także, że w zakwestionowanej decyzji brak jest wszystkich wymaganych prawem danych, w szczególności wynikających z art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Odwołujący się wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i zobowiązanie Burmistrza Gminy T. do udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem z dnia (...) r.

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 art. 61 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 ust. 1 i 2 art. 61 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.

Przechodząc do realiów rozpatrywanej sprawy, w pierwszej kolejności wskazania wymaga, że organ – odmawiający udostępnienia informacji publicznej – winien wykazać w uzasadnieniu decyzji, że żądana przez wnioskującego informacja jest informacją publiczną. Jest to ważne, 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. Nie można zatem poprzestać na spostrzeżeniu, że żądana informacja jest informacją publiczną, tak jak uczynił to organ pierwszej instancji. Uzasadnienie zakwestionowanej decyzji oraz przesłane przez organ pierwszej instancji akta sprawy (sprowadzające się w zasadzie do wniosku i decyzji pierwszoinstancyjnej) nie pozwalają – w ocenie Kolegium – na jednoznaczną konstatację, iż żądana przez Stronę informacja ma charakter informacji publicznej, co już stanowi podstawę do uchylenia zaskarżonego aktu i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia. Niemożliwym jest też określenie, czy żądana informacja – dotycząca kosztów osobowych związanych z wydawaniem gazety „Panorama T.” – jest informacją publiczną, jeśli ani z decyzji, ani z akt sprawy nie wynika wprost, kto ją wydaje, jaki jest status tego podmiotu, na jakiej podstawie (zasadach) to czyni i z jakich środków jest to finansowane. W tym miejscu zauważyć trzeba, że uzasadnienie odwołania rodzi wątpliwości dotyczące podmiotu, który winien udostępnić żądaną informację, naturalnie w razie ustalenia, że jest to informacja

publiczna i brak ku temu przeszkód wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są bowiem nie tylko organy administracji publicznej, ale również podmioty reprezentujące osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Jeśli zatem gazetę „Panorama T.” rzeczywiście wydaje samorządowa osoba prawna, jak wskazano w środku zaskarżenia, kwestią istotną jest ustalenie podmiotu właściwego do załatwienia wniosku Strony. Co ważne, aby dany podmiot mógł udostępnić określoną informację publiczną, ta musi być w jego posiadaniu (zob. art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

W kontekście treści wniosku, argumentacji zawartej w odwołaniu oraz w świetle lakonicznej treści uzasadnienia kontrolowanej decyzji, spostrzec należy, że żądanie wyrażone w pytaniu siódmym wniosku z (...) r. nie zostało załatwione zgodnie z wolą Strony, gdyż nie dotyczyło ono wynagrodzenia R. S., a kosztów osobowych związanych z wydawaniem gazety „Panorama T.”. Tu wskazać należy, że akta sprawy nie pozwalają na stwierdzenie, czy R. S., zajmujący się redagowaniem gazety, jak wynika z decyzji z dnia (...)r., pełni funkcję publiczną, czy też nie.

Jeśli chodzi o przyczynę odmowy udostępnienia żądanej informacji publicznej, organ pierwszej instancji w uzasadnieniu decyzji wskazał, że odmowa jest zasadna ze względu na prywatność osoby fizycznej (art. 5 ust. 2 omawianej ustawy). Wskazania wymaga, że aby ograniczyć dostęp do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej, niepełniającej funkcji publicznej, podmiot obowiązany do udostępniania informacji publicznej musi – po pierwsze – wykazać w sposób bezdyskusyjny, że żądana informacja dotyczy sfery prywatności danej osoby fizycznej, a po drugie, ustalwszy, iż tak jest, zwrócić się – nim odmówi udostępnienia informacji publicznej – do osoby, której dobra mają być chronione, z zapytaniem, czy nie rezygnuje z przysługującego mu prawa. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 2 zd. drugie ustawy o dostępie do informacji publicznej, ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej nie dotyczy przypadku, gdy osoba fizyczna rezygnuje z przysługującego jej prawa. W kontrolowanej decyzji organ pierwszej instancji wprawdzie stwierdził, że R. S. nie wyraził zgody na udostępnienie informacji, lecz w aktach sprawy brak jest dowodu tę okoliczność.

Zauważyć należy ponadto, że według art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji musi zawierać – m.in. – imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, na co zresztą zwrócił uwagę Odwołujący się. Jest to

obligatoryjny element takiej decyzji. W uzasadnieniu zakwestionowanej decyzji nie wskazano takich osób, co świadczy o rażącym naruszeniu przywołanego przepisu ustawy o dostępie do informacji publicznej. W tym kontekście warto przywołać następujący pogląd judykatury: „Pomimo tego, że z punktu widzenia materialnoprawnego rozstrzygnięcia organów administracji odpowiadają przepisom prawa wniesiona skarga musi być uwzględniona. Z przywołanych powyżej przepisów wynika, że odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja ta podejmowana jest w oparciu o postanowienia Kodeksu postępowania administracyjnego, przy czym analizowana ustawa wprowadza w tym zakresie pewne odmienności. Jedna z nich wiąże się z zasadą szybkości i nie oddziałuje na prawidłowość samego rozstrzygnięcia, natomiast istotne modyfikacje przewidziane zostały w art. 16 ust. 2 pkt 2 tej ustawy. Zgodnie z nimi uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji. Wskazany element uzasadnienia odbiega od sformułowanych w art. 107 § 1 i § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy wyraźnie zaznaczyć, że uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej musi zawierać ten element, ponieważ został on wprowadzony do porządku prawnego w drodze ustawowej i decyzja nie posiadająca tego elementu narusza obowiązujące przepisy prawa i co więcej jest to uchybienie, którego wystąpienie będzie uzasadniało uwzględnienie wniesionej skargi do sądu administracyjnego, gdyż będzie to inne naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, a to wypełnia postanowienia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 lipca 2008 r., IV SA/Gl 400/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Co do żądania Strony zobowiązania organu pierwszej instancji do udostępnienia informacji publicznej, zgodnie z wnioskiem z dnia (...)r., 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>).

Odnosnie do zarzutu naruszenia czternastodniowego terminu udostępnienia informacji publicznej przez organ pierwszej instancji, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wskazać trzeba, że Kolegium nie jest właściwe badać jego zasadności. Zaznaczyć bowiem należy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej w bardzo wąskim zakresie odsyła do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawie udostępnienia informacji publicznej, stanowiąc, że jedynie w kwestii wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej mają zastosowanie przepisy tej ustawy (zob. art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej), a to oznacza wyłączenie stosowania reguł Kodeksu do faz postępowania poprzedzających wydanie decyzji w sprawie odmowy udostępniania informacji publicznej lub umorzenia postępowania. Stwierdzić jednak należy, że nawet gdyby miały one zastosowanie, organ wyższego stopnia może rozpatrzyć wniesione – na podstawie art. 37 K.p.a. – zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35 lub ustalonym w myśl art. 36 do momentu wydania decyzji przez organ pierwszej instancji. 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. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) – zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2006 r., I OSK 601/05 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Z akt sprawy wynika, że Odwołujący się złożył skargę na bezczynność Burmistrza Gminy T. w przedmiocie nieudostępnienia żądanej – wnioskiem z dnia (...)r. – informacji, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Mając powyższe na uwadze należało orzec, jak na wstępie.

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.

Otrzymują: