

Warszawa, dnia 13 lipca 2018 r.

KOA/2231/Pi/18

18/07

poświętne (radni)

## DECYZJA

### Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w składzie orzekającym:

1. Paweł Laudański – przewodniczący,
2. Aneta Wołowik - członek,
3. Anna Głuszczyk – członek (spr.),

działając na podstawie art. 127 § 2 w zw. z art. 17 pkt 1 k.p.a., art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.) oraz art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1659, ze zm.), po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie od decyzji Wójta Gminy Poświętne nr 5/2018 z dnia 22 maja 2018 r., odmawiającej udostępnienia informacji publicznej w przedmiocie „informacji o wysokości wypłaconych diet (sesje i komisje) radnym (rady Gminy Poświętne) w poszczególnych latach bieżącej kadencji poprzez podanie imienia i nazwiska radnego/radnej wraz z kwotą wypłaconych diet w każdym roku a w odniesieniu do roku 2018 do dnia 24 kwietnia 2018 r.”,

### orzeka:

na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję.

### UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 24 kwietnia 2018 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie zwróciło się do Wójta Gminy Poświętne o udostępnienie informacji publicznej w zakresie przekazania „informacji o wysokości wypłaconych diet (sesje i komisje) radnym (rady Gminy Poświętne) w poszczególnych latach bieżącej kadencji poprzez podanie imienia i nazwiska radnego/radnej wraz z kwotą wypłaconych diet w każdym roku a w odniesieniu do roku 2018 do dnia 24 kwietnia 2018 r.”.

Pismem z dnia 8 maja 2018 r. Wójt Gminy Poświętne wezwał Wnioskodawcę do „wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego do udostępnienia przetworzonej informacji publicznej”. Organ pierwszej instancji wskazał, że „do wytworzenia informacji publicznej odpowiadającej treści wskazanej przez Wnioskodawcę niezbędne są dodatkowe operacje intelektualne polegające na odpowiednim zoperacjonalizowaniu treści „prostej”, informacji publicznej, w wyniku czego uzyskiwany jest nowy zbiór uporządkowanych, według wskazanych przez Wnioskodawcę, kryteriów stanowiących informację publiczną”. Ponadto poinformował, że nie posiada rejestrów czy ewidencji, z których mógłby pozyskać dane, o które zabiega Stowarzyszenie, a czynności, o których mowa wyżej musiałyby być dokonane przez

pracowników Urzędu Gminy, do których obowiązków nie należą jedynie sprawy finansowe. Co więcej organ pierwszej instancji podniósł, że informacja przetworzona której żąda Stowarzyszenie wiąże się z analizą znacznej ilości dokumentów z okresu ponad 3-letniego.

W odpowiedzi w dniu 9 maja 2018 r. skarżące Stowarzyszenie wskazało, że „wnioskowane informacje stanowią informacje publiczne proste. Ich udostępnienie wymaga ewentualnego wyszukania. Trudno nam przyjąć, że nie mają Państwo wiedzy o tak podstawowych rzeczach (...). Wydaje się, że wiedza i wnioskowanych informacjach może wynikać z obowiązku przekazania radnym dokumentów związanych z obowiązkami podatkowymi (...)”.

Decyzją nr 5/2018 z dnia 22 maja 2018 r. Wójt Gminy Poświętne odmówił udostępnienia informacji publicznej w przedmiocie „informacji o wysokości wypłaconych diet (sesje i komisje) radnym (rady Gminy Poświętne) w poszczególnych latach bieżącej kadencji poprzez podanie imienia i nazwiska radnego/radnej wraz z kwotą wypłaconych diet w każdym roku a w odniesieniu do roku 2018 do dnia 24 kwietnia 2018 r.”, gdyż żądana informacja publiczna posiada walor informacji przetworzonej, a w sprawie nie został wykazany szczególnie istotny interes publiczny.

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie złożyło odwołanie od powyższej decyzji, zaskarżając ją w całości, polemizując ze stanowiskiem zaprezentowanym przez organ pierwszej instancji i podtrzymując żądanie udostępnienia mu informacji, stosownie do złożonego przezeń wniosku.

Zdaniem odwołującego, rzeczona decyzja wydana została z naruszeniem:

- 1) art., 61 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie jakim przepis ten stanowi normatywną podstawę konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, poprzez błędne zastosowanie polegające na nieuzasadnionym, ograniczaniu konstytucyjnego prawa do informacji niespełniającego wymogu konieczności i proporcjonalności;
- 2) art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764), zwanej dalej „u.d.i.p.”, w zakresie w jakim przepis ten normuje instytucję informacji przetworzonej, poprzez błędne zastosowanie polegające na uznaniu, że przedmiotem wniosku była informacja przetworzona;
- 3) art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w zakresie w jakim prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, poprzez błędne zastosowanie polegające na uznaniu, że przesłanka szczególnej istotności dla interesu publicznego nie została spełniona w niniejszej sprawie.

Mając powyższe na uwadze odwołujący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Odwołanie powyższe zostało złożone w terminie ustawowym, a w dniu 3 lipca 2018 r. wpłynęło – wraz z aktami sprawy – do Kolegium.

#### **Rozpatrując niniejszą sprawę Kolegium zważyło co następuje:**

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

Definicja informacji publicznej odsyła zatem do pojęcia „sprawy publicznej”, której definicji legalnej brak w przedmiotowej ustawie. Pewną pomocą dla określenia znaczenia „sprawy publicznej” może służyć katalog zawarty w art. 6 u.d.i.p., w którym wymieniono szereg informacji stanowiących informację publiczną, wyliczenie to ma jednak charakter przykładowy.

Dlatego też przy wykładni tego pojęcia należy posłużyć się art. 61 Konstytucji RP, zgodnie z którym prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela, zrealizowanym na zasadach skonkretyzowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Charakteru informacji publicznej nie mają wnioski w sprawach indywidualnych, wnioski będące postulatem wszczęcia postępowania w innej sprawie, a także wnioski dotyczące przyszłych działań organów w sprawach indywidualnych oraz wnioski stanowiące ingerencję w działalność sądów (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. akt II SAB 105/2002 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 69/2007) – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 606/2008.

W świetle powyższych wskazań, w ocenie Kolegium, wnioskowana przez Stowarzyszenie informacja w postaci przekazania „informacji o wysokości wypłaconych diet (sesje i komisje) radnym (rady Gminy Poświętne) w poszczególnych latach bieżącej kadencji poprzez podanie imienia i nazwiska radnego/radnej wraz z kwotą wypłaconych diet w każdym roku a w odniesieniu do roku 2018 do dnia 24 kwietnia 2018 r.”, stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., a tym samym podlega udostępnieniu w zakresie i na zasadach określonych w ustawie.

W myśl art. 3 ust. 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, wglądu do dokumentów urzędowych oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 3 ust. 1 pkt 1 rozróżnia tzw. informację prostą, dostępną dla każdego, niezależnie od istnienia interesu publicznego, która to informacja jest udostępniana niezwłocznie, bądź najpóźniej w terminie 14 dni oraz informację przetworzoną, której udzielenie musi być uzasadnione ze względu na istniejący szczególnie interes publiczny.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia „informacji przetworzonej”. Jednakże w judykaturze wskazuje się, iż *informacją przetworzoną jest informacja publiczna opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych, czyli innymi słowy informacja, która zostanie przygotowana "specjalnie" dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów. Będzie to zatem taka informacja, co do której podmiot zobowiązany do jej udzielania nie dysponuje taką "gotową" informacją na dzień złożenia wniosku, ale jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności. Informacja przetworzona to taka informacja, której wytworzenie wymaga intelektualnego zaangażowania podmiotu zobowiązanego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 940/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 października 2006 r. sygn. akt I OSK 1347/05 publ. CBOSA). Informacje publiczne tzw. "proste", pozostające w pierwotnej postaci w dyspozycji organów władzy publicznej i organów/podmiotów administrujących - zyskują miano informacji przetworzonej, gdy do ich uzyskania niezbędne są dodatkowe operacje intelektualne polegające na odpowiednim zoperacjonalizowaniu treści "prostej", "wyjściowej"*

*informacji publicznej, w wyniku czego uzyskiwany jest nowy zbiór uporządkowanych, według pewnych kryteriów, danych stanowiących przetworzoną informację publiczną (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 października 2014 r. sygn. akt II SA/Kr 1149/14 publ. CBOSA). Wadliwe jest bardzo wąskie rozumienie pojęcia informacji przetworzonej wprowadzające przesłankę koniecznego wytworzenia jakościowo nowej informacji. Przetworzenie może bowiem polegać np. na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy (opracowaniu nawet prostego zestawienia w tym zakresie). Tym samym również suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów jakie musi ponieść organ, czasochłonności czy liczby zaangażowanych pracowników, może być traktowana jako informacja przetworzona (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 465/17 publ. CBOSA).*

Okoliczności przedmiotowej sprawy, a w szczególności zakres wniosku o udostępnienie informacji publicznej obejmujący swoim zakresem przekazania „informacji o wysokości wypłaconych diet (sesje i komisje) radnym (rady Gminy Poświętne) w poszczególnych latach bieżącej kadencji poprzez podanie imienia i nazwiska radnego/radnej wraz z kwotą wypłaconych diet w każdym roku a w odniesieniu do roku 2018 do dnia 24 kwietnia 2018 r.”, w ocenie organu odwoławczego, wskazują wprost, iż żądana przez odwołującego informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej. Z wyjaśnień organu pierwszej instancji wynika, iż udzielenie żądanej informacji obejmującej wysokość wypłaconych diet radnym (za sesje i komisje) poprzez podanie imienia i nazwiska radnego/radnej wraz kwotą wypłaconych diet w każdym roku od początku obecnej kadencji, tj. od 2014 r. do dnia 24 kwietnia 2018 r. wymaga przeprowadzenia przez pracowników urzędu szczegółowej analizy poszczególnych dokumentów źródłowych pozyskania żądanych danych. Organ pierwszej instancji wskazał, że „do wytworzenia informacji publicznej odpowiadającej treści wskazanej przez Wnioskodawcę niezbędne są dodatkowe operacje intelektualne polegające na odpowiednim zoperacjonalizowaniu treści „prostej”, informacji publicznej, w wyniku czego uzyskiwany jest nowy zbiór uporządkowanych, według wskazanych przez Wnioskodawcę, kryteriów stanowiących informację publiczną.”. Organ podniósł również, że nie posiada rejestrów czy ewidencji, z których mógłby pozyskać dane, o które zabiega Stowarzyszenie. Co więcej organ pierwszej instancji podniósł, że informacja przetworzona której żąda Stowarzyszenie wiąże się z analizą znacznej ilości dokumentów z okresu ponad 3-letniego. W opinii organu pierwszej instancji także „sposób sformułowania pytań oraz forma w jakiej Wnioskodawcy domagają się udostępnienia informacji publicznej wskazują, że każda odpowiedź wymaga przetworzenia informacji posiadanej przez organ.”.

Podkreślenia wymaga, iż ustalenie przez podmiot obowiązany, że wniosek dotyczy informacji przetworzonej, pociąga za sobą konieczność zbadania występowania po stronie wnioskodawcy przesłanki „szczególnie istotnego interesu publicznego” w uzyskaniu tego rodzaju informacji publicznej. Jej brak powoduje zaś konieczność wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 16 ust. 1 u.o.d.i.p. W zakresie prawa dostępu do informacji interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów. Wnioskodawca żądający informacji publicznej przetworzonej dla jej uzyskania powinien wykazać nie tylko, że jest ona ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, ale również, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość

wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego.

W związku z powyższym wezwanie Wnioskodawcy do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego uzasadniającego uzyskanie wnioskowanej informacji przetworzonej należało uznać za prawidłowe.

Wobec zaś braku wykazania przez Wnioskodawcę ww. interesu odmowa udzielenia informacji publicznej jest prawidłowa.

Wskazania w tym miejscu wymaga, że zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych *Artykuł 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1764) ma w istocie przeciwdziałać lawinie wniosków zmierzających do uzyskania informacji przetworzonej do realizacji celów osobistych lub komercyjnych i zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupione są nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych mu kompetencji, lecz na udzielaniu informacji publicznej. Dlatego wnioskodawca domagający się udzielenia informacji publicznej przetworzonej powinien wyjaśnić, w jaki sposób zamierza ją wykorzystać dla ochrony szczególnie uzasadnionego interesu publicznego. Wnioskodawca powinien przede wszystkim wykazać, że informacja, której się domaga, jest ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców i nie dotyczy wyłącznie jego interesu. Brak jest natomiast podstaw do udzielenia informacji publicznej przetworzonej podmiotowi, który nie zapewnia, że zostanie ona realnie wykorzystana w celu ochrony interesu publicznego lub usprawnienia funkcjonowania organów państwa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 sierpnia 2017 r. sygn. akt II SA/Go 451/17 publ. CBOSA).*

Mając powyższe na względzie należało orzec jak w sentencji.

#### POUCZENIE

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Może ona zostać zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Skargę wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie.

Wpis sądowy od skargi wynosi 200 zł.

Stronie, na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania, może być przyznane prawo pomocy. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych w całości lub w części oraz ustanowienie adwokata albo radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek o przyznanie prawa pomocy wolny jest od opłat sądowych.

Skład Orzekający:

1/..... 2/..... 3/.....

Otrzymują:

- 1) Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska, ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa.
- 2) Wójt Gminy Poświętne.
- 3) a/a

**SAMORZĄDOWE  
Kolegium Odwoławcze**

w Warszawie  
ul. Kielecka 44  
02-530 Warszawa  
tel. 022 622 49 61 do 4, fax 022 625 21 66

**R**



(00)459007734304406358

(00)459007734304406358



*18.04.18*

**OPŁATA POBRANA  
TAXE PERÇUE - POLOGNE**  
umowa z Poczta Polska S.A.  
Nr 3/2016/SKO

Sieć Obywatelska - Watchdog Polska  
ul. Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa  
KOA/2231.PI/18

