

Decyzja

Sygn. akt: SKO.IP/4105/19/2012

Tarnów, dnia 19 listopada 2012 r.

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (tj. Dz. U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071), art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001r. Nr 112, poz. 1198) oraz art. 2 i art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z póź. zm.) i § 1 pkt 6 lit c rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003r. w sprawie obszarów właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. z 2003r. Nr 198, poz. 1925) **Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnowie w składzie:**

Przewodniczący: Wojciech Ługowski

Członkowie: Marek Molczyk

: Wojciech Wojdak

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 listopada 2012 r. odwołania S. T. zam. K. z dnia 10 października 2012 r. od decyzji Burmistrza z dnia 24 września 2012 r. znak: SK.1431.18.2011 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej,

orzeka

utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 3 października 2011 r. S. T. zwrócił się do Burmistrza N.W. o udostępnienie informacji publicznej poprzez przesłanie:

1. Kserokopii wszystkich umów zawartych przez Gminę N.W. i Urząd Miejski w N.W. od 1 stycznia 2009 r. do dnia 30 września 2011 r. na inwestycje i zakupy, kserokopii faktur wystawionych przez wykonawców tych umów i potwierdzenia dokonania zapłaty należności wynikających z zawartych umów,

2. Kserokopii umów, faktur i/lub rachunków, stanowiących rozliczenie wydatków poniesionych przez Gminę N. W. w dziale 851, w ramach przeciwdziałania alkoholizmowi w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2011 r.

3. Kserokopii wszystkich not odsetkowych od niezapłaconych w terminie faktur złożonych przez wykonawców i dostawców towarów i usług dla Gminy N. W. i dla U. M. w N. W.

Pismem z dnia 17 października 2011 r. Burmistrz N. W. wezwał S. T. do wykazania, że żądane we wniosku informacje, są szczególnie istotne dla interesu publicznego. W piśmie tym wskazano również, że żądane informacje stanowią informacje przetworzone, a zatem dla ich udostępnienia koniecznym jest wykazanie, że „wnioskodawca działa w interesie publicznym” i, że „sprawa ta ma szczególne znaczenie”.

Pismem z dnia 27 października 2011 r. S. T. wskazał, że żądane informacje nie są informacjami przetworzonymi i ponownie zwrócił się o ich przesłanie.

Decyzją z dnia 24 września 2012 r. Burmistrz N. W. odmówił udostępnienia informacji publicznej w postaci:

1. Kserokopii wszystkich umów zawartych przez Gminę N. W. i Urząd Miejski w N. W. od 1 stycznia 2009 r. do dnia 30 września 2011 r. na inwestycje i zakupy, kserokopii faktur wystawionych przez wykonawców tych umów i potwierdzenia dokonania zapłaty należności wynikających z zawartych umów,

2. Kserokopii umów, faktur i/lub rachunków, stanowiących rozliczenie wydatków poniesionych przez Gminę N. W. w dziale 851, w ramach przeciwdziałania alkoholizmowi w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2011 r.

3. Kserokopii wszystkich not odsetkowych od niezapłaconych w terminie faktur złożonych przez wykonawców i dostawców towarów i usług dla Gminy N. W. i dla Urzędu Miejskiego w N. W. ,wskazując, że te informacje, jako informacje przetworzone mogą być udostępnione jedynie wówczas, gdy jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Odwołanie od decyzji organu I instancji złożył S. T. W odwołaniu tym wskazał, że żądane informacje nie są informacjami przetworzonymi, a tym samym odmowa ich udostępnienia jest błędna.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnowie rozważyło co następuje

Zgodnie z 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, będące w posiadaniu takich informacji. Na gruncie przepisów tej ustawy w dotychczasowym orzecznictwo wskazano, iż załatwiając wniosek o udostępnienie informacji publicznej podmiot zobowiązany do jej udzielenia ma do wyboru następujące rodzaje rozstrzygnięć:

- udziela informacji w drodze czynności materialno - technicznej,
- odmawia udostępnienia informacji lub umarza postępowanie administracyjne w formie decyzji administracyjnej (art. 16),

- informuje pisemnie (w formie zawiadomienia, odpowiedzi), że wniosek nie znajduje podstawy w przepisach prawa, żądanie nie dotyczy informacji publicznej, organ nie jest w jej posiadaniu (art. 4 ust. 3) lub obowiązuje inny tryb jej udostępniania (art. 1 ust. 2),

- odmawia udostępnienia informacji przetworzonej ze względu na niewskazanie, że jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1) w formie decyzji

administracyjnej, po uprzednim wezwaniu do przedstawienia wskazanego interesu (tak: wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 listopada 2008r., sygn. akt: II SAB/Ke 42/08).

Jak stanowi art. 3 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198) 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. Na gruncie tego przepisu w doktrynie prawa wskazano, iż „ustawa nie zawiera definicji pojęcia „informacja przetworzona”. Należy przy tym dodać, że pojęcie „przetworzenie” informacji, funkcjonujące w ustawie o dostępie do informacji publicznej, nie jest tożsame z pojęciem „przetwarzanie danych” zawartym w art. 7 pkt 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926).

Przepis ten stanowi, że przez przetwarzanie danych rozumie się jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych. Nie można wobec tego uznać za informację przetworzoną, w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacji powstałej w wyniku usunięcia z niej danych osobowych chronionych przywołaną wcześniej ustawą o ochronie danych osobowych.

W literaturze i orzecznictwie sądów administracyjnych dokonano podziału informacji publicznej na informację prostą i przetworzoną.

Informacją prostą jest informacja, której zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem. Może być ona pozbawiona danych wrażliwych, podlegających ochronie (np. danych osobowych), nie staje się jednak przez to informacją przetworzoną.

Natomiast informacja przetworzona jest jakościowo nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego (M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, Biuletyn informacji publicznej. Informatyzacja administracji, Wrocław 2005, s. 87).

Informacja przetworzona wymaga podjęcia przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej określonego działania intelektualnego w odniesieniu do odpowiedniego zbioru znajdujących się w jego posiadaniu informacji i nadania skutkom tego działania cech informacji publicznej (zob. wyrok WSA w Krakowie z 26 września 2005 r., II SA/Kr 984/2005, niepubl.).

Przetworzeniem informacji jest zebranie lub zsumowanie, często na podstawie różnych kryteriów, pojedynczych wiadomości, znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Te pojedyncze wiadomości mogą być ze sobą w różny sposób powiązane i mogą występować w różnej formie. Przetworzenie jest równoznaczne z koniecznością odpowiedniego zestawienia informacji, samodzielnego ich zredagowania związanego z koniecznością przeprowadzenia przez zobowiązany podmiot czynności analitycznych, których końcowym efektem jest dokument pozwalający na dokonanie przez jednostkę samodzielną interpretacji i oceny (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 19 grudnia 2005 r., IV SAB/Wr 47/2005, niepubl.). Czasami rozmiar i zakres żądanej informacji przesądza o tym, że w istocie rzeczy mamy do czynienia z żądaniem informacji

przetworzonej. I tak domaganie się danych w układzie ponad 100 wariantów przekracza ramy normalnego sposobu korzystania z informacji publicznej, wymaga sporządzenia zestawień i opracowań, ma zatem charakter informacji przetworzonej (wyrok WSA w Gliwicach z 22 stycznia 2004 r., 4 II SA/Ka 2633/2003, niepubl.) (...). – tak: Mirosława Rozbicka-Ostrowska, Irena Kamińska. Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz. Warszawa 2008.

W najnowszym orzecznictwie odnoszącym się do problematyki przetworzenia informacji publicznej wyjaśniono: „Informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma tak zwanej informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Takie zabiegi czynią zatem takie informacje proste, informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2012 r. sygn. akt: I OSK 2291/2011; LexPolonica nr 3892088). „Udostępnienie zbioru wnioskowanych przez zainteresowaną wybranych orzeczeń administracyjnych za okres pięciu lat wiąże się z koniecznością ich wyboru i zanonimizowania, co może negatywnie wpłynąć na bieżące wykonywanie ustawowych zadań przez skarżącego kasacyjnie, dlatego zbiór tych orzeczeń należy uznać za informację przetworzoną. Samo bowiem zanonimizowanie wnioskowanych do udostępnienia orzeczeń administracyjnych nie stanowi przetworzenia informacji wynikającej z tych orzeczeń, a jedynie jej przekształcenie, dlatego stanowi ona informację prostą. Jeżeli jednak utworzenie zbioru informacji prostych wymaga takiego nakładu środków i zaangażowania pracowników, które negatywnie wpływa na tok realizacji ustawowych zadań nałożonych na zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, a w szczególności gdy wymaga to analizowania całego zasobu posiadanych dokumentów w celu wybrania tylko tych, których oczekuje wnioskodawca, to jest to informacja przetworzona. Zbiór takich informacji nie stanowi informacji przetworzonej tylko wtedy, gdy jego wytworzenie nie wymusza analizowania posiadanego zasobu dokumentów i wyboru tylko niektórych dokumentów z tego zasobu według określonych kryteriów” (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2011 r. sygn. akt: I OSK 977/2011; LexPolonica nr 2602989).

W orzecznictwie podniesiono także, że „w pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku, wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zanonimizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania adresata wniosku i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób, pomimo że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną” (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2011 r. sygn. akt: I OSK 792/2011; LexPolonica nr 3036000).

Przy uchwalaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, intencją ustawodawcy nie było tworzenie instrumentów pozwalających na utrudnienie funkcjonowania jednostek

wykonujących zadania publiczne, lecz zapewnienie każdemu możliwości realizowania jego konstytucyjnego prawa do uzyskania informacji publicznej. Przez uznanie informacji za informację przetworzoną wnioskodawca nie jest tego prawa pozbawiony. Jednak konieczność przetworzenia informacji i możliwość jej uzyskania słusznie została uzależniona od istnienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego (zob. wyroki NSA: z 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, LexPolonica nr 418723; z 27 stycznia 2011 r., I OSK 1870/10, LexPolonica nr 2497310; z 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11, LexPolonica nr 3036000; z 9 listopada 2011 r., I OSK 1365/11, LexPolonica nr 2819572).

W niniejszej sprawie S. T. żąda udostępnienia informacji publicznej w zakresie:

1. Kserokopii wszystkich umów zawartych przez Gminę N. W. i Urząd Miejski w N. W. od 1 stycznia 2009 r. do dnia 30 września 2011 r. na inwestycje i zakupy, kserokopii faktur wystawionych przez wykonawców tych umów i potwierdzenia dokonania zapłaty należności wynikających z zawartych umów,

2. Kserokopii umów, faktur i/lub rachunków, stanowiących rozliczenie wydatków poniesionych przez Gminę N. W. w dziale 851, w ramach przeciwdziałania alkoholizmowi w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2011 r.

3. Kserokopii wszystkich not odsetkowych od niezapłaconych w terminie faktur złożonych przez wykonawców i dostawców towarów i usług dla Gminy N. W. i dla Urzędu Miejskiego w N. W.

Mając na uwadze treść żądania, należy przyjąć, że żądane informacje stanowią informacje przetworzone. Dla udostępnienia kserokopii wszystkich umów zawartych przez Gminę N. W. i Urząd Miejski w N. W. od 1 stycznia 2009 r. do dnia 30 września 2011 r. na inwestycje i zakupy, konieczne jest dokonanie wyboru spośród wszystkich umów zawartych przez Gminę, tylko tych, które dotyczą żądanego zakresu (inwestycje i zakupy). Następnie spośród wszystkich faktur dotyczących Gminy N. W. wybrać należałoby te, które wystawione zostały przez wykonawców tych umów, zaś spośród dowodów zapłaty za faktury te, które dotyczą płatności tych konkretnych faktur.

Drugie żądanie dotyczy kserokopii umów, faktur i/lub rachunków, stanowiących rozliczenie wydatków poniesionych przez Gminę N. W. w dziale 851, w ramach przeciwdziałania alkoholizmowi. W tym przypadku również konieczne było wybranie z całego zbioru dokumentów tylko tych, które dotyczą wydatków związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi w określonym przez wnioskodawcę okresie. Te czynności nie obejmują zatem jedynie wykonania kserokopii dokumentów i ewentualnie dokonania ich anonimizacji. Dla udostępnienia informacji konieczne byłoby podjęcie całego szeregu działań organizacyjnych związanych z wybraniem właściwych dokumentów, odpowiednim ich zakwalifikowaniem, dokonaniem ich anonimizacji a następnie wykonaniem kserokopii.

Sporządzenie kserokopii not odsetkowych również wiąże się z szeregiem czynności faktycznych związanych z analizowaniem zasobu dokumentów i wyborem niektórych dokumentów z tego zasobu według określonych kryteriów.

Przywołane wyżej poglądy doktryny i orzecznictwa nie pozostawiają wątpliwości, że jeżeli ze względu na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej

nawet o prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem, to takie zabiegi czynią zatem takie informacje proste, informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego. Nadto utworzenie zbioru informacji prostych nie może wymagać takiego nakładu środków i zaangażowania pracowników, które negatywnie wpływałyby na tok realizacji ustawowych zadań nałożonych na zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, a w szczególności gdy wymaga to analizowania całego zasobu posiadanych dokumentów w celu wybrania tylko tych, których oczekuje wnioskodawca. Wreszcie przyjąć trzeba, że intencją ustawodawcy nie było tworzenie instrumentów pozwalających na utrudnienie funkcjonowania jednostek wykonujących zadania publiczne, lecz zapewnienie każdemu możliwości realizowania jego konstytucyjnego prawa do uzyskania informacji publicznej

Poglądy te uzasadniają przyjęcie, że żądana informacja stanowi informację przetworzoną. Z treści art. 3 ust. 1 pkt 1 wynika, że uzyskanie informacji przetworzonej jest dopuszczalne w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. S. T. – pomimo wezwania – nie wykazał żadnego interesu publicznego w żądaniu udostępnienia informacji. Prawidłowo zatem Burmistrz N. W. odmówił udostępnienia informacji publicznej. Zarzuty zawarte w odwołaniu nie mogą zatem odnieść oczekiwanego rezultatu.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Jeżeli strona(y) uważa(ją), że niniejsza decyzja wydana została z naruszeniem prawa, może (mogą) wnieść na nią skargę **za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnowie** do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, ul. Rakowicka 10, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania.

Zgodnie z art. 57 § 1 w związku z art. 46 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002r. Nr 153, poz. 1270) - „Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, tj. zawierać :

- 1) oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników;
- 2) oznaczenie rodzaju pisma;
- 3) osnovę wniosku lub oświadczenia;
- 4) podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika;
- 5) wymienienie załączników,

a ponadto zawierać :

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności,
- 2) oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy,
- 3) określenie naruszenia prawa bądź interesu prawnego”.

Członkowie :

Przewodniczący

Składu Orzekającego

1. Marek Molczyk

Wojciech Ługowski

2. Wojciech Wojszak

Otrzymują:

1. Burmistrz
2. S. T.,
3. a/a.