

SKO (...)

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w składzie:

przewodnicząca: Barbara Noga

członkowie: Magdalena Raguszevska

Barbara Michalak – sprawozdawca

po rozpatrzeniu odwołania M. N. od – wydanej z upoważnienia Prezydenta W. – decyzji Zastępcy Dyrektora Wydziału Organizacyjnego i Kadr Urzędu Miejskiego W. z dnia (...) r. (...), odmawiającej udostępnienia informacji, stanowiącej informację przetworzoną, dotyczącą: „decyzji o ustaleniu warunków zabudowy oraz wydanych na ich podstawie pozwoleń na budowę z lat (...) – (...), w odniesieniu do wskazanych fragmentów miasta:

1. objętych uchwałami Rady Miejskiej W. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów:

- M. W. K. (uchwała nr ...),
- w rejonie ulic P., S., N. (uchwała ...),
- w rejonie ulicy B. i K. (uchwała ...),
- M. W. W. (uchwała ...).

2. części miasta W. ograniczonego:

- od północy – planem miejscowym w rejestrze nr (...) (obecnie obowiązujący),
- od wschodu – planem miejscowym oznaczonym w rejestrze nr (...) (obowiązujący),
- od południa torami kolejowymi,
- od zachodu – planem miejscowym oznaczonym w rejestrze nr (...) (obowiązujący)”,

na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego,

utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia (...)r. M. N. zwrócił się do Prezydenta W. – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) – o udostępnienie: „wydanych w latach (...)-(...) dokumentów urzędowych w postaci (a) decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (b) oraz wydanych na ich podstawie pozwoleń na budowę, w odniesieniu do:

1. części miasta objętych uchwałami Rady Miejskiej W. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego:

1.1. obszaru M. W. K. (uchwała nr ...);

1.2. w rejonie ulic P., S., N. (uchwała nr ...),

1.3. obszaru położonego w rejonie ulicy B. i K. (uchwała nr ...);

1.4. obszaru M. W. W. (uchwała ...).

2. części miasta W. ograniczonego:

- od północy – planem miejscowym w rejestrze nr (...) (w opracowaniu),
- od wschodu – planem miejscowym w rejestrze nr (...) (obowiązujący),
- od południa torami kolejowymi,
- od zachodu – planem miejscowym w rejestrze nr (...) (obowiązujący)”.

Zgodnie z wnioskiem, żadaną informację należało przesłać – w zależności od tego, czy pojedyncza wiadomość byłaby mniejsza czy większa niż 20 MB – na jeden ze wskazanych we wniosku adresów *e-mail* w formie skanów dokumentów. Wnioskujący zaznaczył: „W przypadku ograniczeń technicznych dla przekazania informacji w formie jw., proszę o powiadomienie na adres: (...) oraz jednocześnie przesłanie w wersji papierowej lub elektronicznej na adres podany w nagłówku nin. wniosku”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we W., po rozpoznaniu sprawy na beczynność Prezydenta W. w przedmiocie udzielenia informacji publicznej, wyrokiem z dnia (...) r., (...), zobowiązał Prezydenta W. do rozpoznania wniosku M. N. z dnia (...) r. o udostępnienie informacji, w terminie 14 dni od chwili zwrotu akt, wraz z odpisem prawomocnego wyroku i stwierdził, że beczynność Prezydenta W. w rozpoznaniu wniosku M. N. nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Następnie organ pierwszej instancji, decyzją z dnia (...) r. (...), odmówił udostępnienia M. N. informacji publicznej, z uwagi na to, że jest to informacja przetworzona, a Wnioskujący nie wykazał, iż jej uzyskanie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Po rozpatrzeniu odwołania od tej decyzji, Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, z uwagi na brak wezwania Wnioskodawcy do wykazania przesłanki istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego, niezbędnego do udostępnienia informacji przetworzonej.

W ponownym postępowaniu organ pierwszej instancji – pismem z dnia (...) r. – poinformował Wnioskodawcę, że żądana przez niego informacja stanowi informację przetworzoną, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, skutkiem czego dopuszczalność jej udzielenia wymaga wykazania, że jej uzyskanie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Reagując na wezwanie organu Wnioskodawca – w piśmie z dnia (...) r. stwierdził, że jego wniosek z dnia (...) r. „w żadnym zakresie nie dotyczy dostępu do informacji przetworzonej”.

Decyzją z dnia (...) r. organ odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji. W uzasadnieniu decyzji organ pierwszej instancji szczegółowo przedstawił przebieg postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej, na wniosek z dnia (...) r. Wyjaśnił, że udostępnienie Wnioskodawcy żądanej informacji w zakresie decyzji administracyjnych o ustaleniu warunków zabudowy oraz wydanych na ich podstawie pozwoleń na budowę, w odniesieniu do wskazanych we wniosku fragmentów miasta, w latach (...)–(...), wymaga sporządzenia specjalnego wykazu zawierającego numery teczek archiwalnych (w Urzędzie Miejskim W. akta spraw zawierające, m.in. decyzje administracyjne przechowywane są w odrębnych teczkach, składowanych po zakończeniu postępowania w archiwum zakładowym), tylko bowiem w taki sposób jest możliwe wypożyczenie z archiwum określonejteczki. Organ podkreślił, że ani w Wydziale Architektury i Budownictwa, ani w

archiwum zakładowym nie jest prowadzony taki rejestr teczek archiwalnych, który umożliwiłby wyszukanie wprost decyzji wydanych dla inwestycji planowanych na danym obszarze, w odniesieniu do określonego terminu. Wykaz umożliwiający wyszukanie i zebranie żądanych dokumentów może powstać jedynie jako wyciąg z danych wybranych z prowadzonych w Wydziale rejestrów i posiadanych materiałów graficznych. W wyniku przeprowadzenia analizy danych zawartych w tych rejestrach, w konfrontacji z danymi przestrzennymi, z informacji prostych (rejesty decyzji), zostanie wytworzona informacja przetworzona: wykaz konkretnych decyzji, wybranych zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Udostępnienie wnioskodawcy informacji publicznej przetworzonej jest skorelowane z potrzebą istnienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego, natomiast Wnioskodawca nie wykazał, w jakim zakresie żądana informacja jest szczególnie istotna dla interesu publicznego, pomimo stosownego wezwania w tym zakresie, co uzasadniało wydanie decyzji odmownej.

W odwołaniu M. N. wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, zarzucając organowi pierwszej instancji niewłaściwe zastosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. W opinii Odwołującego się, powoływanie się przez organ na informację przetworzoną, jako podstawę do odmowy udostępnienia informacji publicznej, jest bezprzedmiotowe. Wniosek z dnia (...)r., dotyczący udostępnienia dokumentów urzędowych (decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o pozwoleniu na budowę), powinien być rozpatrzony w oparciu o art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a nie jak to uczynił organ art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło, co następuje:

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), dalej: ustawa, w art. 1 ust. 1 i art. 6 określa pojęcie informacji publicznej. Jest to każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy, 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. Informacje publiczne mogą być zatem informacjami prostymi, czyli dokumentami dostępnymi bez wykazywania zasadności uzyskania takiej informacji ze względu na „szczególną istotność” dla interesu publicznego lub informacjami przetworzonymi, gdzie już tego rodzaju dodatkowymi argumentami trzeba się wykazywać. Ustawa nie zakreśla definicji informacji przetworzonej, jednak zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądowym należy przyjąć, że informacja publiczna przetworzona jest taką informacją, na którą składa się pewna suma informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej, nawet o prostym charakterze, może wiązać się z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Takie zabiegi czynią te informacje informacjami przetworzonymi, których udzielenie jest skorelowane z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego. W wyroku z dnia 8 sierpnia 2012 r. (II SA/ Gd 149/12), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku stwierdził: „za informację przetworzoną uznaje się taką informację, która została opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków na podstawie

posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy na podstawie kryteriów przez niego wskazanych. Informacja przetworzona jawi się jako pewnego rodzaju kompilacja posiadanych przez organ danych. W jej efekcie powstaje nowy, czyli przetworzony dokument, czy też zespół danych. Udzielenie informacji przetworzonej poprzedza więc wytworzenie nowej informacji. Zabieg ten - co do zasady - wymaga dokonania stosownych działań, takich jak analizy, obliczenia, zestawienia, podsumowania, które połączone są z zaangażowaniem intelektualnym (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, Lex nr 281369; z dnia 9 sierpnia 2010 r., I OSK 1727/09)". Informacja przetworzona to taka informacja, która została przygotowana "specjalnie" dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów, w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji nie dysponuje na dzień złożenia wniosku gotową informacją, a jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności polegających na sięgnięciu np. do dokumentacji źródłowej. Nie jest to zatem czynność mechaniczna sprowadzająca się do automatycznego usuwania danych, lecz poprzedzona musi być złożonymi działaniami myślowymi. Wymaga bowiem podjęcia przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji działania o charakterze intelektualnym w odniesieniu do zbioru informacji, który jest w jego posiadaniu (art. 4 ust. 3 ustawy) i nadania skutkom tego działania cech informacji. Poglądy judykatury podziela literatura przedmiotu. „Za informację przetworzoną należy uważać taką informację, do której wytworzenia konieczne było intelektualne zaangażowanie podmiotu (jego pracowników) przygotowujących informację, a nie ma możliwości dokonania przez żądającego samodzielnej interpretacji oraz oceny. Dlatego za przetworzenie należy uznać te działania, które nie przybierają postaci wyłącznie technicznego przeniesienia danych. *A contrario*, słuszne jest przyjęcie, że jako przetworzenie należy rozumieć odpowiednie zestawienie konkretnych danych z określonego okresu, przybierające postać różnego rodzaju porównań, ostatecznych wyliczeń, odniesień do innych okresów itp.” (M. Jabłoński, K. Wygoda, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Wrocław 2002, s. 33). Przedstawioną tezę doprecyzowuje H. Izdebski. Jego zdaniem, „przetworzenie informacji jest jednoznaczne 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 samodzielnej interpretacji i oceny” [H. Izdebski, Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, (w): H. Izdebski (red.), Dostęp do informacji publicznej - wdrażanie ustawy, Warszawa 2001, s. 31]. W sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie dysponuje na dzień złożenia wniosku gotową informacją, a jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności, polegających na sięgnięciu np. do dokumentacji źródłowej, wtedy wytworzenie dokumentu żądanej treści wskazywać będzie na proces jej przetworzenia. Wówczas żądana informacja będzie miała charakter informacji przetworzonej, tj. takiej, która co do zasady wymaga dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskaniu określonych środków osobowych i finansowych (por. wyroki WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2007 r., II SA/Wa 1048/07, z dnia 27 czerwca 2007 r., II SA/Wa 112/07, z dnia 17 maja 2005 r. II SA/Wa 481/05). W konsekwencji uznać należy, że „informacją prostą

jest informacja, której zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem. Natomiast informacja przetworzona jest jakościowo nową informacją nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdującej się w posiadaniu zobowiązanego” [wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r. (I OSK 1870/10)].

Analiza wniosku M. N. o udostępnienie informacji publicznej wskazuje, że wniosek ten zawiera żądanie udostępnienia informacji przetworzonej. Jej udzielenie jest bowiem uwarunkowane w pierwszym rzędzie sporządzeniem nieposiadanego przez zobowiązanego w gotowej postaci wykazu, umożliwiającego wyszukanie i zebranie żądanych dokumentów w celu uzyskania z archiwum zakładowego właściwych teczek archiwalnych. Zdaniem Kolegium, już samo sporządzenie takiego wykazu (zestawienia) posiada cechy przetworzenia. Wykaz taki może bowiem powstać jedynie jako wyciąg z rejestrów decyzji o warunkach zabudowy i pozwoleń na budowę dokonany przez ich analizę opartą o posiadane akta archiwalne i materiały graficzne, tzn. mapy ewidencyjne, umożliwiające identyfikację przestrzenną obszarów określonych przez wnioskującego. W wyniku podjętych działań dopiero powstanie wykaz konkretnych decyzji, spełniających określone przez wnioskodawcę kryteria. Nadto udostępnienie żądanej informacji publicznej wiązałoby się z koniecznością dokonania szczegółowej analizy wyselekcjonowanej dokumentacji pod kątem zakazów odnoszących się do udzielania informacji, przewidzianych w art. 5 ust. 1 i ust. 2 ustawy, a następnie usunięcia ewentualnych danych chronionych prawem.

Biorąc pod uwagę powyższe - zdaniem Kolegium - żądana przez M. N. informacja publiczna ma charakter informacji przetworzonej, a Wnioskodawca - wezwany do wykazania interesu publicznego, uzasadniającego udostępnienie żądanej informacji - interesu takiego nie wykazał.

Sformułowane we wniosku o udostępnienie informacji publicznej żądanie tylko pozornie można postrzegać jako żądanie udostępnienia prostej informacji publicznej, względem której nie zachodzi potrzeba podejmowania jakichkolwiek złożonych czynności technicznych, tzn. nie jest konieczne jej przetwarzanie. Jest to jednak ocena pobieżna, opierająca się na przeświadczeniu Wnioskodawcy, jakoby na sformułowane przez Niego żądanie organ mógł odpowiedzieć jedynie poprzez prostą czynność uszeregowania posiadanych już danych. Tymczasem oczywiste jest w analizowanej sprawie, że zakres czynności, jakie musiałyby zostać podjęte przez organ, aby zrealizować żądanie Strony, nie ograniczałby się jedynie do technicznego wyszukania żądanej informacji (decyzji), lecz wymagałoby przeprowadzenia analizy treści informacji. Uzyskanie żądanej informacji wymagałoby od organu przeprowadzenia szeregu, absorbujących czynności, polegających na analizowaniu całego zbioru posiadanych dokumentów w celu wyselekcjonowania tylko tych, których żąda Wnioskodawca. Takie zabiegi czynią zatem informacje proste, informacją przetworzoną.

Uzyskanie informacji przetworzonej możliwe jest zaś w zakresie, w jakim jest to szczególnie uzasadnione ze względu na interes publiczny. Jak już stwierdzono, Wnioskodawca, wezwany do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, uzasadniającego udostępnienie żądanej informacji, interesu takiego nie wykazał.

Z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że pojęcie "interesu publicznego" jest pojęciem niedookreślonym, nieposiadającym zwartej, zapisanej formuły na gruncie obowiązującego

prawa. Interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako pewnej całości, szczególnie z funkcjonowaniem podstawowej struktury państwa. Skuteczne działanie w ramach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu. Dla uzyskania informacji publicznej przetworzonej istotne jest 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 państwa, np. usprawniałoby działanie jego organów (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, Lex nr 281369; z dnia 27 stycznia 2011 r., I OSK 1870/10).

Brak wykazania tej ustawowej przesłanki, w przypadku wydania decyzji odmownej, spoczywa na podmiotach zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. Dla dokonania takiej oceny znaczenie ma zatem istota i charakter żądanej informacji. W przepisie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak wyżej wskazano, chodzi o to, czy uzyskanie (udostępnienie) określonej informacji przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego tj. może mieć realne znaczenie dla funkcjonowania określonych struktur publicznych w określonej dziedzinie życia społecznego, może wpływać na poprawę, usprawnienie wykonywania zadań publicznych. W rozpatrywanej sprawie uznał, że po stronie odwołującego się występuje interes publiczny, uzasadniający udzielenie mu przetworzonej informacji publicznej, której się domagał. W ocenie Kolegium słuszne jest stanowisko organu pierwszej instancji, że udzielenie Wnioskodawcy żądanej informacji przetworzonej byłoby uzasadnione interesem publicznym, o tyle o ile mogłoby to realnie się przełożyć na przykład na poprawę funkcjonowania organów państwa, w szczególności funkcjonowania Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miejskiego W. oraz, że w sprawie taka sytuacja nie miała miejsca.

Skoro zatem Wnioskodawca nie wykazał istnienia interesu publicznego koniecznego do uzyskania przetworzonej informacji publicznej, zasadne było wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia żądanej informacji publicznej.

Mając powyższe na uwadze należało orzec, jak na wstępie.

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: