

Wrocław, dnia ... r.

SKO

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w składzie:

przewodnicząca: Barbara Michalak- sprawozdawca
członkowie: Bogdan Kasprzyk
Tadeusz Próchnicki

po rozpatrzeniu odwołania M. W., od decyzji Wójta Gminy C. z dnia (...r.) (...), odmawiającej udostępnienia informacji publicznej,

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.) M. W. zwrócił się do Urzędu Gminy C.: „z prośbą o przesłanie informacji dotyczącej wysłanej korespondencji przez urząd gminy w okresie od (...) do (...r.) w postaci tabelki:

| L.p | Nr pisma, decyzji, postanowienia itp. | Data sporządzenia dokumentu (data na dokumencie) | Data wysyłki dokumentu (data stempla pocztowego) |
|-----|---------------------------------------|--|--|
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |

Ponadto proszę o informację „czy Pan P. G. w okresie od (...) do (... r.) był w pracy czy też był nieobecny. Proszę przesłać odpowiedni fragment listy obecności potwierdzający odpowiedź potwierdzony za zgodność z oryginałem”.

Pismem z dnia (... r.) (...), działający z upoważnienia Wójta Gminy C., Sekretarz Gminy C. przesłał Wnioskodawcy informację „dotyczącą korespondencji M. W. z UG w okresie od (... r.) do (... r.)” Poinformował również, że informacja dotycząca obecności w pracy P. G., ze względu na prywatność osoby fizycznej, nie podlega udostępnieniu. Listy obecności pracowników nie są dokumentem urzędowym, lecz wewnętrznym. Informacje w tym zakresie w ogóle nie stanowią informacji publicznej.

W piśmie z dnia (... r.) – złożonym w związku z pismem organu z dnia (... r.) – M. W. wyjaśnił, że w swoim piśmie z dnia (... r.) zwracał się z prośbą o informację dotyczącą całej korespondencji organu, a nie tylko korespondencji kierowanej do niego.

Pismem z dnia (... r.) (...), Sekretarz Gminy C. poinformował M. W. o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów w siedzibie organu.

Decyzją z dnia (... r.), powołując w podstawie prawnej art. 16, w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego, Wójt Gminy C., odmówił udostępnienia żądanej informacji publicznej.

W uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia organ wyjaśnił, że po zapoznaniu się z wnioskiem M. W. stwierdzono, że prośba dotyczy sporządzenia wykazu ponad 420 pism ze wszystkich referatów Urzędu Gminy C. Udzielenie takiej informacji wymagałoby „zaangażowania znacznych sił, środków a także wymagałoby czasu, aby opracować ww. dane”. W dalszej części uzasadnienia organ przedstawił fragmenty wyroków Sądów Administracyjnych, odnoszących się do kwestii informacji publicznej przetworzonej.

W odwołaniu od tej decyzji Wnioskodawca zarzucił organowi pierwszej instancji naruszenie:

„1. art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.) zwany dalej KPA poprzez naruszenie zasady czynnego udziału w każdym stadium postępowania a w szczególności umożliwienia Stronie wypowiedzenia się co do zebranych materiałów dowodowych przed wydaniem decyzji.

2. art. 107 § 1 i 3 KPA poprzez brak uzasadnienia prawnego i faktycznego.

3. art., 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) poprzez bezpodstawną odmowę udzielenia informacji publicznej.

4. art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez niewłaściwe zastosowanie w wyniku jego niewłaściwej interpretacji.

5. art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez nie udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku lub nie powiadomienia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie w jakim informacja zostanie udostępniona.”

W obszernym uzasadnieniu swojego stanowiska wskazał, że pismo organu z dnia (... r.), informujące o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego, wyznaczające termin do wskazanych czynności do (...r.), uwzględniając czas niezbędny do doręczenia przesyłki adresatowi, czyniło możliwość skorzystania z uprawnień wynikających z art. 10 K.p.a. iluzoryczną, a w przypadku podwójnego awizowania przesyłki przez pocztę, nie do wykonania. Dodał, że pismo nie zawierało żadnej podstawy prawnej i nie wskazywało w jakim trybie zostało wystosowane.

Wydana przez organ pierwszej instancji decyzja, objęta odwołaniem, nie spełnia wymogów przewidzianych w art. 107 K.p.a., nie zawiera bowiem uzasadnienia prawnego i faktycznego. Podkreślił, że żądana przez niego informacja nie jest informacją przetworzoną, a nawet gdyby była to organ winien wezwać go do wykazania interesu publicznego. Zdaniem Odwołującego się, przyczyną odmowy dostępu do żądanej informacji nie jest konieczność jej przetworzenia, ale ilość korespondencji. Gdyby posiadał informację o uciążliwości w udzieleniu żądanej informacji, spowodowanej ilością korespondencji, mógłby ograniczyć swój wniosek do korespondencji sporządzanej przez niektóre z komórek organu. Zauważył, że wydana decyzja odnosi się wyłącznie do kwestii korespondencji pomijając milczeniem drugą część wniosku, czyli informacji dotyczącej obecności w pracy P. G., w okresie od (...) do (...r.)

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy, wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, w zakresie swoich kompetencji. Katalog uprawnień przysługujących zainteresowanemu dostępem do informacji publicznej został skonkretyzowany w art. 3 ust. 1 powołanej ustawy, w myśl którego prawo do informacji publicznej obejmuje prawo do: uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to istotne dla interesu publicznego (pkt 1), wglądu do dokumentów urzędowych (pkt 2) oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (pkt 3). Trzeba podkreślić, że prawo dostępu do informacji publicznej oznacza dostęp do informacji już będącej w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i nie może być utożsamiane z prawem do inicjowania działań (kontrolnych, badawczych itp.), mających na celu wytworzenie informacji jakościowo nowej, której udzielenia domaga się wnioskodawca (wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., I OSK 951/08, LEX nr 570419, ONSA/WSA 2010/2/32).

Jak wynika z treści art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy, w odniesieniu do informacji przetworzonej ustawodawca wprowadził szczególną przesłankę jej udostępnienia, ograniczającą prawo dostępu do informacji publicznej. Dostęp do informacji publicznej przetworzonej jest bowiem możliwy w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Przy tym ustawa nie definiuje pojęcia informacji przetworzonej, ani nie wyjaśnia, co miałby oznaczać zakres, w jakim jej udostępnienie miało być szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W orzecznictwie sądów i w piśmiennictwie przyjmuje się, że informacja prosta to informacja, której zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem. Uznano, że np. samo usunięcie danych podlegających ochronie (np. danych osobowych) nie powoduje, że informacja staje się przetworzoną. Natomiast informacją przetworzoną jest jakościowo nowa informacja, która nie istnieje w przyjętej treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego podmiotu. Udzielenie informacji przetworzonej poprzedza więc wytworzenie nowej informacji. Zabieg ten - co do zasady - wymaga dokonania stosownych działań, tj.: analiz, obliczeń, zestawień, podsumowań, które połączone są z zaangażowaniem intelektualnym (wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2010 r., I OSK 1727/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 października 2006 r. (I OSK 1347/05, LEX nr 281369) 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 informację prostą, informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego.

Pojęcie "interes publiczny" 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 granicach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływu na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu.

W zakresie prawa dostępu do informacji oznacza to, że interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów. W sytuacji zatem braku interesu publicznego w danej sprawie, organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej przetworzonej powinien wydać decyzję odmawiającą udzielenia żądanej informacji z takim właśnie uzasadnieniem.

Podkreślić jednak należy, że wnioskodawca, występujący o udostępnienie informacji publicznej, na etapie składania wniosku nie musi wiedzieć, że żądana przez niego informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej, a zatem w momencie formułowania i kierowania wniosku nie musi wskazywać powodów, dla których spełnienie jego żądania będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego. To podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej muszą wykazać, że objęte wnioskiem żądanie dotyczy

informacji publicznej o charakterze przetworzonym i mogą odmówić jej udostępnienia tylko wtedy, gdy wnioskodawca nie wykaże istnienia interesu publicznego.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanej w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się.

Charakter żądanej informacji publicznej wpływa nie tylko na prawo dostępu do niej, ale również determinuje sposób rozpoznania sprawy związanej z dostępem do informacji publicznej (np. to, w jakiej formie miałyby dojść do jej udostępnienia).

Przepis art. 14 ust. 2 ww. ustawy uzależnia możliwość uzyskania informacji publicznej (zarówno informacji przetworzonej, jak i nieprzetworzonej) od sposobu lub formy, w jakich wnioskodawca życzyłby sobie jej udostępnienia. Innymi słowy, gdy organ nie może zrealizować wniosku zgodnie z żądaniem, winien poinformować wnioskodawcę, w jakim przypadku i w jaki sposób (dotyczy też formy) byłoby to możliwe.

Przez "sposób" należy rozumieć: 1) określony tryb postępowania, formę wykonania czegoś; 2) zespół cech charakterystycznych dla czyjegoś zachowania, styl 3) to, co umożliwia uzyskanie, osiągnięcie, wykonanie czegoś; środek; możliwość (według "Uniwersalnego słownika języka polskiego" pod redakcją S. Dubisza, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003).

W świetle cytowanego wyżej art. 14 ust. 2 ustawy, dysponent informacji publicznej przetworzonej winien więc powiadomić pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia żądanej informacji z uwagi na to, iż ma ona charakter informacji publicznej przetworzonej i wskazać, że jej udostępnienie może nastąpić niezwłocznie po wykazaniu powodów, dla których spełnienie jego żądania będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W przypadku, gdy wnioskodawca w terminie 14 dni w ogóle nie ustosunkuje się do wezwania, wówczas zajdzie podstawa do wydania decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji (art. 16 ust. 1 ustawy). Z kolei, gdy wnioskodawca, ustosunkowując się do wezwania, nie wykaże istnienia interesu publicznego, wtedy organ powinien wydać decyzję odmawiającą udzielenia żądanej informacji (art. 16 ust. 1 ustawy).

M. W. we wniosku z dnia (... r.) o udzieleniu informacji, w istocie nie wykazał powodów, dla których spełnienie jego żądania byłoby szczególnie istotne dla interesu publicznego, ale też na tym etapie nie miał takiego obowiązku, albowiem, zgodnie z tym, co

zostało wyżej wywiedzione, składając wniosek nie musiał wiedzieć, że objęta wnioskiem informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej.

Wójt Gminy C. nie poinformował Wnioskodawcy o tym, że informacja objęta jego wnioskiem z dnia (... r.) ma charakter informacji publicznej przetworzonej i nie wezwał do wykazania - w terminie 14 dni - powodów, dla których spełnienie żądania byłoby szczególnie istotne dla interesu publicznego. Organ pierwszej instancji – po wezwaniu Wnioskodawcy do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym – „od razu” odmówił udzielenia informacji, stwierdzając że jej udostępnienie wymagałoby „zaangażowania znacznych sił, środków a także wymagałoby czasu, aby opracować ww. dane”. W takim stanie sprawy decyzję odmowną należy uznać za przedwczesną. Gdyby bowiem organ wyczerpał tryb z art. 14 ust. 2, w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy, wówczas – w zależności od stanowiska Wnioskodawcy – mogłoby dojść do wydania decyzji umorzeniowej, bądź odmownej albo do udzielenia informacji, czego przecież nie można wykluczyć.

W związku z powyższym rozpoznając ponownie sprawę organ pierwszej instancji, po zastosowaniu trybu określonego w art. 14 ust. 2, w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w zależności od stanowiska Wnioskodawcy załatwi jego wniosek na jeden ze wskazanych sposobów.

Ponadto podkreślenia wymaga, że wprawdzie ustawa o dostępie do informacji publicznej w wąskim zakresie odsyła do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, stanowi jednak, że w kwestii wydania decyzji stosuje się ten kodeks. Wójt Gminy C. zobowiązany był do przestrzegania reguł kodeksowych. Winien więc w szczególności uzasadnić swoje rozstrzygnięcie według wymagań określonych w art. 107 § 3 K.p.a. Z treści wydanej w tej sprawie decyzji nie wynika, jakie były podstawy do przyjęcia, że żądana informacja stanowi informację przetworzoną.

Uzasadnienie decyzji nie może ograniczać się do powołania fragmentów wyroków sądów administracyjnych (choćby trafnie dobranych), bez jakiegokolwiek „własnego” uzasadnienia. Zwłaszcza decyzje odmowne (negatywne) dla wnioskodawcy powinny być przekonująco i jasno uzasadnione, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały rozważone i ocenione, a rozstrzygnięcie sprawy jest ich logiczną konsekwencją. Z decyzji musi zatem wynikać między innymi, że organ nie pozostawił poza swoimi rozważaniami argumentów podnoszonych przez stronę, nie pominął istotnych dla rozstrzygnięcia materiałów dowodowych lub nie dokonał oceny tych materiałów wbrew zasadom logiki lub doświadczenia życiowego. Uzasadnienie winno realizować, wyrażoną w art. 11 kpa zasadę przekonywania, zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, jakimi kierują się przy załatwianiu sprawy.

W odniesieniu do zarzutu odwołania, że organ w wydanej decyzji nie odniósł się do

zawartego we wniosku z dnia (... r.) żądania udzielenia informacji „czy Pan P. G. w okresie od (...) do (... r.) był w pracy czy też był nieobecny (...)”, Kolegium zauważa, że w piśmie z dnia (... r.) organ poinformował Wnioskodawcę, że w tym zakresie jego żądanie nie stanowi informacji publicznej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej dopuszcza stwierdzenie przez organ, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej. W takiej sytuacji organ jedynie powiadamia wnioskodawcę (zwykłym pismem), że jego wniosek nie znajduje podstaw w przepisach prawa, co też Wójt Gminy trafnie uczynił. Takie „załatwienie” sprawy nie oznacza, że wnioskujący o udzielenie informacji publicznej pozbawiony jest jakiegokolwiek ochrony prawnej. Przysługuje mu prawo złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na podstawie art. 3 § 2 pkt 4, z uwzględnieniem art. 52 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Mając powyższe na uwadze Kolegium orzekło, 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, 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.

Otrzymują: