

Wrocław, dnia ... r.

SKO ...

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu

przewodniczący: Stanisław Hojda

członkowie: Barbara Michalak - sprawozdawca
Tadeusz Próchnicki

po rozpatrzeniu odwołania A.C. od decyzji Wójta Gminy D. z dnia (...r.) (Znak sprawy ...), odmawiającej udostępnienia informacji publicznej,

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

utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia (... r.), A. C. zwróciła się do Wójta Gminy D. „z prośbą o przedłożenie informacji jaki wpływa podatek od nieruchomości w poszczególnych sołectwach:

- K., W., K., Ś., P., P., B., P., O.

Powyższe informacje są potrzebne do przeprowadzenia analizy zasadności referendum w sprawie podziału gminy”.

W piśmie z dnia (...r.), Wójt Gminy D. poinformował, że z treści złożonego wniosku wynika, iż żądanie dotyczy informacji publicznej przetworzonej, a w tej sytuacji – zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej - wymagane jest wskazanie przez wnioskodawcę szczególnego interesu publicznego. Wezwał więc do wykazania przesłanek, dla których żądane informacje publiczne są szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W odpowiedzi na wezwanie Wnioskodawczynie zwróciła się z zapytaniem: „jakie muszą zostać podjęte dodatkowe działania, w celu udzielenia mi informacji na temat, jaki podatek od nieruchomości wpływa z wymienionych przeze mnie miejscowości w zapytaniu”.

Oznaczoną na wstępie decyzją organ pierwszej instancji odmówił udostępnienia informacji publicznej przetworzonej, ze względu na niewykazanie interesu publicznego.

W uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia organ wyjaśnił, że po gruntownej analizie zawartego we wniosku żądania stwierdził, że dotyczy ono informacji przetworzonej, biorąc pod uwagę, iż informacje, o które ubiega się Wnioskodawczynie – zgodnie z wymogami ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych oraz ordynacji

podatkowej - gromadzone przez organ podatkowy, w zakresie podatku od nieruchomości, opierają się na danych podatnika, tj. nieruchomości i podatek od nich należny przypisywany jest do osoby podatnika, nie zaś do miejsca położenia nieruchomości. Pozyskanie danych dotyczących wpływów podatków od nieruchomości w poszczególnych sołectwach, wiązałoby się z koniecznością analizy deklaracji podatkowych i decyzji wymiarowych a następnie wyodrębnienia z poszczególnych dokumentów danych nieruchomości położonych we wskazanych przez wnioskodawczynię sołectw. W tej sytuacji żądana informacja ma – zdaniem organu – charakter informacji przetworzonej. W przypadku zaś ubiegania się o uzyskanie informacji publicznej przetworzonej – zgodnie z art. 3 ust 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej – uzyskanie informacji jest uzależnione od wykazania szczególnego interesu publicznego w jej pozyskaniu. Zdaniem organu, okoliczności, na którą powołała się Wnioskodawczyni we wniosku o udostępnienie informacji publicznej (tj. przeprowadzenia analizy zasadności referendum w sprawie podziału gminy) nie można było uznać za szczególny interes publiczny, bowiem ustawa o referendum lokalnym nie nakłada na organ obowiązku udzielania tego typu informacji osobie fizycznej, której wolą jest podjęcie procedury referendum. Ponadto, zgodnie z art. 4c ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, brak negatywnych przesłanek przeprowadzenia referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy wymienionych w ust. 3, stwierdza właściwy wojewoda na skutek analizy przeprowadzonej przed referendum. Takiej analizy nie przeprowadza inicjator referendum.

Wnioskodawczyni wezwana do wykazania szczególnego interesu publicznego, uzasadniającego udostępnienie żądanych informacji, interesu takiego nie wykazała, co uzasadniało wydanie decyzji odmownej.

W odwołaniu od tej decyzji Wnioskodawczyni wyjaśniła, że Wójt Gminy w piśmie z dnia (... r.) nie wykazał, iż objęte wnioskiem żądanie dotyczy informacji publicznej przetworzonej, chociaż był do tego zobowiązany. Na potwierdzenie swojego stanowiska powołała wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r. (II SA/Wa 1720/05), w którym Sąd stwierdził: „To podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej muszą wykazać, że objęte wnioskiem żądanie dotyczy informacji publicznej o charakterze przetworzonym”. Wójt nie odpowiedział również na prośbę zawartą w piśmie z dnia (... r.) o wyjaśnienie, jakie działania muszą zostać podjęte dodatkowo przez Wójta, aby otrzymać wnioskowane informacje. Z zacytowanych w treści odwołania wyroków sądów administracyjnych wynika, że Odwołująca się nie uważa, aby żądane przez nią informacje były informacjami przetworzonymi. Podkreśliła, że podobne informacje „(tj. wpływ do budżetu z miejscowości K. w latach ... - ...)” otrzymała bez konieczności wskazywania przesłanek, dla których wytworzenie żądanych informacji byłoby szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ponadto Urząd Gminy, przekazując nakazy podatku od nieruchomości poprzez inkasentów

(tj. sołtysów), dzieli je na poszczególne sołectwa, a nawet ulice w poszczególnych miejscowościach.

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.) 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 ww. 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 orzecnictwem sądowym należy przyjąć, że informacja publiczna przetworzona jest taką informacją, 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 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. Poglądy judykatury podziela doktryna. „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 też 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. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2007 r., II SA/Wa 1048/07; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2007 r., II SA/Wa 112/07; wyrok WSA w Warszawie 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 znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego” – wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r. (I OSK 1870/10).

Biorąc pod uwagę powyższe - zdaniem Kolegium - żądana przez A. C. informacja publiczna ma charakter informacji przetworzonej, a Wnioskodawczyni wezwana do wykazania interesu publicznego, uzasadniającego udostępnienie żądanych informacji, interesu takiego nie wykazała.

Należy zgodzić się z organem pierwszej instancji, że aby zadośćuczynić żądaniu Wnioskodawczyni (pozyskanie danych dotyczących wpływu podatków w poszczególnych sołectwach), należałoby przeprowadzić szczegółową analizę danych zawartych w deklaracjach podatkowych i decyzjach wymiarowych, a następnie dokonać przetworzenia danych w nich zawartych poprzez wyodrębnienie z poszczególnych dokumentów danych nieruchomości we wskazanych przez Wnioskodawczynię sołectwach (zgodnie bowiem z ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o opłatach i podatkach lokalnych, dane - gromadzone przez organy podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości opierają się na danych podatnika, nie są więc przypisywane do nieruchomości).

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 Wnioskodawczyni (wynikającym z treści powołanych wyroków sądów administracyjnych), jakoby na tak sformułowane żądanie organ mógł odpowiedzieć jedynie poprzez prostą czynność uszeregowania posiadanych już danych. Tymczasem oczywiste jest, iż w analizowanej sprawie zakres czynności, jakie musiałyby zostać podjęte przez organ aby zadośćuczynić żądaniu, nie ograniczałby się jedynie do technicznego uszeregowania

posiadanych danych, lecz wymagałoby przeprowadzenia analizy brzmienia informacji – uzyskanie żądanej informacji wymagałoby od organu znacznie absorbującej weryfikacji nie tylko deklaracji podatkowych, decyzji wymiarowych, oraz decyzji umarzających podatek od nieruchomości, ale i dokumentacji odzwierciedlających realne wpływy z podatku od nieruchomości we wskazywanych przez Wnioskodawczynię sołectwach. Takie zabiegi czynią zatem takie informacje proste, informacją przetworzoną, której udzielenie jest skorelowane z potrzebą istnienia przesłanki interesu publicznego.

Uzyskanie informacji przetworzonej możliwe jest zaś w zakresie, w jakim jest to szczególnie uzasadnione ze względu na interes publiczny. Powinność wykazania interesu publicznego jako podstawy żądania udzielenia informacji przetworzonej, spoczywa co do zasady na wnioskodawcy, zgodnie z regułą koniecznego współdziałania organu i podmiotu ubiegającego się o załatwienie sprawy określony sposób. Co więcej „nie wystarczy, aby uzyskanie informacji przetworzonej było istotne dla interesu publicznego. Ma być szczególnie istotne, co stanowi dodatkowy kwalifikator przy ocenie, czy dany wnioskodawca ma prawo do jej uzyskania” – przywoływany już wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r.

W niniejszej sprawie Wnioskodawczyni we wniosku z dnia (... r.) o udzielenie informacji publicznej nie wykazała powodów, dla których spełnienie jej żądania byłoby szczególnie istotne dla interesu publicznego. Nie zrobiła tego również pomimo poinformowania przez organ pierwszej instancji pismem z dnia (... r.), iż wnioskowana informacja publiczna ma charakter informacji publicznej przetworzonej i wezwania do wykazania w terminie 14 dni powodów, dla których spełnienie żądania byłoby szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W ocenie Kolegium Wnioskodawczyni takiego interesu nie mogła wykazać i to mimo tego, że funkcjonariuszom publicznym (w tym radnym) relatywnie mniej trudno o takie uzasadnienie.

Pojęcie szczególnie istotnego interesu publicznego jest pojęciem niedookreślonym nie mającym zwartej, zapisanej formuły na gruncie obowiązującego prawa. Interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych podmiotów publicznych jako prawnej całości, zwłaszcza, jeżeli związane jest ono z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Wnioskodawca żądający informacji publicznej przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy, 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 doktrynie wyrażony został pogląd, że charakter lub pozycja podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realna możliwość

wykorzystania uzyskanej informacji mają wpływ na ocenę istnienia szczególnego interesu publicznego uzasadniającego uwzględnienie wniosku.

Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu (ww. wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2011 r.).

Wnioskowana informacja a zwłaszcza cel jej uzyskania nie mieści się w tak rozumianym pojęciu „szczególnej istotności” dla interesu publicznego. Przede wszystkim dlatego, że analiz finansowej zasadności przeprowadzenia referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy dokonuje właściwy organ, (art. 4c ust. 3 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym). Także ustawa o referendum lokalnym nie nakłada na organ udzielania tego typu informacji osobie fizycznej, której wolą jest podjęcie procedury referendum. Trudno, więc w takich warunkach mówić o spełnieniu wymogu realności w ww. znaczeniu. Poza tym, z akt sprawy nie wynika, by prowadzone już było postępowanie w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego, na razie jest mowa o „analizie zasadności referendum w sprawie podziału gminy”.

Stąd organ słusznie przyjął, że skoro skarżąca nie wskazała szczególnie istotnego interesu publicznego jako przesłanki uzyskania informacji, to należało na podstawie art. 16 ust 1 i ust. 2, w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wydać decyzję odmawiającą skarżącej udostępnienia informacji publicznej.

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 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: