

Wrocław, dnia (... r.)

SKO (...)

## DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w składzie

przewodniczący: Stanisław Hojda

członkowie: Barbara Michalak - sprawozdawca

Krzysztof Sobieralski

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

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

**utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.**

## UZASADNIENIE

Podaniem 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.”

Pismem z dnia (...r.) (...), Sekretarz Gminy C. przesłał Wnioskodawcy informację „dotyczącą korespondencji M. W. z UG w okresie od (... r.) do (... r.)”. Poinformował przy tym, 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 związku z tym pismem M. W. wyjaśnił, że w swoim podaniu 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 wyjaśnił, że po zapoznaniu się z wnioskiem M. W. stwierdzono, iż wniosek dotyczy sporządzenia wykazu ponad 420 pism ze wszystkich referatów Urzędu Gminy C. Udzielenie takiej informacji wymagałoby „zaangażowania

znaczących 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. Na skutek wniesionego odwołania przez M. W., Kolegium uznało decyzję organu pierwszej instancji za przedwczesną, ze względu na niewyczerpanie trybu przewidzianego art. 14 ust. 2, w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej i uchyliło opisaną w poprzednim akapicie decyzję w całości, przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (SKO ...).

W wyniku ponownie przeprowadzonego postępowania organ pierwszej instancji – wymienioną na wstępie decyzją - ponownie odmówił M. W. udostępnienia informacji publicznej. W uzasadnieniu wyjaśnił, że żądana informacja ma charakter informacji przetworzonej, dotyczy bowiem tabelarycznego zestawienia wszystkich pism wychodzących z Urzędu Gminy C. we wnioskowanym zakresie, z podaniem numeru pisma, daty jego sporządzenia oraz daty jego wysłania. Opracowanie takiej tabeli dla 422 pism, wymagałoby „zweryfikowania komórek Urzędu odpowiedzialnych merytorycznie za poszczególne pisma, zaangażowania ich pracowników do sprawdzenia dat na poszczególnych pismach, w dalszej kolejności uzyskania w Sekretariacie informacji, z jaką datą poszczególne pisma wychodziły z Urzędu, a następnie wyznaczenia pracownika lub pracowników do opracowania przedmiotowego zestawienia. Sporządzenie tabeli o treści żądanej przez wnioskodawcę wymagałoby wpisania nie tylko informacji wynikających z poszczególnych dokumentów źródłowych (daty na pismach), ale także wynikających z książki nadawczej Urzędu (data wysłania).” Czyni to żądaną informację informacją przetworzoną. Uzyskanie takiej informacji musi być uzasadnione istnieniem interesu publicznego. Wezwano zatem Stronę – pismem z dnia (... r.) - do wykazania takiego interesu. Zdaniem organu, okoliczności, na które – w odpowiedzi - powołał się Wnioskodawca w piśmie z dnia (... r.) (dokonanie oceny funkcjonowania Urzędu Gminy w zakresie terminowości załatwiania spraw, czy ustalenie okresu pomiędzy sporządzeniem przez organ pisma a jego wysyłką do adresata), nie można uznać za szczególny interes publiczny, co uzasadniało wydanie decyzji odmownej.

W odwołaniu Wnioskodawca ocenił, że żądana przez niego informacja nie ma charakteru informacji przetworzonej. Jego zdaniem, aby wypełnić tabelkę nie ma potrzeby wykonywania żadnych analiz, zestawień, wyciągów czy usuwania danych osobowych. Dane nie są w żaden sposób przetwarzane. Przyznaje, że wypełnienie tabelki wymaga sięgnięcia do oryginałów pism, bowiem tylko w ten sposób można podać oznaczenie pisma oraz datę sporządzenia i wysyłki. Jednak to nie oznacza, że mamy do czynienia z informacją przetworzoną. Ponadto Odwołujący się stwierdził, że – w jego ocenie – „interes publiczny istnieje, gdy uzyskanie danych informacji publicznych może mieć znaczenie dla funkcjonowania państwa np. w postaci działań usprawniających funkcjonowanie jego organów. Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływu na funkcjonowanie instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu. Niewątpliwie taką instytucją jest urząd gminy, który jest uznawany za tę jedną z najważniejszych instytucji, bowiem jest

to instytucja mająca największy i bezpośredni wpływ na życie lokalnej społeczności. Tak więc jest w interesie publicznym, aby jednostki te (urzędy gminy) funkcjonowały w sposób jak najbardziej sprawny i ekonomiczny dla dobra tych społeczności lokalnych. (...) Nie jest w interesie publicznym, aby urząd gminy wydał rozstrzygnięcie w sprawie, i schował je na jakiś czas do szuflady i po tygodniu, dwóch lub po miesiącu lub jeszcze później podjęte rozstrzygnięcie wysyłał do adresatów.” Taka sytuacja (szczególnie występująca nagminnie), niewątpliwie świadczyłaby, iż urząd gminy funkcjonuje nieprawidłowo i wymaga podjęcia działań naprawczych. Tak więc żądanie informacji w zakresie nr dokumentu, daty jego sporządzenia i daty wysyłki leży w interesie publicznym.” Uzyskanie żądanych danych pozwoli ustalić, czy Wójt jako organ administracji publicznej dochowuje w pełni zasady szybkości postępowania.

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 jako 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 określa 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. Poglądy judykatury podziela literatura. „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 samodzielną 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).

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

Należy zgodzić się z organem pierwszej instancji, że aby zadośćuczynić żądaniu Wnioskodawcy (tabelaryczne zestawienie wszystkich pism wychodzących z Urzędu Gminy C.), należałoby przeprowadzić szczegółową analizę poszczególnych dokumentów źródłowych (daty sporządzenia), we wszystkich komórkach organizacyjnych Urzędu, których pracownicy są odpowiedzialni merytorycznie za poszczególne pisma, skonfrontować uzyskane dane z danymi wynikającymi z książek nadawczych (daty wysłania), a następnie sporządzić dokument pozwalający na dokonanie przez Wnioskodawcę samodzielną interpretacji.

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 tak sformułowane 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 uszeregowania posiadanych danych, lecz wymagałoby przeprowadzenia analizy treści informacji. Uzyskanie żądanej informacji wymagałoby od organu

przeprowadzenia szeregu, absorbujących czynności i sporządzenia stosownego zestawienia danych. 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. 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 w 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” (powołany już wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r.) Zauważyć też należy, że przepis art. 3 ust 1 pkt 1 ustawy ma w istocie przeciwdziałać „zalewom” wniosków zmierzających do uzyskania informacji przetworzonej dla realizacji celów osobistych lub komercyjnych i ma zapobiegać sytuacjom, w których działania organów skupione są nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych mu kompetencji, lecz na udzielaniu informacji publicznych. Dlatego wnioskodawca domagający się udzielenia informacji publicznej przetworzonej celem wykazania, w jakim zakresie jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, powinien wyjaśnić, w jaki sposób zamierza wykorzystać uzyskane informacje dla ochrony interesu lub poprawy funkcjonowania organów administracji publicznej.

Jak już stwierdzono, Wnioskodawca, wezwany do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, uzasadniającego udostępnienie żądanej informacji, interesu takiego nie wykazał.

Zdaniem Kolegium organ pierwszej instancji prawidłowo ocenił, że zamiar dokonania przez Wnioskodawcę jego własnej oceny terminowości załatwiania spraw administracyjnych oraz oceny czy Wójt, jako organ administracji publicznej, dochowuje w pełni zasady szybkości postępowania, a korespondencja bezpośrednio po podpisaniu jest wysyłana do adresata, nie można uznać za wystarczający dla przyjęcia, że Wnioskodawca działa w interesie publicznym, a sprawa, o której chce być poinformowany, ma szczególne znaczenie. Wnioskodawca nie wykazał zwłaszcza, w jaki sposób miałby wykorzystać uzyskaną informację w zgodzie z, wymaganym dla jej udostępnienia, interesem publicznym.

Pojęcie szczególnie istotnego interesu publicznego jest pojęciem niedookreślonym, niemającym zwartej, zapisanej formuły na gruncie obowiązującego prawa. Niemniej można przyjąć, że 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, dla jej uzyskania powinien zatem 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 na przykład (jak w tej sprawie) organu administracji publicznej, a przez to poprawy ochrony interesu publicznego. Charakter lub pozycja podmiotu

żądanego udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji mają wpływ na ocenę istnienia szczególnego interesu publicznego.

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 przez Odwołującego się informacja przetworzona, a zwłaszcza cel jej uzyskania, nie mieści się w tak rozumianym pojęciu „szczególnej istotności” dla interesu publicznego.

Podsumowując jeszcze raz trzeba podkreślić, że dla dokonania oceny, czy istnieje szczególny interes publiczny, ma znaczenie nie tylko intencja wnioskodawcy i wskazany przez niego cel, lecz także istota i charakter żądanej informacji. W przepisie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy 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 dla dobra wspólnego danej społeczności. W rozpoznawanej sprawie taka sytuacja nie występuje.

Ponadto Kolegium zauważa, że kontroli terminowości załatwiania spraw administracyjnych służy uregulowana w art. 37 kodeksu postępowania administracyjnego, instytucja prawna zażalenia na niezałatwienie sprawy w terminie i/lub instytucja prawna zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania, a w przypadku nienależytego wykonywania zadań przez właściwe organy w formach pozaproceduralnych, instytucja prawna skargi powszechnej (art. 227 kodeksu postępowania administracyjnego).

Mając powyższe na uwadze Kolegium orzekło, 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:**