

SKO.4000-1396/2012

Siedlce, dnia 31 października 2012 r.

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach w składzie:

Przewodnicząca zespołu
orzekającego: - Agata Maciąg (spr.)
Członkowie: - Edyta Wojtowicz
- Urszula Niewiatowska

działając na podstawie art. 1, art. 2, art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych /Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm./ oraz art. 104 i art. 138 §1 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego / Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm./ po rozpoznaniu w dniu 31 października 2012 r. odwołania złożonego przez Pana Marka Tatała Forum Obywatelskiego Rozwoju Al. Szucha 2/4 lok. 20, 00-582 Warszawa od decyzji administracyjnej O.1431.1.2012 z dnia 20 września 2012 r. , wydanej przez Prezydenta Miasta Siedlce, którą

odmówiono udostępnienia informacji publicznej zawierającej:

1. Informacje na temat wszystkich zakładów budżetowych, jednostek budżetowych i spółek miejskich z całościowym lub częściowym udziałem Miasta (w tym udziałem bezpośrednim, jak i udziałem pośrednim tj. przez udziały spółek miejskich w innych spółkach) dla każdego roku w latach 2009-2011,
 2. Dla każdego z wyżej wymienionych podmiotów informacje o:
 - a) nazwie podmiotu,
 - b) identyfikatorze REGON,
 - c) wartości majątku podmiotu w danym roku (wartość brutto środków trwałych – lata 2009-11),
 - d) przeciętnej liczbie zatrudnionych w danym roku (lata 2009-11),
 3. W przypadku spółek prawa handlowego z całościowym lub częściowym udziałem miasta informacje o stopniu udziału miasta w kapitale spółki w danym roku (lata 2009-11) oraz informacje o stopniu udziału spółek miejskich w innych spółkach,
- Ze względu na brak w sprawie szczególnie istotnego interesu publicznego, za wyjątkiem części informacji dotyczących miejskich jednostek organizacyjnych przekazanych drogą elektroniczną w piśmie nr E.1431.2.2012 w dniu 20 września 2012 r.

o r z e k a :

uchylić zaskarżona decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji

UZASADNIENIE

Z akt sprawy wynika, że wnioskiem z dnia 17 sierpnia 2012 r. (wpływ do organu 20 sierpnia 2012 r.) Pan Marek Tatała zam. Warszawa ul. Dobra 19/34 zwrócił się do Prezydenta Miasta Siedlce oparciu o art. 2 ust.1 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

1. Informacji na temat wszystkich zakładów budżetowych, jednostek budżetowych i spółek miejskich z całościowym lub częściowym udziałem miasta (w tym udziałem bezpośrednim, jak i udziałem pośrednim tj. przez udziały spółek miejskich w innych spółkach) dla każdego roku w latach 2009 – 2011.

2. Dla każdego z wyżej wymienionych podmiotów wnioskuje w szczególności o informację o:

a) nazwie podmiotu,

b) identyfikatorze REGON,

c) wartości majątku podmiotu w danym roku (wartość brutto środków trwałych) lata 2009-11

d) przeciętnej liczbie zatrudnionych w danym roku (lata 2009-11)

3. W przypadku spółek prawa handlowego z całościowym lub częściowym udziałem miasta wnioskuje również o informację o stopniu udziału miasta w kapitale spółki w danym roku (lata 2009-11) oraz informację o stopniu udziału spółek miejskich w innych spółkach latach.

W odpowiedzi na powyższy wniosek w piśmie z dnia 27 sierpnia 2012 r. Prezydent Miasta Siedlce poinformował, że wniosek wymaga przygotowania informacji publicznej przetworzonej i w oparciu o art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. wnioskodawca ma wykazać istotny interes publiczny związany z udzieleniem tej informacji.

W piśmie z dnia 4 września 2012 r. Pan Marek Tatała udzielił wyjaśnień i uzasadnił swój wniosek wskazując, że informacje dotyczą Nowego Sącza.

Następnie decyzją z dnia 20 września 2012 r. Nr O.1431.1.2012 Prezydent Miasta Siedlce odmówił udostępnienia informacji publicznej zawierającej:

1. Informacje na temat wszystkich zakładów budżetowych, jednostek budżetowych i spółek miejskich z całościowym lub częściowym udziałem Miasta (w tym udziałem bezpośrednim, jak i udziałem pośrednim tj. przez udziały spółek miejskich w innych spółkach) dla każdego roku w latach 2009-2011,

2. Dla każdego z wyżej wymienionych podmiotów informacje o:

a) nazwie podmiotu,

b) identyfikatorze REGON,

c) wartości majątku podmiotu w danym roku (wartość brutto środków trwałych – lata 2009-11),

d) przeciętnej liczbie zatrudnionych w danym roku (lata 2009-11),

3. W przypadku spółek prawa handlowego z całościowym lub częściowym udziałem miasta informacje o stopniu udziału miasta w kapitale spółki w danym roku (lata 2009-11) oraz informacje o stopniu udziału spółek miejskich w innych spółkach,

Ze względu na brak w sprawie szczególnie istotnego interesu publicznego, za wyjątkiem części informacji dotyczących miejskich jednostek organizacyjnych przekazanych drogą elektroniczną w piśmie nr E.1431.2.2012 w dniu 20 września 2012 r. W uzasadnieniu decyzji organ przywołuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2011 r. sygn. akt I OSK 1870/10. W wyroku tym Sąd wskazał, że wnioskodawca żądający informacji publicznej przetworzonej 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. W ocenie organu przykładem takiego podmiotu może być poseł zasiadający w komisji ustawodawczej Sejmu, radny lub też minister nadzorujący działalność podległego resortu. Osoby te w swoim codziennym działaniu mają rzeczywistą możliwość wykorzystania uzyskanych informacji publicznych w celu usprawnienia funkcjonowania odpowiednich organów- J. Darchal, Dostęp do informacji publicznej. Rozwój czy stagnacja? Wystąpienie na konferencji zorganizowanej przez Polską Akademię Nauk 6 czerwca 2006 r. Organ dalej uzasadnia, że nie oznacza to jednak, że obywatel nie pełniący wskazanych wyżej lub podobnych funkcji, nie może uzyskać informacji publicznej przetworzonej. Byłby to wniosek zbyt daleko idący, a takie rozumienie art. 3 ust.1 pkt 1 u.d.i.p. bezzasadnie ograniczałoby obywatelskie prawo do uzyskania informacji publicznej, o którym mowa zarówno w art. 61 Konstytucji RP, jak i w ustawie o dostępie do informacji publicznej. 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 organu skupione SA nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych mu kompetencji lecz na udzielaniu informacji publicznej. Dlatego też wnioskodawca domagający się udzielenia informacji publicznej przetworzonej dla wykazania w jakim zakresie jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego powinien wyjaśnić w jaki sposób zamierza wykorzystać uzyskane informacje dla ochrony tego interesu lub poprawy funkcjonowania organów administracji publicznej (por. wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2010 r., I OSK 1768/10). Organ w treści uzasadnienia po analizie powyższego stanowiska Sądu oraz motywów wnioskodawcy uznał, że jego pozycja i charakter nie gwarantują możliwości przeprowadzenia badań w skali całego kraju i udostępnienia ich, po uprzedniej analizie, opinii publicznej na terenie całego kraju. Pan Marek Tatała na wezwanie organu nie wykazał, iż zachodzi w jego przypadku szczególnie istotny interes publiczny. Odnoszenie się natomiast w treści pisma zaadresowanego do Prezydenta Miasta Siedlce w ocenie organu świadczy o braku profesjonalizmu przy zbieraniu danych, co w przyszłości może okazać się niekorzystne dla oceny samorządu gminnego i sprzeczne z interesem publicznym. Dane, których żąda wnioskodawca są w posiadaniu jednostek budżetowych i spółek miejskich. Na stronie BIP-u Urzędu Miasta Siedlce znajdują się nazwy, adresy i w większości przypadków adresy stron internetowych jednostek organizacyjnych miasta i spółek prawa handlowego z udziałem miasta.

Decyzję tę za pośrednictwem Prezydenta Miasta Siedlce do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach zaskarżył Pan Marek Tatała wnosząc o jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi Miasta Siedlce. W odwołaniu podniósł, że jest współpracownikiem m.in. Forum Obywatelskiego Rozwoju. Szczegółowe informacje o działalności FOR, w tym działalności związanej z finansami sektora finansów publicznych, znaleźć można na stronie internetowej WWW.for.org.pl. Odwołujący podnosi, że uzyskane informacje zostaną wykorzystane w publikacji Forum Obywatelskiego Rozwoju. Celem publikacji jest analiza zatrudnienia i majątku w samorządowych jednostkach organizacyjnych i spółkach miejskich oraz analiza stopnia udziałów JST w spółkach (w tym udziałów bezpośrednich jak i pośrednich tj. przez udziały spółek miejskich w innych spółkach w latach 2009-11. Publikacja ma dotyczyć wybranych miast na prawach powiatu, do których zostały skierowane identyczne wnioski. Odwołujący podnosi, że na 19 miast, które odpowiedziały na wniosek Prezydent Miasta Siedlce jako jedyny odmówił udostępnienia informacji publicznej. Odwołujący kwestionuje uzasadnienie zaskarżonej decyzji, że wykorzysta dane dla celów osobistych lub komercyjnych, że jego pozycja i charakter nie gwarantują możliwości przeprowadzenia badań w skali całego kraju. Również pomyłka miasta, której sprostowanie znajduje w załączniku nr 1, nie może stanowić podstawy oceny charakteru odwołującego i braku po jego stronie profesjonalizmu.

Przy piśmie z dnia 18 października 2012 r. organ pierwszej instancji przekazał do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach powyższe odwołanie wraz z aktami sprawy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach zauważa, co następuje:

Zaskarżona decyzja została wydana w oparciu o art. 16 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 122, poz. 1198 z późn. zm.). Podstawę materialnoprawną zaskarżonej decyzji stanowi przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, w myśl którego prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Oznacza to, że do badania przesłanki interesu publicznego podmiot zobowiązany może przystąpić dopiero po ustaleniu, że żądanie wnioskodawcy dotyczy informacji przetworzonej.

W literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie przyjmuje się, że przez pojęcie przetworzenia należy rozumieć wszystkie te działania podejmowane przez pracowników podmiotu zobowiązanego, które wymagają intelektualnego wkładu w celu stworzenia treści informacji. W tym ujęciu informacja przetworzona jest informacją nową, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są dokumenty (materiały) znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego. Przetworzenie przybiera więc postać czynności wymagających przeprowadzenia gruntownych analiz dokumentów znajdujących się w posiadaniu zobowiązanego podmiotu, jak również takich, które sprowadzają się do sporządzenia różnego rodzaju porównań, ostatecznych wyliczeń, odniesień do innych okresów, a także zestawień danych itp. które nie są wynikiem wynikających z przepisów prawa działań sprawozdawczych (M. Jabłoński, a: Konstrukcja prawna tzw. kosztów dodatkowych w ustawie o dostępie do informacji publicznej [problem ustalenia i pobierania kosztów przez organy gminy], PPIA.2005.65.265, wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r. I OSK 976/11, Lex nr 1068556).

W rozpoznawanej sprawie kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy żądanie odwołującego sprowadzające się do odpowiedzi na temat: 1. Informacje na temat wszystkich zakładów budżetowych, jednostek budżetowych i spółek miejskich z całościowym lub częściowym udziałem Miasta (w tym udziałem bezpośrednim, jak i udziałem pośrednim tj. przez udziały spółek miejskich w innych spółkach) dla każdego roku w latach 2009-2011,

2. Dla każdego z wyżej wymienionych podmiotów informacje o:

- a) nazwie podmiotu,
- b) identyfikatorze REGON,
- c) wartości majątku podmiotu w danym roku (wartość brutto środków trwałych – lata 2009-11),
- d) przeciętnej liczbie zatrudnionych w danym roku (lata 2009-11),

3. W przypadku spółek prawa handlowego z całościowym lub częściowym udziałem miasta informacje o stopniu udziału miasta w kapitale spółki w danym roku (lata 2009-11) oraz informacje o stopniu udziału spółek miejskich w innych spółkach, w istocie dotyczą informacji przetworzonej w powyższym rozumieniu.

W ocenie Kolegium organ pierwszej instancji winien ustalić czy wszystkie ww. zagadnienia tj. informacje o wszystkich zakładach budżetowych , jednostek budżetowych i spółek miejskich z całościowym lub częściowym udziałem miasta w latach 2009-2011, informacje o nazwie, identyfikatorze REGON, wartości majątku podmiotu w danym roku (wartość brutto środków trwałych za lata 2009-2011, przeciętnej liczbie zatrudnionych w danym roku; w przypadku spółek prawa handlowego z całościowym lub częściowym udziałem miasta , informacja o stopniu udziału miasta w kapitale spółki w danym roku (lata 2009-2011) oraz informację o stopniu udziału spółek miejskich w innych spółkach, wymagają intelektualnego wkładu w celu

stworzenia nowej informacji, a nadto czy pociąga to za sobą gruntownych analiz dokumentów znajdujących się w posiadaniu miasta. Należy rozważyć czy żadaną informację można bowiem uzyskać poprzez proste zliczenie i podanie nazw i danych odpowiednio, ilości zakładów budżetowych, jednostek budżetowych i spółek miejskich.

Jeżeli bowiem wytworzenie żądanej informacji wymagałoby takiego wysiłku intelektualnego oraz tak gruntownych analiz dokumentów źródłowych, by można było mówić o informacji przetworzonej organ winien odmówić jej udostępnienia.

Stąd też, w ocenie Kolegium, w sytuacji braku kluczowych danych o ilości zakładów budżetowych, jednostek budżetowych i spółek miejskich z całościowym lub częściowym udziałem miasta, jako noszące cechy dowolności należy uznać przyjęcie, że żądania odwołującego dotyczą informacji przetworzonej.

W tym miejscu należy stwierdzić, że nastąpiło naruszenie ustanowionej w art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t. jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), ogólnej zasady prawdy obiektywnej poprzez niewyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. W tym stanie rzeczy, wobec braku możliwości jednoznacznej oceny przez Kolegium, iż żadaną przez odwołującego informację można zakwalifikować jako informację przetworzoną, badanie przesłanki interesu publicznego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jest niecelowe.

Rozpatrując ponownie wniosek Pana Marka Tatały doprecyzowany na etapie odwołania organ powinien, mając na uwadze żądania wnioskodawcy, w sposób wyczerpujący wyjaśnić, czy żadaną informację nosi cechy przetworzenia. Dopiero w zależności od wyniku ww. ustaleń podjąć dalsze czynności zmierzające do udostępnienia żądanych informacji, bądź odmowy ich udostępnienia.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium orzekło jak na wstępie.
Decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

POUCZENIE:

Na niniejszą decyzję, jeżeli strona uzna, że nie jest ona zgodna z prawem, służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od daty otrzymania decyzji za pośrednictwem tutaj Kolegium na adres: Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach, ul. Piłsudskiego 38, 08-110 Siedlce.

Otrzymują :

Podpisy członków zespołu orzekającego:

1. Marek Tatała
Forum Obywatelskiego Rozwoju
Al. Szucha 2/4, lok.20
00 – 582 Warszawa
2. Prezydent Miasta Siedlce
Skwer Niepodległości 1
08-110 Siedlce
3. aa.



