

DECYZJA**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie
w składzie orzekającym:**

1. Katarzyna Kalata - przewodnicząca
2. Ewa Górecka-Miszcza - członek
3. Jacek Brudnicki - członek (spr.),

działając na podstawie art. 127 § 2 i art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257) oraz art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 570) w związku z art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 994), po rozpatrzeniu odwołania Pana Marcina Etienne od decyzji Burmistrza Łomianek z dnia 16 lipca 2018 r. Nr 4/RKA.1431.102.2018, odmawiającej udostępnienia informacji publicznej w zakresie obejmującym:

- przedstawienie listy osób pełniących funkcje publiczne, które otrzymały w 2013 r. nagrodę w trybie, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz wskazanie kwot, jakie zostały przyznane poszczególnym pracownikom pełniącym funkcje publiczne w ramach tejże nagrody, w roku 2013;
- przedstawienie listy osób pełniących funkcje publiczne, które otrzymały w 2014 r. nagrodę w trybie, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz wskazanie kwot, jakie zostały przyznane poszczególnym pracownikom pełniącym funkcje publiczne w ramach tejże nagrody, w roku 2014;
- przedstawienie listy osób pełniących funkcje publiczne, które otrzymały w 2015 r. nagrodę w trybie, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz wskazanie kwot, jakie zostały przyznane poszczególnym pracownikom pełniącym funkcje publiczne w ramach tejże nagrody, w roku 2015;
- przedstawienie listy osób pełniących funkcje publiczne, które otrzymały w 2016 r. nagrodę w trybie, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz wskazanie kwot, jakie zostały przyznane poszczególnym pracownikom pełniącym funkcje publiczne w ramach tejże nagrody, w roku 2016;
- przedstawienie listy osób pełniących funkcje publiczne, które otrzymały w 2017 r. nagrodę w trybie, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz wskazanie kwot, jakie zostały przyznane poszczególnym pracownikom pełniącym funkcje publiczne w ramach tejże nagrody, w roku 2017;
- przedstawienie listy osób pełniących funkcje publiczne, które otrzymały w 2018 r. nagrodę w trybie, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz wskazanie kwot, jakie zostały przyznane poszczególnym pracownikom pełniącym funkcje publiczne w ramach tejże nagrody, w roku 2018;
- udostępnienie dokumentów (np. decyzji, postanowienia, zarządzenia, polecenia, rozporządzenia o przyznaniu nagrody), będących podstawą wypłaty w latach 2011-2018 każdej z nagród, o których mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych na rzecz osób pełniących funkcje

publiczne,

orzeka:

na zasadzie art. 138 § 2 k.p.a. uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 16 lipca 2018 r. Nr 4/RKA.1431.102.2018, Burmistrz Łomianek odmówił udostępnienia Panu Marcinowi Etienne informacji publicznej w zakresie obejmującym:

- przedstawienie listy osób pełniących funkcje publiczne, które otrzymały w 2013 r. nagrodę w trybie, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz wskazanie kwot, jakie zostały przyznane poszczególnym pracownikom pełniącym funkcje publiczne w ramach tejże nagrody, w roku 2013;
- przedstawienie listy osób pełniących funkcje publiczne, które otrzymały w 2014 r. nagrodę w trybie, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz wskazanie kwot, jakie zostały przyznane poszczególnym pracownikom pełniącym funkcje publiczne w ramach tejże nagrody, w roku 2014;
- przedstawienie listy osób pełniących funkcje publiczne, które otrzymały w 2015 r. nagrodę w trybie, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz wskazanie kwot, jakie zostały przyznane poszczególnym pracownikom pełniącym funkcje publiczne w ramach tejże nagrody, w roku 2015;
- przedstawienie listy osób pełniących funkcje publiczne, które otrzymały w 2016 r. nagrodę w trybie, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz wskazanie kwot, jakie zostały przyznane poszczególnym pracownikom pełniącym funkcje publiczne w ramach tejże nagrody, w roku 2016;
- przedstawienie listy osób pełniących funkcje publiczne, które otrzymały w 2017 r. nagrodę w trybie, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz wskazanie kwot, jakie zostały przyznane poszczególnym pracownikom pełniącym funkcje publiczne w ramach tejże nagrody, w roku 2017;
- przedstawienie listy osób pełniących funkcje publiczne, które otrzymały w 2018 r. nagrodę w trybie, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz wskazanie kwot, jakie zostały przyznane poszczególnym pracownikom pełniącym funkcje publiczne w ramach tejże nagrody, w roku 2018;
- udostępnienie dokumentów (np. decyzji, postanowienia, zarządzenia, polecenia, rozporządzenia o przyznaniu nagrody), będących podstawą wypłaty w latach 2011-2018 każdej z nagród, o których mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych na rzecz osób pełniących funkcje publiczne.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że żądana informacja ma charakter informacji przetworzonej i jej udostępnienie wymaga zgromadzenia i przeanalizowania wielu dokumentów finansowych oraz księgowych z ponad 7 lat, co wiązałoby się z zaangażowaniem środków osobowych w stopniu zakłócającym normalny tok działania urzędu i utrudniającym wykonywanie przypisanych działań. Jednocześnie organ I instancji uznał, że objęte wnioskiem informacje nie są ważne dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców oraz, że ich uzyskanie nie stwarza realnej możliwości wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego.

Pismem z dnia 6 sierpnia 2018 r., dochowując ustawowego terminu, odwołanie od przedmiotowej decyzji wniósł Pan Marcin Etienne, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu odwołania wskazano, że przedmiotem wniosku jest udzielenie informacji prostej a nie informacji przetworzonej

a w odpowiedzi na wezwanie organu I instancji zakres wniosku został ograniczony do osób wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych, a więc do zastępcy burmistrza oraz skarbnika gminy. Ponadto odwołujący podniósł, że nawet gdyby wnioskowaną informację uznać za informację przetworzoną, to udostępnienie informacji jest uzasadnione ze względu na spełnienie przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego, wynikającej z tego że odwołujący jest radnym gminy, w związku z czym jego obowiązkiem jest interesowanie się sprawami publicznymi, w tym kontrolowanie działalności organu wykonawczego gminy w zakresie wypłaty nagród.

Po przeanalizowaniu akt sprawy Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

Rozstrzygnięcia organów administracji powinny opierać się na przepisach prawa, w szczególności przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, a także, jak w niniejszej sprawie, na przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej zwanej „u.d.i.p.”).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. W świetle art. 2 ust. 1 u.d.i.p. każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 ww. ustawy, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, 2) wglądu do dokumentów urzędowych, 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Po przeanalizowaniu akt sprawy należy wskazać, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów prawa, skutkujących koniecznością uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że nie może budzić wątpliwości, że informacje o wysokości nagród przyznanych i wypłaconych pracownikom urzędu gminy (z podaniem konkretnej kwoty przypisanej do konkretnego pracownika) stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., bowiem mieści się w zakresie określonym w art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy, czyli dotyczy zasad funkcjonowania organu władzy publicznej oraz w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h ustawy, gdyż odnosi się ciężarów publicznych ponoszonych na utrzymanie aparatu administracyjnego. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r., I OSK 168/16, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 09 maja 2017 r., II SAB/Rz 10/17, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., II SA/Rz 544/16, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 marca 2015 r. sygn. II SA/Rz 1334/14, wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 stycznia 2015 r. II SAB/Ke 72/14).

Analizując pojęcie „informacji publicznej przetworzonej”, w pierwszej kolejności należy wskazać, iż nie posiada ono na gruncie obowiązującego prawa swojej definicji legalnej. Odnosząc się do prezentowanej w orzecznictwie wykładni tego pojęcia, należy zauważyć, że informacja przetworzona stanowi jakościowo nową informację nieistniejącą w przyjętej treści i postaci, mimo iż źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do jej udostępnienia. Informacja przetworzona wymaga podjęcia określonego działania przez organ w odniesieniu do odpowiedniego zbioru informacji będącego w jego posiadaniu, z którego to zbioru uzyskana zostanie informacja publiczna (tak: wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. akt: I OSK 751/10). Ponadto wskazuje się, że informacja przetworzona może mieć również charakter pewnego wykazu informacji prostych, ale powstałego w wyniku podjęcia działań na znacznej ilości informacji prostych, przy czym działania te muszą zostać podjęte „na szeroką skalę”, tzn. np. przy

zaangażowaniu znacznej liczby pracowników, w sytuacji gdy niezbędne czynności będą czasochłonne i tym samym uniemożliwiające pracownikom rzetelne wykonywanie ich codziennych służbowych obowiązków, prowadząc do dezorganizacji pracy lub co najmniej oderwania pracowników od ich kompetencji i zadań (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 marca 2018 r., II SA/Bk 773/17).

Ocena, czy wnioskowana o udostępnienie informacja publiczna stanowi informację publiczną przetworzoną, powinna być dokonana w sposób zindywidualizowany, uwzględniając uwarunkowania konkretnej sprawy zainicjowanej wnioskiem o udzielenie tej informacji. Ponadto, w przypadku decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej przetworzonej szczególnie istotne jest wyjaśnienie wnioskodawcy, dlaczego żądana przez niego informacja ma taki właśnie charakter (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 lipca 2017 r., II SA/Kr 596/17). Odnosząc powyższe do okoliczności rozpoznawanej sprawy wskazać należy, że organ I instancji nie wyjaśnił w należyty sposób dlaczego w jego ocenie wnioskowana informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej. W uzasadnieniu skarżonej decyzji organ skupił się bowiem na przywołaniu różnorodnych tez orzeczniczych wskazujących na to, czym charakteryzuje się informacja przetworzona, jednakże powyższe nie zostało w odpowiedni sposób odniesione do przedmiotu i zakresu wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Organ I instancji nie przeprowadził dowodzenia, które pozwoliłoby na ustalenie, że wnioskowana informacja odpowiada utrwalonemu w orzecznictwie rozumieniu pojęcia informacji przetworzonej. W uzasadnieniu skarżonej decyzji nie dokonano szczegółowej oceny wnioskowanej informacji z punktu widzenia cech, które determinować mogą jej charakter, takich jak to czy wnioskowane informacje są rozproszone, w jakich dokumentach należy ich poszukiwać, jaka jest przybliżona liczba tych dokumentów, jakie informacje te dokumenty obejmują, oraz czy ich zakres jest tożsamy z zakresem informacji żądanych przez stronę. Dopiero w oparciu o tak dokonaną charakterystykę możliwym jest bowiem oszacowanie nakładu sił i środków niezbędnych do przygotowania informacji we wnioskowanym zakresie.

Ponadto analizując treść uzasadnienia skarżonej decyzji można odnieść wrażenie, że organ I instancji nie wziął pod uwagę istotnej okoliczności z punktu widzenia klasyfikacji wniosku jako informacji przetworzonej, jaką była modyfikacja zakresu wniosku przez skarżącego w piśmie z dnia 2 lipca 2018 r. W jej wyniku zakres przedmiotowy wniosku ograniczony został do przedstawienia listy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania, które otrzymały nagrodę w trybie, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych wraz ze wskazaniem kwot, jakie zostały przyznane poszczególnym pracownikom w ramach tejże nagrody, w sytuacji gdy pierwotny wniosek swym zakresem obejmował również informację odnoszącą się do pozostałych pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Niezależnie od kwestii prawidłowości przypisania wnioskowanej informacji charakteru informacji przetworzonej, organ I instancji w sposób dowolny przyjął, że wnioskowana informacja nie są ważne dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców oraz, że ich uzyskanie nie stwarza realnej możliwości wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego. Przedmiotowe ustalenie można ocenić wyłącznie jako subiektywne przeświadczenie organu I instancji, nie poparte jakąkolwiek argumentacją wskazującą na jego zasadność. Należy zwrócić uwagę, że organ I instancji nie odniósł się do przedstawionej w piśmie z dnia 2 lipca 2018 r. argumentacji odwołującego się w przedmiocie spełnienia przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego w uzyskaniu informacji przetworzonej. W tym kontekście organ I instancji zignorował w szczególności okoliczność, iż wniosek o udostępnienie informacji publicznej pochodził od radnego gminy.

W orzecznictwie wskazuje się, że 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.

Wskazany przepis ma w założeniu doprowadzić do sytuacji, w której nadzwyczajny wysiłek administracji – związany z realizacją wniosku o udostępnienie informacji publicznej – znajduje uzasadnienie w przeważającej nad nim wartości tej informacji dla społeczeństwa (por. wyrok NSA z 13 maja 2015 r., sygn. I OSK 1313/14). Tym samym prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że takim podmiotem obok posła zasiadającego w komisji ustawodawczej Sejmu czy ministra nadzorującego działalność podległego mu resortu, jest również radny, jako że wszyscy oni w swoim codziennym działaniu mają rzeczywistą możliwość wykorzystywania uzyskanych informacji publicznych w celu usprawnienia funkcjonowania odpowiednich organów (tak: J. Drachal, *Dostęp do informacji publicznej. Rozwój czy stagnacja?* Wystąpienie na konferencji zorganizowanej przez Polską Akademię Nauk 6 czerwca 2006 r. oraz wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10, wyrok NSA z dnia 17 maja 2012 r., I OSK 416/12, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 grudnia 2016 r., IV SA/BI 882/16).

Mając powyższe na względzie, w ocenie Składu Orzekającego organ I instancji postąpił nieprawidłowo odmawiając udostępnienia wnioskowanej informacji. Organ I instancji najpierw nie dokonał należytej analizy zakresu przedmiotowego i charakteru złożonego wniosku, z góry zakładając, że dotyczy on udostępnienia informacji przetworzonej. Następnie zaś organ nie dokonał wszechstronnej oceny tego, czy wnioskodawca wykazał się szczególnie istotnym interesem publicznym w uzyskaniu informacji przetworzonej we wnioskowanym zakresie, niejako z góry zakładając, że przesłanka ta nie została spełniona.

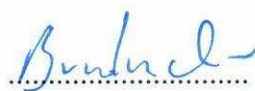
Wobec powyższego konieczne stało się uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Ponownie rozpatrując sprawę Burmistrz Łomianek powinien dokonać szczegółowej oceny przedmiotu i zakresu wniosku w celu jego właściwej klasyfikacji – a w razie uznania, że wniosek dotyczy udostępnienia informacji przetworzonej – organ ten powinien również dokonać wszechstronnej oceny spełnienia przesłanki legitymowania się przez wnioskodawcę szczególnie istotnym interesem publicznym w uzyskaniu informacji, uwzględniając przy tym zawarte w uzasadnieniu niniejszej decyzji wskazania tutejszego Kolegium.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Od decyzji skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie.

Wpis sądowy od sprzeciwu wynosi 100 zł. Stronie, na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania, może być przyznane prawo pomocy. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych w całości lub w części oraz ustanowienie adwokata albo radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek o przyznanie prawa pomocy wolny jest od opłat sądowych.

Skład Orzekający :

1.)  2.)  3.) 

Otrzymują:

- 1) Marcin Etienne, ul. Kaczki Dziwaczki 9, 05-092 Łomianki;
- 2) Burmistrz Łomianek, ul. Warszawska 115, 05-092 Łomianki;
- 3) a/a.



Burmistrz Łomianek

05-092 Łomianki, ul. Warszawska 115
tel. 22 768 63 01, fax. 22 768 63 02

Łomianki, dnia 21 września 2018 r.

RKA.1431.102.2018

**Pan Marcin Etienne
ul. Kaczki Dziwaczki 9
05-092 Łomianki**

W odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 13 czerwca br. oraz w nawiązaniu do decyzji nr KOA/2638/Pi/18 Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 04 września br. (wpływ do Urzędu Miejskiego w dniu 10 września br.) uprzejmie informuję, iż na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) przedłużam termin odpowiedzi na wniosek do dnia 10 listopada br.

Jednocześnie informuję, iż przesunięcie terminu związane jest z koniecznością wyszukania, przeanalizowania i przygotowania dokumentacji będącej przedmiotem wniosku.

Z up. BURMISTRZA
Kierownik Referatu Kadr i Administracji
Paulina Łacisz
Paulina Łacisz