

Olsztyn, dnia 30 września 2015 r.

SKO.54.24.2015

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1m pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. DzU z 2013r., poz. 267 ze zmianami) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie na posiedzeniu w dniu 24 lipca 2013 r. w składzie:

Przewodniczący - Radosław Pietruszkiewicz
Członkowie - Alicja Lupa – Szeliga
- Aleksandra Racka

po rozpatrzeniu odwołania Andrzeja Pieślaka od decyzji z dnia 4 sierpnia 2015r. nr OR.1431.8.2013 wydanej przez Starostę Lidzbarskiego w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej

rozstrzygnęło

uchylić zaskarżoną decyzję w całości i umorzyć postępowanie w tym przedmiocie.

UZASADNIENIE

Jak wynika z akt niniejszej sprawy Andrzej Pieślak powołując się na ustawę o dostępie do informacji publicznej w dniu 25 września 2015r. złożył wniosek o udostępnienie informacji publicznej w postaci wszystkich umów o dzieło oraz umów – zleceń zawartych w imieniu powiatu za 2011 oraz 2012 rok. Wskazał, iż skany tych umów winny zostać nagrane na nośniku DVD/CD.

Początkowo organ pierwszej instancji traktując podanie strony jako wniosek o ponowne wykorzystanie informacji publicznej, który nie został złożony na odpowiednim formularzu pozostawił podanie bez rozpatrzenia, jednak Andrzej Pieślak wniósł skargę na bezczynność organu. Wyrokiem z dnia 18 lutego 2014r. w sprawie o sygn. II SAB/OI 116/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zobowiązał Starostę Lidzbarskiego do rozpoznania wniosku Andrzeja Pieślaka w terminie 14 dni, zaś skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona.

Rozpatrując wniosek Andrzeja Pieślaka organ uznał, iż dotyczy on informacji przetworzonych i zażądał wykazania, iż otrzymanie żądanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. W odpowiedzi Andrzej Pieślak wykazywał, iż jego wniosek dotyczył informacji prostych i że należy odróżnić przekształcenie informacji od jej przetworzenia.

W odpowiedzi na powyższe organ pierwszej instancji wydał zaskarżoną decyzję, mocą której odmówił udostępnienia żądanych informacji wskazując, iż Andrzej Pieślak ubiega się o wydanie informacji przetworzonej, podczas gdy nie wykazał, że otrzymanie żądanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Organ wskazał, iż chcąc zrealizować wniosek strony musiałby wytworzyć zbiór informacji, który obecnie nie istnieje. Wyszukanie i zeskanowanie wszystkich umów wymaga znacznego nakładu czasu i pracy, co zakłóci normalny tok działania urzędu, gdyż umowy (których może być około 200) zgromadzone zostały w wielu komórkach organizacyjnych lub zostały zarchiwizowane.

W odwołaniu od tej decyzji Andrzej Pieślak szeroko powtórzył argumenty wskazujące, iż ubiega się o udostępnienie informacji publicznej prostej. Wskazał, iż pracochłonność i zaangażowanie nawet znacznych środków finansowych i osobowych w udostępnienie informacji nie świadczą o przetworzeniu informacji. Wniósł o uchylenie decyzji i udostępnienie informacji publicznej.

Rozpatrując sprawę w postępowaniu odwoławczym Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie zważyło, co następuje:

Decyzja podlega uchyleniu zaś postępowanie umorzeniu z następujących powodów.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (zwanej dalej u.d.i.p.) odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji. Z kolei w myśl ust. 2 tego artykułu, do decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że:

- 1) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni,
- 2) uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

Regulacja art. 16 ust. 1 u.d.i.p. ma charakter uniwersalny, gdyż odnosi się zarówno do postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej, jak i postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej. Wykładnia systemowa przepisu art. 16 ust. 2 u.d.i.p. nakazującego stosowanie przepisów k.p.a. do decyzji wskazanych w art. 16 ust. 1 u.d.i.p. (a na zasadzie analogii także do decyzji o umorzeniu postępowania w przypadku określonym w art. 15 ust. 2 u.d.i.p. oraz do decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej, wydanej na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.) prowadzi do wniosku, iż pod pojęciem „stosowania przepisów k.p.a. do decyzji” nie należy rozumieć jedynie wymogu stosowania przepisów wprost odnoszących się do tej formy działania administracji publicznej (np. art. 107 § 1 k.p.a.), ale także nakaz stosowania wszelkich przepisów pozostających w związku z wydaniem decyzji (zwrot "do decyzji" oznacza "do wydania decyzji"). Są to w szczególności przepisy regulujące procedurę, która kończy się wydaniem decyzji, oraz przepisy, które normują dalsze postępowanie w sprawie zakończonej wydaniem decyzji. Oznacza to, iż od decyzji wskazanych w art. 16 ust. 1 u.d.i.p. (podobnie jak od decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej wydanej w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 15 ust. 2 u.d.i.p. oraz od decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej wydanej na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.) przysługują wnioskodawcy przewidziane na gruncie k.p.a. środki prawne. Wszystkie ww. decyzje zostają podjęte przez właściwe podmioty w pierwszej instancji. Tym samym w toku instancji wnioskodawca (będący stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a.) będzie mógł wnieść od nich odwołanie zgodnie z postanowieniem art. 127 § 1 k.p.a.

Wniesienie odwołania umożliwi właściwemu organowi wyższego stopnia podjęcie jednego z rozstrzygnięć unormowanych w art. 138 § 1 lub § 2 k.p.a. W szczególności może on utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.), uchylić ją i umorzyć postępowanie pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.) lub też umorzyć postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.). Należy jednak wskazać, iż organy wyższego stopnia nie będą uprawnione do wydawania decyzji określonej w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. (tzw. decyzji reformatorycznej). Brak jest bowiem podstaw prawnych do zastępowania czynności materialno-technicznej jakim jest udostępnienie informacji na drodze decyzji administracyjnej. Oznaczałoby to równocześnie nieuprawnione wprowadzenie dwóch odmiennych form działania administracji publicznej w odniesieniu do tej samej sprawy - informacja publiczna byłaby udostępniana raz w drodze czynności materialno-technicznej, a raz w drodze decyzji administracyjnej. W stosunku do decyzji wskazanej w art. 138 § 2 k.p.a. (tzw. decyzji kasacyjnej) dopuszczalność jej wydania jest bezwzględnie uzależniona od wystąpienia przesłanek określonych w tym przepisie. Brak konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (w całości lub w znacznej części), pomimo ewidentnych błędów w wykładni przepisów materialnoprawnych lub w ocenie zgromadzonych dowodów, będzie prowadzić do niedopuszczalności wydania decyzji kasacyjnej.

Tym samym na aprobatę zasługuje sformułowana w literaturze propozycja podejmowania w ww. okolicznościach przez organ odwoławczy decyzji o uchyleniu decyzji o odmowie udostępnienia wydanej przez organ niższego stopnia i o umorzeniu postępowania (toczącego się

przed organem odwoławczym lub które toczyło się w pierwszej instancji). Takie rozstrzygnięcie oznaczałoby "stwierdzenie o braku możliwości decyzyjnego, tj. odmownego, rozstrzygnięcia sprawy" i odpowiadałoby ugruntowanemu stanowisku orzecznictwa, zgodnie z którym dane postępowanie podlega umorzeniu w przypadku braku podstaw do wydania decyzji w określonej sprawie. Przyjęte rozwiązanie - pomimo swojego złożonego charakteru - gwarantuje ochronę prawną wnioskodawcy, gdyż ewentualna ponowna odmowna decyzja podmiotu działającego w pierwszej instancji wydana przy zachowaniu identycznych okoliczności prawnych i faktycznych będzie podlegać stwierdzeniu nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., gdyż będzie dotyczyć sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną.

Przekładając powyższe rozważania na rzecz niniejszej sprawy wskazać należy, iż Kolegium nie podziela poglądu wyrażonego w zaskarżonej decyzji, iż żądanie udostępnienia umów o dzieło i umów zleceń stanowi informację publiczną przetworzoną, tym samym że konieczne jest wykazanie, że udostępnienie takiej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Pomimo braku akceptacji dla stanowiska organu pierwszej instancji Kolegium nie mogło jednak ani orzec o uchyleniu zaskarżonej decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia jak również nie mogło orzec o uchyleniu zaskarżonej decyzji i udostępnieniu informacji publicznej.

Istota sporu w przedmiotowej sprawie sprowadza się do ustalenia czy mamy do czynienia z informacją publiczną nieprzetworzoną, tzw. prostą czy też z informacją przetworzoną. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (DzU z 2014r., poz. 782 ze zmianami – zwana dalej ustawą) 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.

Z powyższego wynika, iż przepisy ustawy dzielą informacje publiczne na przetworzone, czyli takie, których udziela się w przypadku wykazania ich istotności dla interesu publicznego, oraz informacje publiczne nieprzetworzone (proste) udzielane bez potrzeby wskazywania przez wnioskodawcę na istotny interes publiczny.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie posiada definicji „informacji publicznej przetworzonej”, niemniej jednak taki charakter mogą dane publiczne, które co do zasady wymagają dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych organu, innych niż te wykorzystywane w bieżącej działalności (por. wyrok NSA z dnia 5 marca 2015r., sygn. akt I OSK 865/14).

Chodzi zatem o taką informację, której podmiot zobowiązany do jej udzielenia nie dysponuje w gotowej formie na dzień złożenia wniosku, zaś jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności polegających na sięgnięciu np. do dokumentacji źródłowej, a następnie na podstawie tej dokumentacji dokonanie stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych. Natomiast takie czynności organu, jak np. odnalezienie i selekcja dokumentów, ich analiza pod względem treści, zeskanowanie oraz anonimizacja danych chronionych są zwykłymi zabiegami związanymi z rozpatrywaniem wniosku o udzielenie informacji publicznej, które nie wpływają na treść informacji i nie noszą cech przetwarzania informacji.

Przekładając powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, iż w ocenie składu orzekającego Kolegium wniosek Andrzeja Pieślaka dotyczy udzielenia informacji publicznej nieprzetworzonej (prostej) w określonej formie. Nie stanowi on jednak wniosku o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej. Powyższe wynika stąd, iż realizacja wniosku Andrzeja Pieślaka nie doprowadzi do powstania nowej nieistniejącej dotychczas informacji, lecz jedynie do udostępnienia informacji, której zasadnicza treść nie ulega żadnej zmianie. Zmiana formy w jakiej ma nastąpić udostępnienie, tj. w formie cyfrowej na płycie CD/DVD nie powoduje,

iż dochodzi do przetworzenia informacji. Zamiarem Andrzeja Pieślaka jest bowiem uzyskanie cyfrowych kopii umów, bez konieczności poddawania tych umów jakimkolwiek analizom czy też zestawieniom.

Traktowanie informacji publicznej jako informacji przetworzonej, tylko dlatego, że miałyby być ona przygotowana specjalnie dla wnioskującego o nią podmiotu, a owo przygotowanie ogranicza się do odnalezienia odpowiednich dokumentów, ich zeskanowania i anonimizacji, pozostaje w sprzeczności z zasadą dostępu do informacji publicznej. Również nakład pracy konieczny do rozpatrzenia danego wniosku o udzielenie informacji publicznej oraz koszty związane z udzieleniem informacji nie przesądzają o tym, czy dana informacja publiczna ma charakter prosty czy przetworzony.

W tym miejscu organowi wskazać należy, iż kwestia kosztowności przekształcenia (nie mylić z przetworzeniem) żądanych informacji na formę w jakiej ma nastąpić ich udostępnienie doczekała się regulacji w art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który to przepis upoważnia organ do pobrania od wnioskodawcy opłaty odpowiadającej poniesionym kosztom przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Wcześniej jednak organ winien powiadomić wnioskodawcę o wysokości opłaty o czym stanowi art. 15 ust. 2 ustawy, a następnie udostępnić informacji zgodnie z wnioskiem, co następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek.

Mając na uwadze, iż w przedmiotowej sprawie postępowanie nie wymaga przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego (gdyż spór sprowadza się jedynie do oceny czy wniosek o udostępnienie umów dotyczy informacji prostej czy przetworzonej), to za niedopuszczalne należałoby uznać przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia. Z tego powodu Kolegium podjęło rozstrzygnięcie o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości i umorzeniu postępowania w tym przedmiocie.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Na decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, ul. Emilii Plater 1. Skargę /wraz z odpisami dla wszystkich stron/ wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, ul. Kajki 10/12, 10-547 Olsztyn, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji Skarżącemu. Skarga powinna odpowiadać wymogom przewidzianym przez art. 57 § 1 w zw. z art. 46 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012r., poz. 270), tzn. winna zawierać oznaczenie sądu, imię, nazwisko lub nazwę skarżącego, oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby skarżącego, a w razie ich braku – adresu do doręczeń, wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy; określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego; podpis osoby wnoszącej skargę, a w przypadku wniesienia jej przez pełnomocnika – jego podpis z załączeniem do skargi pełnomocnictwa.

Przewodniczący -

Członkowie -

Ry
.....
D. Skarżący
.....
.....

Otrzymuje:

1. Andrzej Pieślak
ul. Bema 34, 11-100 Lidzbark Warmiński
2. Starosta Lidzbarski
(z aktami sprawy)

