

Złotoryja, 27 października 2014 r.

Kacper Pawłowski

59-500 Złotoryja

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Legnicy**

za pośrednictwem
Burmistrza Miasta Złotoryja

Wnioskodawca:
Kacper Pawłowski

Strona przeciwna:
Burmistrz Miasta Złotoryja

**Odwołanie
od Decyzji Burmistrza Złotoryi
z dnia 13 października 2014 r., znak WOU.1431.6.2014**

Na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2014 poz. 782 - tekst jednolity; dalej: u.d.i.p.) w związku z art. 127 i 129 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 z późn. zm.; dalej: k.p.a.), składam odwołanie od Decyzji Burmistrza Złotoryi w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Powyższej decyzji zarzucam naruszenie:

1. art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U 1997 r. poz. 483; dalej: Konstytucja RP) poprzez nieudostępnienie informacji publicznej w postaci wskazanej we wniosku o udostępnienia informacji publicznej,
2. art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz

uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284) poprzez nieudostępnienie informacji gromadzonej przez władze publiczne bez dostatecznie doniosłych podstaw,

3. art. 3 ust. 1 pkt. 1 u.d.i.p. poprzez błędną wykładnię: pojęcia „informacja przetworzona” poprzez przyjęcie, że jest nią jakaś nieustalona ilość informacji technicznie zestawionej (przekształconej),
4. art. 7 i 11 k.p.a. poprzez niewyjaśnienie w toku postępowania wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie dla sprawy i nie wykazanie w treści decyzji jakimi zasobami informacji prostych dysponuje organ mającymi posłużyć do przygotowania informacji o charakterze przetworzonym, jak obszerne są te zasoby, nie przedstawiono czy żądanie dotyczy tylko dokumentów gromadzonych w formie papierowej, czy w wersji elektronicznej, czy dokumenty te są uporządkowane, czy rozproszone,
5. art. 7 i 11 k.p.a. w związku z art. 12 ust. 2 u.d.i.p. poprzez niewyjaśnienie w toku postępowania wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie dla sprawy i nie wykazanie w treści decyzji w jaki sposób Organ wypełnia obowiązek zapewnienia możliwości: (i) kopiowania informacji publicznej albo jej wydruk lub (ii) przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji,
6. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez ustalenie ograniczenia prawa do informacji w sposób prowadzący do naruszenia istoty prawa do informacji, ewentualnie art. 8 k.p.a. poprzez twierdzenie, iż każdy element mojego żądania dotyczył informacji publicznej przetworzonej oraz nie wskazanie do jakich informacji o charakterze prostym organ zapewnia dostęp,
7. art. 80 k.p.a. poprzez dowolne twierdzenie o nadużywaniu nieoparte ani na żadnej podstawie prawnej, ani na zebranych materiale dowodowych danych umożliwiających intersubiektywną weryfikację.

Wskazując na powyższe, wnoszę o:

1. uchylenie przedmiotowej Decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 11 kwietnia 2014 r. skarżący zwrócił się o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie:

- 1) Skany wszystkich umów (pełnych wraz z podpisami) zawartych w styczniu 2014 r. w imieniu Gminy Miejskiej Złotoryja,
- 2) Skany wszystkich załączników do umów wymienionych w pkt 1,
- 3) Skany wszystkich protokołów zdawczo-odbiorczych do umów wymienionych w pkt 1.

Dowód 1: kserokopia wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 11 kwietnia 2014 r.

Tego samego dnia skarżący złożył wniosek do organu z art. 241 kodeksu postępowania administracyjnego o utworzenie i upublicznienie elektronicznego rejestru umów cywilnoprawnych. We wniosku zadeklarował, że Obywatele sami taki rejestr umów mogą utworzyć, ale warto aby powstał on z inicjatywy organu. Zadeklarował także swoją pomoc w zakresie konsultacji.

Dowód 2: kserokopia wniosku o utworzenie i upublicznienie elektronicznego rejestru umów cywilnoprawnych z dnia 11 kwietnia 2014 r.

Organ wezwał skarżącego w dniu 25 kwietnia br. do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 11 kwietnia br.

Dowód 3: wydruk listu elektronicznego - odpowiedź organu z dnia 25 kwietnia 2014 r. na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

W tym samym dniu organ na wniosek dotyczący rejestru umów organ odpowiedział, że „w obecnie obowiązującym systemie organizacyjnym Urzędu Miejskiego nie ma możliwości tworzenia i udostępnienia w/w danych”.

Dowód 4: wydruk listu elektronicznego - odpowiedź organu z dnia 25 kwietnia 2014 r. na wniosek o utworzenie elektronicznego rejestru umów.

W odpowiedzi skarżący wezwał do wykonania wniosku podkreślając, że wnioskowane informacje są informacjami prostymi. Przypomniał również, że w przypadku nie udostępnienia informacji publicznej należy wydać decyzję odmowną.

Dowód 5: kserokopia wezwania do wykonania wniosku z dnia 30 kwietnia 2014 r.

Organ w dniu 14 maja br. wskazał, że ze względu na ilość ma do czynienia z informacją przetworzoną.

Dowód 6: wydruk listu elektronicznego - odpowiedź organu z dnia 14 maja 2014 r.

13 października 2014 r. organ wydał decyzję odmowną motywując to ilością dokumentów objętych wnioskiem. W uzasadnieniu decyzji podniesione zostały również inne argumenty niemające znaczenia dla przedmiotu postępowania.

Dowód 7: kserokopia decyzja odmowna z dnia 13 października 2014 r.

Powyższa decyzja nie może się ostać z następujących przyczyn:

I.

Skarżący opierając się na przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej stoi na stanowisku, iż zeskanowanie umów cywilnoprawnych jest jedną z czynności, które organ z mocy ustawy jest obowiązany zapewnić (art. 12 ust. 2 u.d.i.p.). Domniema, iż część umów może podlegać konieczności anonimizacji. Jednak nie dotyczy to każdego tego typu dokumentu, ponieważ możliwe jest ujawnianie nazwy podmiotów prawnych zawierających umowy z JST. *„Pozostałe umowy dotyczyły obsługi systemu elektronicznego, analizy socjologicznej i zorganizowania konferencji. Zostały one zawarte przez określone osoby fizyczne z podmiotem publicznym, jakim jest Miasto W. Osoby takie musiały liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe. Dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, imiona i nazwiska stron takich umów są często ważniejsze niż ich treść i jest to z oczywistych względów zrozumiałe. Trudno byłoby w tej sytuacji bronić poglądu, że udostępnienie imion i nazwisk osób w rozważanej sytuacji stanowiłoby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.”* (orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12). W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraża się pogląd jakoby anonimizacja umów nie

była przetworzeniem, a jedynie przekształceniem informacji prostej. „Informacja prosta nie zmienia się w informację przetworzoną przez proces anonimizacji, bo czynność ta polega jedynie na jej przekształceniu, a nie przetworzeniu. Przetworzenie jest równoznaczne 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. Niewątpliwie proces przetwarzania, w którym istotnym elementem jest włożenie wysiłku intelektualnego w przygotowanie tej informacji musi prowadzić do uzyskania jakościowo nowej informacji. Czynność organu polegająca na sięgnięciu do dokumentacji celem wybrania umów dotyczących określonego przedsięwzięcia ze ściśle określonym podmiotem/podmiotami nie może być uznana za przetwarzanie informacji. W praktyce, wykładnia zastosowana przez organ w przedmiotowej sprawie, doprowadziłaby do sytuacji, w której niemal każdą informację publiczną możnaby kwalifikować, jako przetworzoną w związku z koniecznością podjęcia choćby minimalnego wysiłku pracowników organu w celu pozyskania informacji.” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 marca 2013 r., II SA/Go 1052/12). Uznanie udostępnienia skanów umów za informację przetworzoną jest zdaniem skarżącego naruszeniem przez organ konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej.

II.

Organ powołał się na orzeczenie I OSK 792/11 (wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011) w sposób wybiórczy. Przytaczając orzeczenie nie został przedstawiony zakres wniosku o udostępnienie informacji publicznej i nie zostały wskazane "pewne wypadki" zawarte w tezie, które odnoszą się do sytuacji zawartej w tej konkretnej sprawie, której dotyczy odwołanie. W przytoczonym przez organ orzeczeniu zawarte jest jednak zdanie, które zdaniem skarżącego dobitnie świadczy, że „pewne wypadki” nie powinny mieć znaczenia w rozpatrywaniu przedmiotowej sprawy: „Ustalenie numerów wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę budynków mieszkalnych na terenach oznaczonych "RZ" oraz "RP" dla miejscowości znajdujących się w powiecie N. m z okresu lat 2001-2009 wymagałoby weryfikacji kilku tysięcy akt znajdujących się w archiwum zakładowym.”.

W decyzji brak jest podanej liczby dokumentów (z istniejącego już zbioru) do zeskanowania oraz liczby zatrudnionych przez organ pracowników administracyjnych. Tym samym decyzja organu nie spełnia wymogów formalnych pozwalających na obiektywną ocenę czy realizacja wniosku może doprowadzić do sparaliżowania pracy organu.

Jednak na posiedzeniu komisji rewizyjnej z dnia 3 lipca 2014 r. sekretarz Urzędu Miejskiego podał, że liczba wnioskowanych umów wynosi 40. Skarżący sam dotarł do informacji z wykonania budżetu 2013, że na same wynagrodzenia w dziale wydatków budżetowych "administracja publiczna" w 2013 roku Urząd Miejski w Złotoryi wydał ok. 3,3 mln zł. Uprawnione jest, więc przypuszczenie, że organ zatrudnia co najmniej 50 pracowników.

W świetle art. 13 ust. 2 u.d.i.p. w szczególnych przypadkach organ ma prawo wydłużyć realizację wniosku do 2 miesięcy. **Uznanie że zeskanowanie 40 umów może sparaliżować pracę organu świadczy zdaniem skarżącego o niechęci organu do udostępniania informacji publicznej, a nie o realnym zagrożeniu. Jeżeli jednak takie ryzyko byłoby realne, to byłoby to bardzo niepokojący sygnał odnośnie organizacji pracy w w/w urzędzie.**

Wymaga jednak podkreślenia, że w orzecznictwie istnieje również pogląd, że trudności techniczno-organizacyjne oraz czasochłonność nie mogą ograniczać prawa dostępu do informacji publicznej. *„Także czasochłonność oraz trudności organizacyjno - techniczne jakie wiążą się z przygotowaniem informacji publicznej, nie mogą zwalniać zobowiązanego podmiotu z tego obowiązku, a tym samym kwestie te nie mogą ograniczać prawa do uzyskania informacji publicznej przewidzianego w art. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, przy uwzględnieniu ograniczeń wynikających z art. 5 tej ustawy. Nawet więc gdyby żądane przez skarżącą protokoły wymagały tzw. anonimizacji, polegającej na wykreśleniu z niej elementów formalnych dotyczących danych osobowych należałoby zakwalifikować je jako informacje proste, czyli nieprzetworzone, bowiem czynności takie sprowadzają się jedynie do czynności technicznych. Również usunięcie z protokołów danych objętych tajemnicą skarbową czy zamierzeń wobec konkretnych podatników - jeśli takie są - nie tworzy informacji przetworzonej.”* (wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012, VIII SA/Wa 1072/11). Takim ograniczeniem też nie może być długość okresu, którego dotyczą dokumenty wskazane we wnioskach (wyrok NSA z 30 listopada 2012, I OSK 1835/12). Skarżący na tej podstawie podtrzymuje, że liczba dokumentów nie ma wpływu na zmianę kwalifikacji informacji prostej na informację przetworzoną. Potwierdza ten pogląd również niedawne orzeczenie WSA w Białymstoku. *„Techniczne czynności organu takie jak selekcja wyroków z zakreślonego przez skarżącego zbioru, ich analiza pod względem treści z uwagi m.in. na dokonanie koniecznej anonimizacji są zwykłymi zabiegami dokonywanymi na poszczególnych informacjach prostych (wyrokach sądów) i nie wpływając na treść tych informacji nie noszą cech ich przetwarzania. To nie informacje proste będą przetwarzane w informacje złożone, tylko na informacjach prostych ujętych w zamkniętych i dostępnych organowi zbiorach będą dokonywane czynności, pozwalające zgrupować je w informację, która będzie udzielona zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Nie ma zatem mowy o powstaniu jakościowo nowej informacji,*

nieistniejącej dotychczas w przyjętej ostatecznie treści czy też postaci. 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.” (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 sierpnia 2014 r., II SA/Bk 759/14, nieprawomocny).

III.

Wskazanie organu na rzekomo dużą liczbę wniosków oraz sugerowanie nękania organu jest zupełnie bezcelowe. Skarżący odbiera to jako argument *ad personam* organu, nie mający żadnego znaczenia dla sprawy. Można pokusić się o oczywiste stwierdzenie, że zarzutu organ nie podniósłby, gdyby wnioskodawca za każdym razem korzystał z prawa do składania wniosków zupełnie anonimowo. Każdy Obywatel ma prawo złożyć wszystkie wnioski zupełnie anonimowo (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.), co w sposób oczywisty prowadzi do konkluzji, że nie istnieje ograniczenie ilości wniosków składanych przez jeden podmiot. Rozpatrywanie celów złożenia wniosku jak i tego kim konkretnie jest wnioskodawca jest tym samym zupełnie bezcelowe dla rozpoznania sprawy.

Hipotetycznie skarżący mógłby złożyć 31 anonimowych wniosków o udostępnienie umów z danego dnia miesiąca. Żaden z wniosków sam w sobie nie powinien zostać uznany jako destabilizujący pracę urzędu. Jednak w praktyce taka liczba wniosków, a nie ilość wnioskowanych informacji, faktycznie mogłaby zdestabilizować pracę organu. **Prowadzi to do konkluzji, że nadanie przez ustawodawcę poprzez art. 2 ust. 2 u.d.i.p. m.i.n. prawa do składania wniosków w sposób anonimowy sprawia, iż ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznych o prostym charakterze poprzez samą tylko ilość wnioskowanych informacji jest niespójne.**

IV.

Na wniosek złożony dnia 11 kwietnia 2014 r. organ wydał decyzję administracyjną dopiero po wniesieniu w dniu 23 maja 2014 r. skargi na bezczynność do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (IV SAB/Wr 139/14). Decyzję wydano 13 października, na dwa dni przed terminem rozprawy. Wskazuje to na ponad 5 miesięczną bezczynność przez którą wydłużył się czas zakończenia sprawy. **Skarżący obawia się, że zwłoka ze strony urzędu mogła być czymś co miało zniechęcić go do uzyskania informacji i stosowania konstytucyjnego prawa dostępu do informacji. Zakłada, że mimo iż prawo dostępu do informacji publicznej jest powszechne, to nie każdemu Obywatelowi starczyłoby determinacji, aby przez kilka miesięcy próbować uzyskać wnioskowaną informację.**

Skarżący odbiera działanie organu jako ograniczające jawność wydatkowania środków publicznych, co jest sprzeczne z art. 61 Konstytucji RP oraz art. 33-35 ustawy o finansach publicznych. Brak jawności wydatkowania środków publicznych może sprzyjać ograniczaniu merytorycznej krytyki rządzących, co z pewnością nie jest zgodne z interesem publicznym w demokratycznym państwie, a także wyklucza element kontroli społecznej. **Skarżący obawia się, że organ poprzez swoje działanie próbuje go zniechęcić do aktywności obywatelskiej, którą przejawia poprzez publikacje jako dziennikarz obywatelski wykonując tę funkcję całkowicie społecznie.**

Zdaniem skarżącego prawdziwe powody nie zostały wymienione w decyzji odmownej.

W tym stanie rzeczy odwołanie jest uzasadnione.

W załączeniu:

załączniki wymienione w skardze.

Z poważaniem,