

Kielce, dnia 31.01.2020r.

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: 1
Członkowie

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 31.01.2020r. odwołania od decyzji Prezydenta Miasta Kielce z dnia 23.12.2019r. znak: GN-VII 1431.39.2019 odmawiającej udostępnienia informacji publicznej przetworzonej;

- na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2018.2096 t.j. ze zm.)
- uchyła zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 23.12.2019r. znak: GN-VII 1431.39.2019 Prezydent Miasta Kielce odmówił udostępnienia informacji publicznej przetworzonej dotyczącej nieruchomości należących do Gminy/Skarbu Państwa, a w latach 2009 - 2019 zbytych z bonifikatą, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 6 na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej, wraz z podaniem daty zbycia tych nieruchomości; rodzaju nieruchomości (zabudowana/niezabudowana), powierzchni, wysokości udzielonej bonifikaty, kwoty jaką zapłacił nabywca, jaki kościół/związek wyznaniowy był nabywcą.

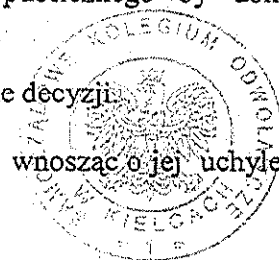
W uzasadnieniu decyzji organ wyjaśnił, że w dniu 23.10.2019r. złożył, wniosek o udzielenie informacji o nieruchomościach należących do Gminy/Skarbu Państwa, a w latach 2009 - 2019 zbytych z bonifikatą, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 6 na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej, podanie daty zbycia tych nieruchomości, rodzaju nieruchomości (zabudowana/niezabudowana), powierzchni, wysokości udzielonej bonifikaty, kwoty jaką zapłacił nabywca, jaki kościół / związek wyznaniowy był nabywcą.

Następnie organ stwierdził, że powyższy wniosek dotyczy udostępnienia informacji publicznej przetworzonej, o której mowa w art. 3. ust. 1 pkt 1 udip, wobec czego wezwał wnioskodawcę, aby w terminie 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania wezwania, oświadczył w jakim zakresie występuje szczególna istotność dla interesu publicznego, by dokonać przetworzenia żądanych informacji zgodnie z ww. wnioskiem.

Następnie organ wyjaśnił, że Wnioskodawca nie nadesłał żadnej odpowiedzi i nie wykazał w jakim zakresie występuje szczególna istotność dla interesu publicznego by dokonać przetworzenia żądanych informacji publicznych.

Mając powyższe na uwadze organ I instancji orzekł jak w osnowie decyzji.

Odwołanie od opisanej na wstępie decyzji wnioś
zobowiązanie organu I instancji do udostępnienia żądanej informacji.



wnosząc o jej uchylenie i

W uzasadnieniu odwołania skarżący podniósł, że przyjmując wykładnię informacji publicznej przetworzonej, której dokonał NSA należy wskazać, że "Przetworzenie, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, polega na stworzeniu nowej informacji z już istniejących. Powstaje zatem zupełnie nowa jakość co dotyczy również zebrania wielu informacji prostych, ponieważ nakład pracy przy ich zebraniu powoduje, że wykracza to poza zwykłą działalność podmiotu zobowiązanego, co z kolei powoduje, że stworzony zostaje nowy zbiór charakteryzujący się w istocie nowymi cechami nie istniejącymi w chwili złożenia wniosku." (I OSK 1920/18 - wyrok NSA (N) z dnia 10-04-2019)."

W ocenie skarżącego nie zachodzą żadne przesłanki, które skłaniałyby organ zobowiązany do takich działań, które musiałyby wiązać się ze znacznymi nakładami intelektualnymi lub finansowymi niezbędnymi do zaistnienia informacji przetworzonej. W gruncie rzeczy żądana informacja sprowadzała się, do zestawienia w programie komputerowym ilości zbytych z bonifikatą nieruchomości. Wszystkie bowiem dane, których żądał muszą się znaleźć w akcie przenoszącym własność nieruchomości, którymi organ musi dysponować.

Skarżący podniósł również, że zważywszy, że alienacja nieruchomości jest poddana szczególnej procedurze prawnej mało realne wydaje się, że organ nie dysponuje łatwym dostępem do tych informacji nawet z przestrzeni 10 lat. Odrzucić także należy argument o zbyt szerokim zakresie wniosku, który dotyczył w zasadzie tylko jednego z artykułów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami na przestrzeni lat 2009-2019 - zważywszy na charakter zbycia nieruchomości z bonifikatą i wąski zakres podmiotów uprawnionych do nabycia w takim trybie nieruchomości założyc należy, że tego typu przypadków było raczej kilka, kilkanaście niż kilkadziesiąt.

Wskazując na powyższe skarżący wniósł jak na wstępie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach po zapoznaniu się z zarzutami wniosku oraz aktami sprawy zważyło co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Spór w sprawie sprowadza się do tego, czy żądana informacja stanowi informację publiczną przetworzoną czy też prostą jak twierdzi skarżący.

Podstawą materialnoprawną wydania przez organ decyzji odmownej stanowił art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 z późn. zm., zwana dalej u.d.i.p.).

Zgodnie z tym przepisem, 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.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej posługuje się pojęciem "przekształcenia informacji" (art. 15) i "przetworzenia informacji" (art. 3 ust. 1 pkt 1). Zakres tych pojęć jest nieostry i brak jest ich ustawowej definicji, dlatego pojęcie "informacji przetworzonej" jest przedmiotem zarówno rozważań sądów administracyjnych jak i nauki prawa. Informacja prosta to taka, której zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem. Może być ona pozbawiona danych wrażliwych, podlegających ochronie (np. danych osobowych), nie staje się jednak przez to informacją przetworzoną. Informacja prosta nie zmienia się w informację przetworzoną przez proces anonimizacji, bo czynność ta polega jedynie na jej przekształceniu, a nie przetworzeniu (zob. wyrok NSA z 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11, LEX nr 1094536). Również wtedy, gdy organ administracji publicznej posiada w swoich zbiorach dane objęte wnioskiem, wykonanie prostych czynności technicznych polegających na zliczeniu decyzji nie może być uznane za przetworzenie informacji publicznej (zob. wyrok NSA z 9 grudnia 2010 r., I OSK 1798/10).

Natomiast w przypadku informacji przetworzonej możemy w zasadzie mieć do czynienia z dwoma odmiennymi sytuacjami. Pierwsza z nich ma miejsce wtedy, gdy informacja przetworzona jest jakościowo nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci. Przetworzeniem informacji jest zebranie lub zsumowanie, często na podstawie różnych kryteriów, pojedynczych wiadomości, znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Te pojedyncze wiadomości mogą być ze sobą w różny sposób powiązane i mogą występować w różnej formie. Przetworzenie jest równoznaczne z koniecznością odpowiedniego zestawienia informacji, samodzielnego ich zredagowania związanego z koniecznością przeprowadzenia przez zobowiązanego podmiot czynności analitycznych, których końcowym efektem jest dokument pozwalający na dokonanie przez jednostkę samodzielnej interpretacji i oceny (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 19 grudnia 2005 r., IV SAB/Wr 47/05).

Druga sytuacja ma miejsce wówczas, gdy wniosek o udostępnienie informacji obejmuje wprowadzić informacje proste będące w posiadaniu obowiązanego, ale rozmiar i zakres żądanej informacji przesądza o tym, że w istocie rzeczy mamy do czynienia z żądaniem informacji przetworzonej. W pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku, wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zanonimizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania adresata wniosku i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób, pomimo że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną. Potrzebę przetworzenia informacji nie zawsze należy utożsamiać z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji. Przetworzenie może również polegać na wydobyciu poszczególnych informacji z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy. Tym samym również suma informacji prostych może być traktowana jako informacja przetworzona. Informacja wytworzona w ten sposób, pomimo iż składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej (zob. wyroki NSA: z 5 marca 2015 r., I OSK 863/14, z 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14, oba w CBOSA).

Przy uchwalaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej intencją ustawodawcy nie było tworzenie instrumentów pozwalających na utrudnienie funkcjonowania jednostek wykonujących zadania publiczne, lecz zapewnienie każdemu możliwości realizowania jego konstytucyjnego prawa do uzyskania informacji publicznej. Przez uznanie informacji za informację przetworzoną wnioskodawca nie jest tego prawa pozbawiony. Jednak konieczność przetworzenia informacji i możliwość jej uzyskania słusznie została uzależniona od istnienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego (zob. wyroki NSA: z 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, LEX nr 281369; z 27 stycznia 2011 r., I OSK 1870/10, LEX nr 951999; z 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11; z 9 listopada 2011 r., I OSK 1365/11, MoP 2011, nr 23, s. 1242; Kamińska, Irena i Rozbicka-Ostrowska, Mirosława. Art. 3. W: Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III. Wolters Kluwer, 2016.).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że z akt sprawy wynika, iż wnioskiem z dnia 23.10.2019r. : domaga się udzielenia przez Prezydenta Miasta Kielce informacji o nieruchomościach należących do Gminy/Skarbu Państwa, a w latach 2009 - 2019 zbytych z bonifikatą, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 6 na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej, podanie daty zbycia tych nieruchomości, rodzaju nieruchomości zabudowana/niezabudowana), powierzchni, wysokości udzielonej bonifikaty, kwoty jaką zapłacił nabywca, jaki kościół / związek wyznaniowy był nabywcą.

Organ I instancji odmówił udzielenia informacji uznając, że ma ona charakter informacji przetworzonej.

Rozważania organu, zawarte w uzasadnieniu decyzji sprowadzają się w istocie do powołania orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie rozumienia pojęcia informacji przetworzonej, celem uzasadnienia tezy, że żądana informacja odpowiada tej definicji, jak również ogólne stwierdzenie, że przygotowanie informacji wymagałoby znacznego nakładu pracy i czasu do jej przygotowania.

Z decyzji nie wynika, jaka jest (choćby przybliżona) liczba stron żądanych dokumentów, na czym ma polegać ich selekcja i analiza, jaki byłby konieczny zakres anonimizacji dokumentów, według jakich kryteriów umowy sprzedaży są zgromadzone (np. według dat poszczególnych umów, ich przedmiotu, stron umów itp.), co również może istotnie wpłynąć na czasochłonność realizacji wniosku.

Przykładowo nie wiadomo, czy organ posiada elektroniczny rejestr aktów notarialnych co np. umożliwiłoby dość łatwe odszukanie wnioskowanych umów sprzedaży, ile potencjalnie takich umów może być, jak są one archiwizowane itp. Nie oszacowano także nawet przybliżonej liczby pracowników i niezbędnego czasu, który musieliby poświęcić dla realizacji wniosku. Niewątpliwie odpowiedź na pytania może wiązać się z koniecznością analizy dużej ilości dokumentów, jednak wypada również zwrócić uwagę, że obecnie organy administracji publicznej w dużej mierze wykorzystując specjalistyczne oprogramowania komputerowe, a zatem nie w każdym wypadku udzielenie informacji publicznej (przynajmniej częściowo) musi wiązać się z koniecznością poszukiwania fizycznie dokumentów.

Analiza zgłoszonych żądań wnioskodawcy została zatem przeprowadzona przez organ bardzo pobieżnie.

Konkludując stwierdzić należy, że zaskarżona decyzja nie poddaje się kontroli Kolegium w zakresie oceny, czy żądana informacja jest informacją przetworzoną. Przedstawiony materiał nie dostarcza żadnego argumentu pozwalającego na akceptację stanowiska organu co do charakteru żądanej informacji. Dopiero zaś wykazanie, że żądana informacja taki charakter posiada, czynić będzie aktualną potrzebę oceny przesłanek jej udostępnienia, wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Kolegium podkreśla jednocześnie, że zgadza się z poglądem, że w pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku, wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zanonimizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania adresata wniosku i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób, pomimo że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną.

Jednakże z treści zaskarżonej decyzji ww. okoliczności wywnioskować nie sposób. W tym zakresie organ naruszył art. 7 i art. 107 § 3 k.p.a. w stopniu, który mógł mieć wpływ na wynik sprawy. W ponownie prowadzonym postępowaniu organ będzie obowiązany kwestie te szczegółowo wyjaśnić i w odniesieniu do informacji które uzna za przetworzone skrupulatnie określić jakie czynności będą musiały zostać podjęte, tak aby zarówno adresat decyzji jak i ewentualnie Kolegium był w stanie ocenić zasadność twierdzenia, że organ uważa żadaną informację za przetworzoną. Niezbędne jest więc precyzyjne wskazanie ilości dokumentów wymagających analizy, czynności koniecznych do ich odszukania, segregacji, anonimizacji, wykonania kopii decyzji, określenie ilości pracowników koniecznych do wykonania powyższych działań, oszacowanie czasu pracy w godzinach roboczych, oszacowanie ilości środków rzeczowych koniecznych do wykonania kopii (np. papier, toner) oraz oszacowanie kosztów finansowych wykonania powyższych czynności (koszty osobowe i rzeczowe).

Mając powyższe na uwadze Kolegium orzekło jak w osnowie decyzji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Od przedmiotowej decyzji skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, ul. Prosta 10 za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach ul. IX Wieków Kielce 3, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Od skargi należy uiścić wpis stały w kwocie 100,00 zł. Przy uiszczaniu wpisu - zarówno gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego, jak i na rachunek bankowy tego sądu - należy wskazać tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany, oraz sygnaturę akt sądowych.

Strona może zwrócić się do Sądu z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

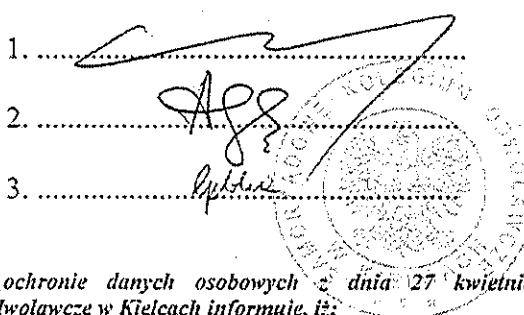
Wniosek składa się na urzędowym formularzu, które udostępnione są nieodpłatnie w budynkach Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych.

Wzory urzędowych formularzy udostępnione są ponadto w Biuletynie Informacji Publicznej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych.

Jeżeli wniosek o przyznanie prawa pomocy nie został złożony przez stronę na urzędowym formularzu, Sąd przesyła stronie formularz w celu jego wypełnienia.

Skład orzekający:

1.
2.
3.



Zgodnie z art. 13 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach informuje, iż:

- 1) Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest:
Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach z siedzibą Al. IX Wieków Kielce 3, 25-516 Kielce.
- 2) Administrator wyznaczył inspektora ochrony danych, z którym można skontaktować się poprzez email: lod@kom-pro.pl w każdej sprawie dotyczącej przetwarzania danych osobowych.
- 3) Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu realizacji ustawowych zadań Samorządowego Kolegium Odwoławczego na podstawie:
 - Art. 6 ust. 1 lit. c ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r.
 - Art. 9 ust. 1 lit. g ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r.
 - art. 1 oraz art. 2. ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.
- 4) Pani/Pana dane osobowe będą przekazywane wyłącznie podmiotom uprawnionym do uzyskania danych osobowych na podstawie przepisów prawa lub zawartych umów (operatorzy poczty, usługi IT).
- 5) Pani/Pana dane osobowe przechowywane będą w czasie określonym przepisami prawa, zgodnie z instrukcją kancelaryjną obowiązującą u Administratora.
- 6) Posiada Pani/Pan prawo żądania od Administratora dostępu do danych osobowych, prawo do ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania, prawo do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, prawo do przenoszenia danych, prawo do cofnięcia zgody w dowolnym momencie, jeżeli przepisy prawa nie stanowią inaczej.
- 7) Przysługuje Pani/Panu także prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego zajmującego się ochroną danych osobowych.
- 8) Podanie danych osobowych w zakresie wymaganym ustawodawstwem jest obowiązkowe.

Otrzymują:

1. – za pośrednictwem skrzynki epuap
2. Prezydent Miasta Kielce (wraz z aktami k. od 1 do 9)
3. a/a

