

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w składzie orzekającym:

1. Agnieszka Dubas - przewodnicząca
2. Wojciech Balas - członek
3. Tomasz Podlejski - członek (spr.)

-działające na podstawie art. 127 k. p. a. w związku z art. 17 pkt. 1 k. p. a. (tekst jedn. Dz.U. Nr 98 z 2000r., poz. 1071) i art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz.U. 79 z dnia 13.07.2001r., poz. 856) i art. 3 ust. 1 pkt. 1 w związku z art. 4 ust. 3 i art. 6 ust. 1 pkt. 4 podpunkt a ustawy z dnia 6.09.2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112 z 2001 r., poz. 1198 z późn. zm.), po rozpatrzeniu odwołania pana Szymona Wolfa z dnia 30.03.2007r. od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 1/2007 o sygn. KW/0718-249/DŚ/2006 z dnia 19.03.2007r. orzekającej o odmowie udostępnienia informacji publicznej kopii wystąpień pokontrolnych Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu wydanych w okresie od 1.01.2003r. do 23.11.2006r.

orzeka:

- na podstawie art. 138 § 1 pkt. 2 k.p.a. uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie w I instancji w zakresie odmowy udostępnienia informacji publicznej tj. kopii wystąpień pokontrolnych Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu wydanych w okresie od 1.01.2003r. do 23.11.2006r.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 24.11.2006 r. pan [REDAKTOWANO] wniósł o udzielenie informacji publicznej, na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz stosownych zapisów Konstytucji. Zaś informacja miała dotyczyć wystąpień pokontrolnych Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu wydanych w okresie od 1.01.2003r. do 23.11.2006r. oraz listy kontroli przeprowadzonych w tym okresie. Prezydent m. st. Warszawy dnia 1.12.2006r. wydał decyzję o nr 2/2006r. o sygn. KW/0718-249/DŚ/2006 orzekającą o odmowie udostępnienia informacji publicznej kopii wystąpień pokontrolnych wydanych w okresie od 1.01.2003r. do 24.11.2006r. Pan [REDAKTOWANO] odwołał się od tej decyzji i dnia 29.01.2007r. SKO wydało decyzję o nr KOC/5690/Ip/06 uchylającą tą decyzję i sprawę przekazującą do ponownego rozpoznania.

Dnia 19 marca 2007 r. Prezydent m. st. Warszawy po ponownym rozpoznaniu sprawy wydał decyzję nr 1/2007 o sygn. KW/0718-249/DŚ/2006 orzekającą o odmowie udostępnienia informacji publicznej kopii wystąpień pokontrolnych wydanych w okresie od 1.01.2003r. do 23.11.2006r.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że pan [REDAKTOWANO] złożył w dniu 23.11.2006r. wniosek o udostępnienie kopii wystąpień pokontrolnych wydanych w okresie od początku funkcjonowania Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu do dnia złożenia wniosku. W dniu 1.12.2006r. wydano decyzję odmawiającą udostępnienia żądanej informacji ze względu na prywatność osób fizycznych i tajemnicę przedsiębiorstwa gdyż żądane wystąpienia dotyczyły nie tylko administracji publicznej ale także przedsiębiorców i osób fizycznych. Pan [REDAKTOWANO] zaskarżył tą decyzję i dnia 29.01.2007r. SKO uchyliło tą decyzję i sprawę przekazało do

ponownego rozpoznania. Prezydent m. st. Warszawy podał następnie, że jeżeli organ jest w posiadaniu informacji nadającej się do przekazania jej żądającemu w takim kształcie w jakim ją posiada to powinien to uczynić w formach określonych w ustawie, jeżeli organ nie dysponuje informacją publiczną nadającą się do przekazania jej żądającemu w takim kształcie w jakim ją posiada tj. poprzez wgląd, przez skopiowanie, czy też wydruk, przesłanie, czy też przeniesienie informacji publicznej na odpowiedni powszechnie stosowny nośnik to mamy do czynienia z przetwarzaniem informacji. Organ dalej wyjaśnił, iż ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia przetwarzania informacji, ale definiuje to ustawa z dnia 29.08.1997r. o ochronie danych osobowych i przetwarzanie wg. tejże ustawy to m.in. zmienianie i usuwanie a zwłaszcza wykonywanie tego w systemach informatycznych. Tak więc samo usuwanie danych jest w rozumieniu przywołanej ustawy formą ich przetwarzania. Zatem wnioskodawca domaga się poprzez dostarczenie wystąpień pokontrolnych po wymazaniu danych ustawowo chronionych w istocie domaga się informacji przetworzonych poprzez usunięcie (wymazanie danych). Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji przetworzonej tylko w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego a w świetle orzecznictwa wnioskodawca ma w takiej sytuacji obowiązek wykazania interesu publicznego (na wezwanie organu). W tej sytuacji pan [REDAKTOWANE] powinien wykazać interes publiczny w uzyskaniu wszystkich a zatem kilkuset wystąpień które zostały wydane. A wystąpienia te zawierają dane przedsiębiorców i osób fizycznych. Zdaniem organu I instancji, by uczynić zadość żądaniom wnioskodawcy konieczne byłoby usunięcie nie tylko danych osobowych, ale też wszelkich innych informacji ustawowo chronionych w tym informacji objętych tajemnicą służbową, w tym spraw rozstrzyganych w trybie k.p.a. zaś akta administracyjne nie podlegają ujawnieniu, również dane z tych akt zawarte w wystąpieniach pokontrolnych. Pismem z dnia 23.02.2007r. pan [REDAKTOWANE] został wezwany do wykazania interesu publicznego bowiem jego wniosek zmierza do uzyskania informacji przetworzonej. Pan [REDAKTOWANE] odpowiedział m.in. iż swoje wystąpienie opiera na interesie publicznym mieszkańców Warszawy oraz po to, by móc uzasadnić swoje wystąpienia do stosownych organów państwa w związku z nieprawidłowościami. Biuro Kontroli Wewnętrznej i Audytu w okresie 4 lat swojej działalności przeprowadziło ogółem 564 kontrole skutkujące w większości wystąpieniem pokontrolnym, obiektami kontrolowanymi były m.in., szpitale, biblioteki, domy kultury a zakres kontroli był różnorodny. W związku z powyższym zdaniem organu wnioskodawca nie wykazał interesu publicznego uzasadniającego udostępnienie wszystkich wystąpień pokontrolnych z 4 lat działalności Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu, nie wykazał też jak zamierza wykorzystać te informacje. Prawo do uzyskania informacji przetworzonej ograniczone jest do przypadków, kiedy jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ograniczenie to stanowi konsekwencję zasady podporządkowania interesu prywatnego interesowi publicznemu, który ma chronić jednostki organizacyjne przed paraliżem organizacyjnym. Zdaniem Prezydenta m. st. Warszawy ogólnikowe powoływanie się na dobro publiczne nie świadczy o istnieniu takiego szczególnego interesu publicznego. Taką rolę sprawuje Rzecznik Praw Obywatelskich, dysponujący stosowną kadrami. Nie istnieje zatem interes publiczny polegający, by obywatele bronili pan [REDAKTOWANE], tym bardziej, że ogół obywateli nie umocował go do takiego działania i nie ma świadomości o istnieniu osoby wnioskodawcy.

Decyzję wydano na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112 z 2001 r., poz. 1198).

Dnia 30.03.2007r. od niniejszej decyzji pan [REDAKTOWANE] złożył odwołanie, podając jako podstawę swojego wystąpienia art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W uzasadnieniu odwołania [REDAKTOWANE] wskazał, iż organ I instancji prowadzący ponownie postępowanie w przedmiotowej sprawie uchylił się od zastosowania decyzji SKO z dnia 29.01.2007r. o sygn. KOC/5690/Ip/06. Odwołujący się wnioskował o podjęcie

działań mających na celu wykluczenie dalszego uchylania się organu I instancji od udzielania informacji publicznej będącej przedmiotem tego postępowania.

Odwołanie zostało wniesione w terminie.

Odwołanie wraz z aktami sprawy wpłynęło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie w dniu 6 04 2007r.

Rozpatrując niniejszą sprawę skład orzekający SKO zważył, co następuje:

Rolą organu II instancji w zakresie sprawowania nadzoru prawnego jest ponowne zanalizowanie rozpoznawanej sprawy, zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Punktem wyjścia do takiej analizy jest przytoczenie przepisu bądź przepisów prawa będących zdaniem Kolegium podstawą oceny rozstrzygnięcia organu I instancji. W obrębie przedmiotowej sprawy takimi przepisami są zapisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że stosownie do brzmienia art. 1 ust. 1 ustawy: *Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.* Jak wynika z w/w przepisu definicja informacji publicznej została ujęta w sposób bardzo szeroki. Dla treści ustalenia pojęcia „informacji publicznej” należy najpierw określić znaczenie „sprawy publicznej”. Pewną pomocą może posłużyć katalog zawarty w art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w którym wymieniono szereg informacji stanowiących informację publiczną. Należy jednak mieć na uwadze to, iż wyliczenie informacji publicznych podlegających udostępnieniu ma jedynie przykładowy charakter - wskazuje kategorie, których charakter jako informacji publicznej nie budzi wątpliwości. Nie stanowi ono zatem podstawy do zawężającej interpretacji pojęcia informacji publicznej. Do definicji informacji publicznej odniósł się NSA, stwierdzając, że należy za taką uznać informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone (por. wyrok NSA z dnia 30.10.2002, II SA 181/02). W/w wskazana wykładnia pojęcia informacji publicznej opiera się przede wszystkim na treści pojęcia art. 61 Konstytucji RP, wskazującego jako kryterium udostępniania informacji, czy dotyczy ona działalności organów władzy publicznej lub osób pełniących funkcje publiczne. Spośród informacji dotyczących podmiotów innych niż władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne, a zatem organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych, charakter informacji publicznej należy przypisać jedynie tym, które odnoszą się do wskazanej w art. 61 Konstytucji RP publicznej sfery ich działalności, więc wykonywania zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Nie ulega zatem wątpliwości, że wystąpienia pokontrolne Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu wydane w okresie od 1.01.2003r. do 23.11.2006r. oraz listy kontroli przeprowadzonych w tym okresie mieszczą się w powyżej wskazanym pojęciu „informacji publicznej”. Tym bardziej taka teza jest zasadna, że art. 6 ust. 1 pkt. 4 podpunkt a ustawy z dnia 6.09.2001r. o dostępie do informacji publicznej wskazuje: *Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o: ... 4) danych publicznych, w tym: a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności: treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,...*

Rozpatrując niniejszą sprawę Kolegium nie podzieliło stanowiska organu I instancji w zakresie twierdzenia, iż żądana informacja stanowi informację przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Informacją przetworzoną jest taka informacja publiczna, która została opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i

środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych. O informacji przetworzonej możemy mówić w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie dysponuje na dzień złożenia wniosku gotową informacją, a jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności polegających na sięgnięciu np. do dokumentacji źródłowej, wtedy wytworzenie dokumentu żądanej treści wskazywać będzie na proces jej przetworzenia. Wówczas żądana informacja będzie miała charakter informacji przetworzonej, tj. takiej, która co do zasady wymaga dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych, zgodnie m.in. z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 15.03.2005r. o sygn. akt II SA/Wa 2225/04. W świetle powyższego Kolegium uznało argumenty organu I instancji dotyczące zakresu prac jaki należy wykonać aby udostępnić żadaną przez wnioskodawcę, jako niewystarczające do zakwalifikowania przedmiotu sprawy jako informacji przetworzonej. W niniejszej sprawie podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej (organ I instancji) dysponuje na dzień złożenia wniosku gotową informacją tj. wystąpieniami pokontrolnymi Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu wydanymi w okresie od 1.01.2003r. do 23.11.2006r. oraz listą kontroli przeprowadzonych w tym okresie. Wystąpienia pokontrolne Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu wydane w okresie od 1.01.2003r. do 23.11.2006r. oraz listy kontroli przeprowadzonych w tym okresie wymagają jedynie odnalezienia odpowiednich akt i skopiowania dokumentów. We wniosku strona nie wносиła bowiem np. o sporządzenie zestawienia wydanych wystąpień pokontrolnych, podziału ich na opinie pozytywne i negatywne, jakiegokolwiek procentowego określenia wydanych wystąpień, a zatem nie można uznać, że żądane przez stronę informacje mają charakter przetworzony.

Odnosząc się do argumentów organu, iż żądane przez stronę informacje zawierają dane dotyczące prywatności osób fizycznych i tajemnic przedsiębiorców wskazać należy, że nie stoi to na przeszkodzie gdyż dane te można usunąć (wymazać) z dokumentów będących przedmiotem wniosku. Posługiwanie się przez organ pojęciem przetwarzania danych osobowych z dnia 29.08.1997r. o ochronie danych osobowych, nie jest w opinii składu orzekającego SKO zasadne, gdyż ustawa o dostępie do informacji publicznej gwarantuje dostęp do różnego typu informacji. Usuwanie danych osobowych jest z pewnością przetwarzaniem danych osobowych ale wcale nie oznacza, że jest to równoznaczne z przetwarzaniem informacji publicznej i co istotne ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej nie odsyła w tym zakresie do ustawy o ochronie danych osobowych. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31.05.2004r. o sygn. akt QSK 205/04 : „...W celu realizacji tej zasady obywatel ma prawo uzyskiwania wiedzy o sprawach publicznych. Prawo do uzyskania wiedzy w postaci prawa dostępu do informacji nie obejmuje nośników tej informacji tj. form w jakich ta informacja występuje np. dokumentów. Dokumenty są przy tym zasadniczymi nośnikami informacji wobec tego prawo wglądu do dokumentu oznacza prawo do zapoznania się z jego treścią a nie prawo do dysponowania samym dokumentem...” Nie ma zatem przeszkód prawnych by dane dotyczące prywatności osób fizycznych i tajemnic przedsiębiorców usunąć (wymazać) z dokumentów będących przedmiotem wniosku, nie wchodząc jednocześnie w granice pojęcia przetwarzania informacji publicznej podanego powyżej. Naczelny Sąd Administracyjny, w wyrokach z dnia 30.10.2002r., o sygn. akt II S.A. 1956/02 oraz również z 30.10.2002r., o sygn. akt II S.A. 2036-2037/02 wskazał tryb postępowania w sytuacjach gdy mamy do czynienia z dokumentami zawierającymi dane dotyczące prywatności osób fizycznych i tajemnice przedsiębiorców. W uzasadnieniu do orzeczenia II S.A. 2036-2037/02 Sąd podniósł m.in. : *Akta sprawy administracyjnej jako odnoszące się do działania podmiotów publicznych, a mianowicie organów administracji publicznej, stanowią informację publiczną. Inną jest natomiast kwestią dostęp do danych osobowych w nich zawartych czy objętych tajemnicą służbową lub państwową (...) W żadnym razie nie może być jednak tak, aby uznać je w całości za niepodlegające udostępnieniu.*

bez żadnych ustaleń.

Wskazać jednak należy, iż organ wyższego stopnia nie jest władny nakazać Prezydentowi m. st. Warszawy udzielenia informacji, które znajdują się w jego posiadaniu, gdyż zobowiązanie podmiotów będących w posiadaniu informacji publicznej do jej udostępnienia wynika bowiem bezpośrednio z art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podnieść należy, iż samo udostępnienie informacji jest czynnością materialno – techniczną. Oznacza to, że w sytuacji nieuzasadnionej odmowy udzielenia informacji publicznej i braku przesłanek do zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. organ wyższego stopnia musi uchylić zaskarżoną decyzję w całości i umorzyć postępowanie pierwszej instancji w sprawie odmowy udostępnienia żądanej informacji (art. 138 § 1 pkt. 2 k.p.a.), co oznacza, iż z momentem doręczenia decyzji organu wyższego stopnia organ pierwszej instancji nie może – przy zachowaniu identycznych okoliczności prawnych i faktycznych – odmówić udzielenia informacji, powołując tę samą podstawę prawną jak w uchylonej decyzji. Powyższy stan rzeczy oznacza, iż wyeliminowanie z obrotu decyzji Prezydenta m. st. Warszawy powoduje, że w dalszym ciągu aktualny pozostaje do załatwienia wniosek pana [REDAKTOWANE] o udzielenie informacji publicznej w żądanym zakresie i żądanej formie, co do punktu 1 wniosku z dnia 24.11.2006 r. Wskazać należy, iż beczynność organu w tym zakresie może uzasadniać po stronie zainteresowanej wniesienie skargi do sądu administracyjnego po uprzednim wezwaniu tego organu do usunięcia naruszenia prawa.

Natomiast co do punktu drugiego wniosku z dnia 24.11.2006 r., co do którego organ I instancji nie odniósł się, zasadną wydaje się teza, że jest to informacja przetworzona, stąd gdyby strona podtrzymała wniosek w zakresie punktu drugiego należy go rozważyć mając powyższe na względzie.

Konkludując powyższe rozważania wskazać należy, że odwołanie pana [REDAKTOWANE] jest zasadne, co zobligowało Kolegium do uchylenia zaskarżonej decyzji i umorzenia postępowania w I instancji w zakresie odmowy udzielenia panu [REDAKTOWANE] informacji publicznej tj. kopii wystąpień pokontrolnych Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu wydanych w okresie od 1.01.2003r. do 23.11.2006r. oraz listy kontroli przeprowadzonych w tym okresie zgodnie z punktem 1 wniosku z dnia 24.11.2006 r.

Mając na uwadze powyższe skład orzekający SKO orzekł, jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w trybie instancyjnym. Decyzja może być zaskarżona z powodu jej niezgodności z prawem, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Skład Orzekający

1).....2).....3).....

Otrzymują:

1 [REDAKTOWANE]

2. Prezydent m.st. Warszawy
Biuro Kontroli Wewnętrznej i Audytu
00-683 Warszawa
ul. Marszałkowska 77/79