

Olsztyn, dnia 26 lutego 2016 r.

SD.7001.1.3.2015

OLSZTYŃSKA
SPÓŁDZIELNIA MIESZKANIOWA
WPŁYNĘŁO

2016 -02- 26
1400
L.dz.
podpis

Olsztyńska Spółdzielnia Mieszkaniowa
ul. Szarych Szeregów 5
10 - 079 Olsztyn

DECYZJA

na podstawie art. 1 pkt 1 i art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23) oraz art. 5 ust 1 w zw. z art. 16 ust 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.), po rozpatrzeniu wniosku Olsztyńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej o udzielenie informacji publicznej z dnia 3 czerwca 2015 r., w związku z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt II SAB/OL 56/15) orzekam co następuje:

**odmawiam udostępnienia informacji publicznej w zakresie punktów
nr: 1, 5, 8, 10, 12 (dwa pierwsze pytania), 13, 14, 18 oraz 19**

UZASADNIENIE

w dniu 3 czerwca 2015 r. Olsztyńska Spółdzielnia Mieszkaniowa z siedzibą w Olsztynie przy ul. Szarych Szeregów 5 zwróciła się do Prezydenta Olsztyna z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, obejmującym 19 rozbudowanych pytań w zakresie obowiązków wynikających z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.). Po analizie przedmiotowego wniosku stwierdzono, że część danych, o które wnosi Spółdzielnia stanowi informację publiczną przetworzoną. Ze względu na treść art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w dniu 15 czerwca 2015 r. wezwano Spółdzielnię do wykazania, iż udostępnienie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. W piśmie z dnia 24 czerwca 2015 r. wnioskodawca stwierdził, że informacje o które wnosi nie mają charakteru informacji publicznej przetworzonej i mimo szerokiego uzasadnienia swojego stanowiska nie wykazał iż udostępnienie informacji, o które wnosił pismem z dnia 3 czerwca 2015 r. jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W dniu 14 sierpnia 2015 r. Olsztyńska Spółdzielnia Mieszkaniowa złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę na bezczynność organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej. Ponieważ Sąd zobowiązał Prezydenta Olsztyna do rozpoznania wniosku Olsztyńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej z dnia 3 czerwca 2015 r. - organ udzielił w dniu 24 lutego 2016 r. odpowiedzi na pytania nr: 2, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 12 (w części), 15, 16 oraz 17. W opinii organu informacje, o które wniosła Spółdzielnia w pytaniach nr: 1, 5, 10, 12 (dwa pierwsze pytania), 13, 14, 18 stanowią informację publiczną przetworzoną.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje podział na informację publiczną: prostą i kwalifikowaną formę informacji publicznej tj. informację przetworzoną. Obszerne orzecznictwo w tym zakresie, zawiera szereg prób zdefiniowania informacji publicznej o charakterze przetworzonym. 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, wówczas wytworzenie dokumentu żądanej treści wskazywać będzie na proces jej przetworzenia (wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt. II SA/Wa 1721/05).

Orzecznictwo sądowno-administracyjne wypracowało ugruntowany pogląd, zgodnie z którym informacją przetworzoną jest informacja publiczna 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, czyli innymi słowy informacja, która zostanie przygotowana "specjalnie" dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów. Będzie to zatem taka informacja, co do której podmiot zobowiązany do jej udzielania nie dysponuje taką "gotową" informacją na dzień złożenia wniosku, ale jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności. Informacja przetworzona to taka informacja, której wytworzenie wymaga intelektualnego zaangażowania podmiotu zobowiązanego (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 940/14, odwołujący się w treści uzasadnienia do wyroków: wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1347/05, wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1048/07, wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 89/13).

Jeżeli udzielenie informacji powiązane jest z koniecznością przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, obliczeń, wyciągów, zestawień statystycznych połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych, to takie informacje należy zakwalifikować, jako informacje przetworzone (wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r. II SA/Wa 1721/05).

Z uwagi na powyższe, organ stoi na stanowisku, że informacje, o które wnioskowano w pytaniach nr 1, 5, 10, 12 (dwa pierwsze pytania), 13, 14, 18, stanowią informację publiczną przetworzoną. Konsekwencją uznania danej informacji za informację publiczną przetworzoną jest konieczność wykazania, szczególnie istotnego interesu publicznego dla jej uzyskania. Podejście takie jest konsekwencją treści art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym 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.

Ze względu na posłużenie się przez ustawodawcę niezdefiniowanym określeniem „szczególnej istotności dla interesu publicznego”, niezbędnym dla jego wykładni, jest posłużenie się wyrokami sądowno-administracyjnymi wskazującymi co należy pod takim pojęciem rozumieć. Pomocnym w tym zakresie jest m. in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r. (sygn. akt II SA/Wa 1721/05) stanowiący, że w zakresie prawa dostępu do informacji oznacza to, że interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów. W sytuacji zatem braku interesu publicznego w danej sprawie, organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej

przetworzonej powinien wydać decyzję odmawiającą udzielenia żądanej informacji z takim właśnie uzasadnieniem.

Tożsame stanowisko, do zaprezentowanego wyżej wyroku, wyraził także NSA stanowiąc, że przesłanka szczególnie istotnego interesu publicznego jest pojęciem nieostрым i niedookreślonym. Nie mniej jednak zasadnym wydaje się przyjęcie, że przesłanka szczególnie istotnego interesu publicznego uprawniającego do uzyskania informacji przetworzonej występuje wtedy, gdy uzyskanie informacji przetworzonej stwarza realną i konkretną możliwość jej wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej i to w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej (wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2011 r., sygn. akt. I OSK 1870/10, wyrok NSA z dnia 17 maja 2012 r., I OSK 416/12).

Co więcej, osoba żądająca informacji publicznej przetworzonej dla jej uzyskania powinna nie tylko wykazać, że informacja taka jest ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, ale również, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania na przykład organu administracji publicznej, a przez to poprawy ochrony interesu publicznego (decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt SKO 4541/11/12).

Uwypuklone zostało to również w decyzjach SKO w Tarnowie z dnia 4 lipca 2012 r. oraz SKO w Bydgoszczy z dnia 23 maja 2012 r. (odpowiednio sygn. akt SKO.IP/4105/14/12 oraz SKO-43/37/12). Zgodnie z ich treścią, interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych szczególnie z funkcjonowaniem struktury państwa, lecz także do całościowego ujęcia zagadnień związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych. Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu. W zakresie prawa dostępu do informacji interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniłoby działanie jego organów. Wnioskodawca żądający informacji publicznej przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, 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.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie określa, na kim spoczywa obowiązek wykazania interesu publicznego, jest jednak oczywiste - zdaniem NSA - że w pierwszej kolejności powinien to udowodnić wnioskodawca (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r. sygn. akt I OSK 402/11).

Wyżej prezentowane stanowisko jest ugruntowane gdyż na jego poparcie można znaleźć liczne potwierdzenia, m. in. wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 marca 2015 r. stanowiący, że powinność wykazania interesu publicznego spoczywa w głównej mierze na autorze wniosku o udzielenie informacji przetworzonej (w myśl zasady koniecznego współdziałania organu i podmiotu ubiegającego się o załatwienie sprawy w określony sposób). Niewskazanie tej przesłanki nie oznacza jednak, iż organ jest całkowicie zwolniony z obowiązku jej badania. Możliwa jest sytuacja, w której wnioskodawca nie może sam wykazać interesu publicznego, choćby dlatego, że interes jest obiektywnie trudny dla niego do uchwycenia lecz istnieje, bądź jego wykazanie, z uwagi na oczywistość, jest zbędne (sygn. akt I OSK 865/14).

Z uwagi na powyższe, jak i stosując się do wskazań zawartych w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt II SAB/OL 56/15), w którym wskazano, że nie tylko na wnioskodawcy ciąży obowiązek wykazania, że żądana informacja publiczna jest szczególnie istotna dla interesu publicznego, lecz organ ma także obowiązek zbadania tego faktu oraz z uwagi na fakt, że mimo wezwania organu wnioskujący nie wykazał interesu publicznego, organ dokonał oceny czy istota i cel wnioskowanej informacji może mieć realne znaczenie dla funkcjonowania struktur publicznych.

Uznano, że udostępnienie żądanych informacji nie może realnie wpłynąć na usprawnienie funkcjonowania organów samorządu terytorialnego ani nie stworzy realnej i konkretnej możliwości jej wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej. Uzyskanie żądanej informacji nie jest ważne dla dużego kręgu społeczności czy lepszej ochrony interesu publicznego. Wszelkie informacje, o które wniosła Spółdzielnia w pytaniach nr: 1, 5, 10, 12 (dwa pierwsze pytania), 13, 14, 18 służyłyby jedynie prywatnemu interesowi zainteresowanego. W żaden sposób nie można uznać, że treść udzielonych odpowiedzi stworzy realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organu lub ma szczególne znaczenie dla funkcjonowania danego szczebla organów samorządu terytorialnego. W konsekwencji uznano, że brak jest przesłanek uprawniających wnioskodawcę do uzyskania żądanej informacji przetworzonej.

Brak (niewykazanie przez wnioskodawcę pomimo wezwania) interesu publicznego powoduje, że należy wydać decyzję odmawiającą udostępnienia przetworzonej informacji publicznej (wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 481/05).

Konkludując, wobec niewykazania przez Wnioskodawcę szczególnego interesu publicznego, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie pkt 1, 5, 10, 12 (dwa pierwsze pytania), 13, 14, 18 przedmiotowego wniosku oraz niestwierdzenia istnienia takiego interesu przez organ, orzeczono jak w sentencji.

Traktując o informacjach o których udzielenie wnosi Zainteresowany w punkcie 8, to są one objęte tajemnicą skarbową. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa nie każda informacja publiczna podlega udostępnieniu. W myśl art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Zgodnie z art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (t. j. Dz. U. 2015, poz. 613 ze zm.), indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów objęte są tajemnicą skarbową. Przepis ten dotyczy również aktów postępowania podatkowego, kontroli podatkowej oraz aktów postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe. Tajemnicą tą objęte są pełne „treści dokumentów (...) Obejmują one bowiem zawsze dane odnoszące się do danego podmiotu (...) Dane te obejmują również określenie danych osobowych podatnika (imiona i nazwisko, nazwisko rodowe, imiona rodziców), datę urodzenia, miejsce zamieszkania i miejsce wykonywania działalności gospodarczej lub miejsce zatrudnienia (nauki), numer ewidencyjny (PESEL), numer identyfikacji podatkowej (NIP) (...)”¹

¹ J. Brolik, R. Dowgier, L. Etel, C. Kosikowski, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz.*, wyd. LEX, rok wyd. 2013.

Stanowisko judykatury jest w powyższej materii jednolite i jasno precyzuje, że w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej dane podatników mogą być ujawnione jedynie od strony zbiorczej, a nie z punktu widzenia konkretnego podatnika (wyrok NSA w Warszawie z dnia 02.02.2005 r., sygn. akt OSK 1060/04).

Zgodnie z poglądami wyrażanymi przez doktrynę również deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi objęte są tajemnicą skarbową (m. in. pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 31.07.2013 r.).

W kontekście pytania postawionego przez Wnioskującego w punkcie 8 wskazać należy, że pytanie dotyczy jedynie mieszkańców nieruchomości wielorodzinnych. Udzielenie jakiegokolwiek odpowiedzi w tym zakresie jasno wskazywałoby na to, że mieszkańcy zabudowy wielorodzinnej składają lub nie składają deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z użyciem stawki za odpady gromadzone nieselektywnie lub, że wobec nich przeprowadzono postępowanie podatkowe i wydano decyzję określającą wysokość zobowiązania z użyciem stawki dla odpadów gromadzonych w sposób nieselektywny.

Odnosząc się do pytania 19, wskazać należy, iż odpowiedź na nie, nie stanowi informacji publicznej i jako taka nie podlega udostępnieniu w tym trybie. Pojęcie informacji publicznej ustawodawca określił w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 roku, Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.). W ich świetle informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy. *Ponieważ sformułowania te nie są zbyt jasne, należy przy ich wykładni kierować się art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela, realizowanym na zasadach skonkretyzowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2007 roku, sygn. akt II SAB/Wa 68/07).

Można zatem powiedzieć, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

Niemniej jednak, informacja publiczna dotyczy li tylko sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej i dotyczących sfery jego działalności- wyrok WSA z dnia 29 lutego 2012 roku, sygn. akt II SA/Wa 2465/11.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2002 roku, sygn. akt II SAB 56/02 pytanie o zamierzenia organów mogą dotyczyć jedynie polityki zagranicznej i wewnętrznej oraz odnosić się do zamierzeń władzy ustawodawczej i wykonawczej, projektowania aktów normatywnych oraz programów w zakresie realizacji zadań publicznych. Działania planistyczne, które podlegają ustawie o dostępie do informacji publicznej, stanowią więc pewne akty woli przedstawione w uchwalonych wcześniej programach. Nie dotyczą one zamierzeń odnoszących się do wszelkich przyszłych działań organu.

Wniosek o udzielenie informacji publicznej nie może zmierzać do kwestionowania żądanych informacji, nie może być też próbą nawiązania polemiki. Warto dodać, że wniosek ma dotyczyć faktów, nie może być zaś środkiem do ich podważania. W doktrynie kładzie się na

nacisk na zmaterializowaną formę informacji jako jeden z podstawowych elementów definicji informacji publicznej. *Informacją publiczną jest [...] tylko informacja istniejąca w zmaterializowanej postaci, tj. zapisana na nośniku informacji. Formę materialną - pewnego rodzaju "opakowaniem" - w której występują informacje publiczne, stanowi jej nośnik. Nie wszystkie informacje będą w ogóle mogły podlegać ocenie - z punktu widzenia ich treści - czy wypełniają przesłanki do zakwalifikowania ich jako "informacja publiczna". Do tego typu informacji będą należały wszelkie informacje, które nie mają formy zmaterializowanej, tj. nie dają się w żaden sposób odczytać czy zweryfikować. Doskonałym przykładem jest m.in. stan myśli czy pamięci osób piastujących funkcje urzędowe.- M. Pawelczyk, Radca Prawny 2012/12/2-5.*

Nie jest informacją publiczną wniosek, który obejmuje pytanie o zdarzenia przyszłe lub takie, które jeszcze nie nastąpiły. Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów, a prawo dostępu do informacji publicznej oznacza dostęp do informacji już będącej w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i nie może być utożsamiane z prawem do inicjowania działań mających na celu wytworzenie informacji jakościowo nowej- wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 lipca 2013 roku, sygn. akt II SAB/Wa 187/13.

Stanowisko przedstawione powyżej podzielali:

- Zdzisław Zdanowski – Dyrektor Wydziału Środowiska Urzędu Miasta Olsztyna,
- Ewa Łukasik – Błazejewicz – Kierownik Referatu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Wydziału Środowiska Urzędu Miasta Olsztyna,
- Mirosława Chodkowska – inspektor Wydziału Środowiska Urzędu Miasta Olsztyna.

POUCZENIE

Od niniejszej decyzji stronie służy odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie za pośrednictwem Prezydenta Olsztyna w terminie czternastu dni od dnia jej doręczenia.

z up. PREZYDENTA OLSZTYNA

Zdzisław Zdanowski
Dyrektor Wydziału Środowiska

Sprawę prowadzi:

Mirosława Chodkowska
Wydział Środowiska
tel. (89) 527-31-11 wew. 225
ul. Wyzwolenia 30
pok. 12