

Katowice, dnia 16 czerwca 2023r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach

Nr SKO.IP/41.11/87/2023/13330

DECYZJA

na podstawie art. 1 ust. 1, art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity - Dz.U. z 2018r., poz.570) i art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity - Dz.U z 2023 r., poz. 775 ze zm.), po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez:

Panią Annę Szukalską zam.: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

od decyzji nr ZK.1431.56.2023 (OR.KW-0290/23), wydanej w dniu 17 maja 2023r. przez Prezydenta Miasta Racibórz, w przedmiocie odmowy udostępnienia żądanej informacji publicznej

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach

w składzie:

Przewodniczący składu orzekającego: Robert Prokop (sprawozdawca)
Członek składu orzekającego: Anna Kmita
Członek składu orzekającego: Marta Podsiadło - Żmuda

na posiedzeniu w dniu 16 czerwca 2023r.

o r z e k ł o

uchylić w całości zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji

UZASADNIENIE

Prezydent Miasta Racibórz decyzją z dnia 17 maja 2023r. (doręczoną stronie w dniu 25 maja 2023r.) odmówił Pani Annie Szukalskiej udostępnienia informacji publicznej tj. wskazania: 1/ wysokości dodatku specjalnego przyznanego i wypłaconego w 2021r., 2022r. i 2023r. wiceprezydentowi Dawidowi Waćławczykowi wraz z uzasadnieniem; 2/wysokości przyznanych i wypłaconych w 2018r., 2019r., 2020r., 2021r., 2022r. nagród dla wiceprezydenta Miasta Raciborza Dominika Koniecznego wraz z uzasadnieniem; 3/ wysokości przyznanych i wypłaconych w 2021r., 2022r. nagród dla wiceprezydenta Miasta Raciborza Dawida Waćławczyka wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że przyjął, iż wnioskowana informacja ma charakter przetworzony, gdyż ten organ tej informacji obecnie nie posiada, a celem jej udostępnienia musiałby przy zaangażowaniu pracowników i czasu ją dopiero wytworzyć. W dalszej kolejności organ przywołując wyrok WSA w Gdańsku (sygn. akt II SAB/Gd 51/18), definiujący pojęcie „informacja przetworzona” wskazał, że udostępnienie stronie żądanej informacji musiałoby wiązać się z zaangażowaniem pracowników dwóch wydziałów Urzędu Miasta, celem przygotowania żądanego zestawienia (w oparciu o dokumenty wytworzone kilka lat temu). Sprawami kadry i płac zajmuje się Wydział Organizacyjny (gdzie ustalana jest wysokość wynagrodzenia, w tym poszczególnych jego składników oraz w dokumentach personalnych pracownika przechowywane są uzasadnienia przyznanych dodatków specjalnych i nagród), a naliczenie płac realizowane jest w Wydziale Finansowym w oparciu otrzymane z Kadr dokumenty papierowy lub dane wprowadzone do programu kadrowo - płacowego. Zestawienie danych obu ww. Wydziałów Urzędu, zdaniem Prezydenta Miasta Raciborza pozwala na kwalifikowanie żądanej informacji publicznej jako przetworzonej. W związku z powyższym pismem z dnia 25 kwietnia 2023r. wezwano Panią Annę Szukalską do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, który uzasadniałby udostępnienie jej powyższej informacji publicznej. Odnosząc się do wezwania organu, wnioskodawczyni zakwestionowała kwalifikację żądanej informacji za przetworzoną i miała - zdaniem organu - nie wykazać, że „udostępnienie wnioskowanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego z punktu widzenia mieszkańca”. Wskazując, że „prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej, ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili

składania wniosku swoje realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji, której się domaga”, organ odmówił Pani Annie Szukalskiej udostępnienia żądanej informacji publicznej.

Od powyższej decyzji organu pierwszej instancji Pani Anna Szukalska (wskazująca przy tym na okoliczność bycia radną Rady Miasta Racibórz) wniosła w terminie ustawowym, tj. w dniu 29 maja 2023r. (poprzez platformę e-PUAP) odwołanie. Wskazała przy tym, że w jej opinii organ pierwszej instancji nadużyła kategorii informacji przetworzonej, tylko dla tego aby nie udostępnić informacji, która w jej ocenie jest informacją prostą. Strona wskazała, że organ w swej decyzji nie wykazał jak rozległe prace należałoby ewentualnie wykonać aby udostępnić żądaną informację i że ewentualne czynności mogłyby paraliżować pracę Urzędu. W opinii strony wnioskowaną informację można pozyskać w prosty sposób poprzez czynność techniczną, wykonaną w oparciu o funkcjonujący system informatyczny Urzędu Miasta oraz skopiowanie kilku kartek. Jednocześnie strona wskazała, że już wcześniej w ramach dostępu do informacji publicznej otrzymała informację o wysokości dodatku specjalnego i uzasadnienie przyznania tego dodatku dla wiceprezydenta Dawida Waclawczyka za 2021r. i wówczas dysponent informacji publicznej nie kwalifikował żądanej informacji jako przetworzonej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach po zapoznaniu się z aktami przedłożonymi przez organ pierwszej instancji ustaliło, że w dniu 12 kwietnia 2023r. Pani Anna Szukalska, jako radna Rady Miasta Racibórz wystąpiła do Prezydenta Miasta Racibórz z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej tj. wskazanie: 1/ wysokości dodatku specjalnego przyznanego i wypłaconego w 2021r., 2022r. i 2023r. wiceprezydentowi Dawidowi Waclawczykowi wraz z uzasadnieniem; 2/wysokości przyznanych i wypłaconych w 2018r., 2019r., 2020r., 2021r., 2022r. nagród dla wiceprezydenta Miasta Raciborza Dominika Koniecznego wraz z uzasadnieniem; 3/ wysokości przyznanych i wypłaconych w 2021r., 2022r. nagród dla wiceprezydenta Miasta Raciborza Dawida Waclawczyka wraz z uzasadnieniem. We wniosku wskazano, że żądana informacja nie ma charakteru przetworzonej, gdyż możliwa jest do pozyskania poprzez skopiowanie kilku kartek dokumentów. Jednocześnie wnioskodawczyni wskazała, że działając jako radna jest uprawniona do kontroli wydatków publicznych gminy, a tym samym istnieje interes

publiczny w udostępnieniu jej żądanej informacji, celem tego aby mogła ona posiadać wszelkie niezbędne wiadomości do prawidłowego wykonywania mandatu radnego i podejmować w imieniu społeczności lokalnej stosowne decyzje np. przy głosowaniach nad budżetem gminy. Odnosząc się do wniosku strony, Prezydent Miasta Racibórz uznał, że żądana przez stronę informacja publiczna ma charakter przetworzony, a ona sama nie wykazała istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego, przemawiającego za udostępnieniem takiej informacji - co skutkowało wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (będącej przedmiotem obecnego postępowania odwoławczego).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach po zapoznaniu się z aktami sprawy oraz treścią odwołania postanowiło uchylić w całości zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Zważywszy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity - Dz.U. z 2022r., poz. 902) Prezydent Miasta Racibórz jako organ władzy publicznej zobowiązany jest do udostępniania informacji publicznej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy, „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. 1 powoływanej ustawy „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”. W przedmiotowej sprawie poza sporem między stroną a organem pierwszej instancji pozostawało to, że informacja o kwotach: dodatków specjalnych przyznanych i wypłaconych w 2021r., 2022r. i 2023r. wiceprezydentowi Dawidowi Waclawczykowi; przyznanych i wypłaconych w 2018r., 2019r., 2020r., 2021r., 2022r. nagród dla wiceprezydenta Miasta Raciborza Dominika Koniecznego; przyznanych i wypłaconych w 2021r., 2022r. nagród dla wiceprezydenta Miasta Raciborza Dawida Waclawczyka; a także uzasadnienia przyznania ww. dodatków i nagród - stanowi informację publiczną. Spornym było jedynie to czy żądana przez stronę informacja ma charakter przetworzony, a jeżeli tak czy istnieje szczególnie istotny interes publiczny aby udostępnić taką informację Pani Annie Szukalskiej (radnej RM Racibórz). W opinii Kolegium Odwoławczego w przedmiotowej sprawie organ pierwszej instancji kwalifikując żądaną informację jako przetworzoną nie

odniósł się do uwag wnioskodawczyni, że żadna przez nią informacja ma charakter prosty i możliwa jest do szybkiego pozyskania z wydruku z elektronicznego systemu kadrowo-płacowego Urzędu Miasta Racibórz oraz skopiowania kilku dokumentów z dokumentacji personalnej pracowników (wiceprezydentów) objętych wnioskiem. Nadto, poza ogólnym wskazaniem na potrzebę angażowania w proces udostępnienia żądanej informacji pracowników dwóch wydziałów Urzędu Miasta i to w znacznym zakresie czasowym, organ pierwszej instancji nie przedstawił zakresu materiału wyjściowego jaki wymagałby ewentualnej analizy oraz nie wskazał jakie to czynności mieliby wykonać pracownicy Urzędu angażowani w proces ewentualnego pozyskania wnioskowanej przez stronę informacji. Powyższa okoliczność powoduje, że ewentualna kontrola decyzji organu pierwszej instancji przez organ wyższego stopnia, czy też ewentualnie również przez sąd administracyjny, stawałaby się iluzoryczna. Już ta okoliczność - zdaniem SKO - jest wystarczająca dla uchylenia zaskarżonej decyzji i skierowania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Jednak Kolegium Odwoławcze zauważa i drugi powód przemawiający za koniecznością uchylenia zaskarżonej decyzji. Gdyby nawet przyjąć, że ewentualne analizy i oceny mogły prowadzić do kwalifikowania żądanej przez stronę informacji jako przetworzonej (a taką jest informacja, której udostępnienia wymaga poniesienia pewnych kosztów osobowych i finansowych trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami dysponenta informacji publicznej), to - zdaniem SKO - po stronie organu pierwszej instancji zabrakło oceny czy Pani Anna Szukalska jako radna RM Racibórz (powołująca się we wniosku na działanie w imię interesu publicznego) w rzeczywistości nie mogła w przedmiotowej sprawie być uznana za podmiot uprawniony do uzyskania informacji publicznej przetworzonej, dotyczącej tak istotnej kwestii jako prawidłowość wydatków publicznych. Powyższe oznacza naruszenie przez organ pierwszej instancji art. 6, art. 7, art. 8, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a. Kolegium Odwoławcze wskazuje, że organ pierwszej instancji w ramach swych działań rozpatrując wniosek strony, zobowiązany był dokonać oceny czy radna Anna Szukalska ma możliwość wpływu na poprawę funkcjonowania samorządu gminnego i czy wnioskowana informacja dotyczy interesu ogółu (związana była z wykonywaniem funkcji radnej) lub tylko jej interesu prywatnego. W tym miejscu Kolegium Odwoławcze wskazuje, że doktrynie prawa administracyjnego radni, postowie, itp. przedstawiciele określonych kręgów społecznych wskazywani są jako przykład podmiotu mającego możliwość wpływania na rzeczywistość publiczną, dotyczącą szerokie kręgu

ludności (mieszkańców), a w codziennej działalności publicznej mają oni możliwość wykorzystywania uzyskanych informacji publicznych w celu usprawnienia funkcjonowania odpowiednich organów władzy publicznej. Za uznaniem radnego jako podmiotu uprawnionego do ewentualnego uzyskania informacji publicznej przetworzonej (gdy nie istnieją szczególne wyłączenia związane np. z tajemnicą ustawowo chronioną) wielokrotnie i od lat opowiadały się w swych orzeczeniach także sądy administracyjne (patrz np.: wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014r., sygn. akt I OSK 271/13 ; wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 lutego 2023r., sygn. akt II SA/Łd 1070/22; wyrok WSA we Wrocławiu z 9 marca 2023r., sygn. akt IV SA/Wr 595/22).

W takiej sytuacji, zaskarżona decyzja organu pierwszej instancji musi być obecnie uznana za przynajmniej przedwczesną (gdyby jej wydanie było w przyszłości możliwe) i uchylona do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W ramach ponownego rozpoznania sprawy Prezydent Miasta Racibórz w pierwszej kolejności ustali czy żądana przez stronę informacja rzeczywiście nie może być uznana - jak na to wskazuje strona - za informację prostą, udostępnianą w ramach zwykłej czynności technicznej, która nie prowadzi do potrzeby angażowania znaczących zasobów pracowniczych i finansowych Urzędu Miasta w Raciborzu. W przypadku przeciwnych twierdzeń, organ pierwszej instancji zobowiązany jest do szczegółowego uzasadnienia swej oceny, że żądaną informację należy traktować jako przetworzoną - co oznacza wskazanie wielkości zasobu dokumentów wymagających szczegółowych analiz, szczegółowego zakresu czynności które byłyby wymagane celem udostępnienia informacji oraz potencjalnego zasobu ludzkiego, który musiałby taką pracę wykonać. W przypadku powzięcia wiedzy, że żądana informacja ma charakter przetworzony, organ pierwszej instancji w dalszym kroku winien jednoznacznie ustalić w jakim charakterze działa wnioskodawczyni i czy chociażby tylko z racji piastowania mandatu radnej nie może ona otrzymać wnioskowanej informacji (nawet gdyby była ona uznana za przetworzoną). Kolegium Odwoławcze także wskazuje, że w sytuacji zamiaru ponownego wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, organ pierwszej instancji winien wskazać dlaczego obecnie odmiennie podchodzi do wniosku strony, gdy w przeszłości udostępnił jej (jako informację prostą) dane dotyczące kwoty dodatku specjalnego przyznanego Wiceprezydentowi Miasta Racibórz - Dawidowi Waclawczykowi, w 2021r. oraz uzasadnienie przyznania tego dodatku.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Decyzja niniejsza w myśl art. 16 § 2 k.p.a. jest ostateczna.

Od niniejszej decyzji nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, jednak strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia. Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach (40-032 Katowice, ul. Henryka Dąbrowskiego 23). Wymogi formalne sprzeciwu określają art. 46, art. 47 i art. 64b § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity – Dz.U z 2023r., poz. 259 ze zm.).

Wniesienie sprzeciwu na ww. decyzję, wymaga uiszczenia wpisu w wysokości 100 zł. Strona może ubiegać się o przyznanie jej prawa pomocy poprzez ustanowienie adwokata lub rady prawnego. Zasady przyznawania prawa pomocy oraz skutki określają art. 243 – 262 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Członek SKO w Katowicach

Robert Prokop

(podpisano elektronicznie)

Członek SKO w Katowicach

Anna Kmita

Członek SKO w Katowicach

Marta Podsiadło-Żmuda

O t r z y m u j a:

1/ Pani Anna Szukalska

e-PUAP: /AnnaSzukalska672/domyslna

2/ Prezydent Miasta Racibórz

ul. Króla Stefana Batorego 6

47-400 RACIBÓRZ

(wraz z aktami sprawy)

3/ aa.