

Radom, dnia 22 września 2009 r.

.....
.....
.....

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w

za pośrednictwem

Prezydenta Miasta Radomia

Wnioskodawca: (...)

Strona przeciwna: Prezydent Miasta Radomia

Odwołanie
od Decyzji Prezydenta Miasta Radomia
nr 8/2009
z dnia 8 września 2009 r.
w przedmiocie odmowy o udostępnienia informacji publicznej

Niniejszym na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 127 § 1 i 2 i 129 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego składam odwołanie od Decyzji Prezydenta Miasta Radomia z dnia 8 września 2009 r. w sprawie umorzenia postępowania o udzielenie informacji publicznej.

Powyższej Decyzji zarzucam:

1. Naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji poprzez nieudostępnienie informacji publicznej w postaci dokumentów wskazanych we wniosku o udostępnienie informacji publicznej,
2. Naruszenie art. 10 w zw. z art. 14 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej,
3. Naruszenie przepisu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej,
4. Naruszenie przepisu art. 61 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 2 i art. 22 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Poprzez

- niewykonanie mojego wniosku o udostępnienie informacji publicznej zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Wskazując na powyższe, wnoszę o:

- Stwierdzenie nieważności decyzji nr 8/2009 zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ewentualnie wnoszę o:

- 1) uchylenie przedmiotowej Decyzji,
- 2) zgodnie z art. 138 § 2 Kodeksu Postępowania administracyjnego, przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia,
- 3) zobowiązanie Prezydenta Radomia do wykonania czynności związanych z udostępnieniem informacji publicznej,
- 4) o przeprowadzenie rozprawy zgodnie z art. 17 ustawy o Samorządowych Kolegiach Odwoławczych w celu przyspieszenia postępowania oraz wyjaśnienia wszystkich interesów i stanowisk stron.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 31 lipca 2009 r. wniosłem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

- 1) Wykazu lokali mieszkalnych wynajętych z mieszkaniowego zasobu gminy w okresie od 1 stycznia do 30 lipca 2009 roku z informacją, komu został wynajęty i na jakich warunkach.
- 2) Kopii umów na wynajem lokali mieszkalnych wspomnianych w p.1.
- 3) Kopii opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej w ww. sprawach.
- 4) Informacji na temat składu i prac Społecznej Komisji Mieszkaniowej w okresie od 1 stycznia do 30 lipca 2009 roku, w tym kopii protokołów z jej posiedzeń oraz podjętych uchwał, decyzji lub opinii.

Dowód: wniosek z dnia 31 lipca 2009 r.

Pismem z dnia 18 sierpnia 2009 r. Prezydent Miasta Radomia w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji udostępnił mi jedynie część informacji publicznych odnośnie ilości i przyczyn wynajętych lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. W pozostałym zakresie Prezydent wskazał na różne przepisy prawa oraz rozwiązania proceduralne zarówno w zakresie dostępu do informacji publicznej jak i ochrony danych osobowych.

W pierwszej kolejności podniósł, iż w stosunku do punktów 1, 2, 3 wniosku o udostępnienie informacji publicznej „*brak jest możliwości udostępnienia informacji nt. osób, które otrzymały powyższe lokale, kopii umów na wynajem lokali mieszkaniowych oraz kopii opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej, gdyż zgodnie z art. 1 ustawy (...) o ochronie danych osobowych, przetwarzanie powyższych danych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą. Z uwagi na informacje, jakie są żądane w powyższym wniosku, wskazać należy, że mają one charakter informacji publicznej przetworzonej i ich udostępnianie może nastąpić po wykazaniu powodów, dla których spełnienie żądania będzie istotne dla interesu publicznego*”.

Następnie Prezydent wskazał w odpowiedzi na punkt 4 wniosku na Zarządzenie, które ukonstytuowało działanie Społecznej Komisji Mieszkaniowej, oraz ilość posiedzeń komisji i liczbę wydanych opinii. W zakresie udostępnienia treści opinii oraz protokołów z posiedzeń Komisji podniesione zostały argumenty o ochronie danych osobowych i możliwości udostępnienia po wskazaniu powodów, dla których spełnienie żądania będzie istotne dla interesu publicznego.

W związku z powyższym wskazano mi, iż zachodzi konieczność wykazania szczegółowego interesu

publicznego w oczekiwanej informacji przetworzonej w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, pod rygorem umorzenia postępowania zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Dowód: Pismo Prezydenta Radomia z 18 sierpnia 2009 r.

W odpowiedzi na to pismo w dniu 20 sierpnia 2009 r. wskazałem, iż nastąpiło pomylenie rozwiązań przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Dowód: Moje pismo z 20 sierpnia 2009 r.

Następnie otrzymałem decyzję nr 8/2009 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej. Z rozstrzygnięcia przedmiotowej decyzji wynika, iż Prezydent wydał decyzję o ograniczeniu prawa do informacji, natomiast z uzasadnienia decyzji wynika, iż miał na myśli przetworzenie informacji publicznej.

Dowód: Decyzja nr 8/2009 Prezydenta Radomia z 8 września 2009 r.

W tym miejscu wskazuję, iż faktycznie nie wiem, czego przedmiotowa decyzja dotyczy. Czy decyzja nr 8/2009 jest skutkiem kolejno: mojego wniosku z dnia 31 lipca 2009 r., następnie pisma Prezydenta z dnia 18 sierpnia 2009 r., mojej odpowiedzi z dnia 20 sierpnia 2009 r. - to zgodnie ze swoim pouczeniem (tak pismo Prezydenta z dnia 18 sierpnia 2009 r. ostatni wers pierwszej strony oraz pierwszy wers strony drugiej) winien umorzyć postępowanie o udostępnienie informacji publicznej (zgodnie z art. 14 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej)? Czy też jest wydana po upływie maksymalnie 14 dni (czyli w rzeczywistej bezczynności) decyzją o odmowie udostępnienia informacji publicznej (na co wskazuje rozstrzygnięcie – tak wskazane przepisy oraz formuła „*Prezydent Miasta Radomia odmawia udostępnienia informacji publicznej*”)?

Za jednym lub drugim rozstrzygnięciem trudno skarżącemu się opowiedzieć, ponieważ nie wie, w jakiej faktycznie procedurze winien się odwoływać. Czy też wskazywać, że jednak uzasadnił przetworzenie, czy też kwestionować ochronę danych osobowych?

Skarżący wskazuje, iż wydanie decyzji błędnej w tym przypadku prowadzi do uniemożliwienia skutecznego dochodzenia prawa do informacji. Inne skutki procesowe wiąże ze sobą decyzja odmowna poprzez powołanie się na ochronę danych osobowych – pozew do sądu powszechnego, a inną umorzenie postępowania.

Przywołane w rozstrzygnięciu decyzji przepisy nie mają zastosowania dla wskazanego postępowania, dotyczą innych instytucji postępowania o udostępnienie informacji publicznej i jako takie nie prowadzą do przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z ostrożności wskazuję na już podniesione w piśmie do Prezydenta argumenty odnośnie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Moim wnioskiem zwróciłem się o udostępnienie informacji prostych niewymagających żadnego przetworzenia. Trudno uznać, iż udostępnienie rzeczywiście istniejącego dokumentu, np. treści opinii, wymaga wytworzenia jakiegokolwiek informacji publicznej, na którą składałyby się informacje publiczne pochodzące z innych źródeł. Przetworzenie informacji polega na wytworzeniu nowej informacji publicznej np. poprzez zestawienie (o tym faktycznie stanowi przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej może dokonać wyłącznie następujących czynności:

1. Udostępnić informację publiczną;
2. Zażądać wskazania przesłanek z art. 3 ust. 1 pkt 1;
3. Wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej;
4. Wskazać, iż nie może udostępnić informacji publicznej w formie i w sposób określony we wniosku i zaproponować inny sposób udostępnienia;
5. Ewentualnie w wyjątkowych okolicznościach może przedłużyć okres udostępnienia do 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku;
6. Poinformować, iż żądana informacja nie jest informacją publiczną;
7. Poinformować, iż nie jest w posiadaniu określonej informacji publicznej.

Jeżeli żadna z tych czynności nie została wykonana, podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej pozostaje w beczynności.

W przedmiotowej sprawie Prezydent żądał ode mnie uzasadnienia dla przetworzenia informacji publicznych. W sytuacji takiej, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiot zobowiązany informuje wnioskującą osobę o zaistnieniu przesłanki przetworzenia informacji publicznej i wskazuje 14-dniowy termin do uzasadnienia, co też nastąpiło.

Następnie, jeżeli uznaje uzasadnienie wnioskującej osoby, to udostępnienia informację, albo w przypadku oceny, iż uzasadnienie nie wykazało, że udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej następuje umorzenie w formie decyzji (*„Składając wniosek o udostępnienie konkretnych informacji, skarżąca nie była zobowiązana do posiadania wiedzy, czy żądana przez nią informacja stanowi informację przetworzoną, ocena bowiem charakteru żądanej informacji należy do organu obowiązującego do jej udostępnienia. Jak wynika z art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób, lub w jakiej formie, informacja może być udostępniona niezwłocznie. W związku z powyższym, pismem z dnia [...] maja 2009r., Naczelnik Urzędu Skarbowego w [...] wezwał skarżącą do wykazania we wskazanym terminie interesu publicznego w uzyskaniu wnioskowanej przetworzonej informacji publicznej”* Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 404/09).

W tym miejscu wskazuję na budowę przepisu art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustawodawca przewidział dwie sytuacje, w których podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej może wydać decyzję. W pierwszym przypadku w sytuacji zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji i art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W drugim przypadku zgodnie z art. 14 ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 1 wydawana jest decyzja o umorzeniu postępowania. W tych dwóch przypadkach wydawane są decyzje w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej.

W związku z powyższym niezrozumiałe jest, jakie intencje przyświecają wezwaniu mnie do uzasadnienia przetworzenia informacji publicznej. W przypadku ograniczenia w dostępie do informacji publicznej, a tym samym zgodnie z art. 16 w zw. z art. 22 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, winno nastąpić ograniczenie dostępu poprzez wydanie decyzji – bo jak w piśmie z dnia 18 sierpnia 2009 r. powołuje się Prezydent na prawo do prywatności.

Jednakże z pisma z dnia 18 sierpnia 2009 r. wynika, iż Prezydent miał na myśli przetworzenie, czyli czynności wskazane w art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji

publicznej.

Podnoszę, iż przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 wprowadził do prawa do informacji instytucję informacji publicznej przetworzonej. Zakres informacji przetworzonej wskazany został już podczas prac nad ustawą o dostępie do informacji publicznej: „Pamiętajmy, że przepis art. 3 dotyczy sytuacji, w której żąda się informacji nieistniejącej, czyli sporządzenia informacji poprzez zagregowanie. Jest oczywiste, że prawo do informacji obejmuje również tę wiedzę, która nie przybrała postaci przetworzonej.”. (Biuletyn nr: 4714/III Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów).

Identyczne stanowisko zajmują sądy, wskazując, iż przetworzenie informacji polega na wytworzeniu nowej informacji publicznej poprzez dokonywanie czynności połączenia kilku informacji publicznych, tak też wskazane wyżej postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 404/09 „Informacja przetworzona, mimo że nie jest przez ustawę wyraźnie zdefiniowana, stanowi informację, do udzielenia której wymagane są dodatkowe czynności, podejmowane przez organ obowiązany do udostępnienia informacji. Czynności te związane są z sięganiem do dokumentacji źródłowej, dokonywaniem analiz, obliczeń, zestawień statystycznych.”. Instytucja „informacji przetworzonej” ma zapobiegać żądaniu przez każdego informacji, które wymagałyby tworzeniu i opracowywaniu nowych informacji.

Ograniczenie prawa do informacji publicznej następuje w drodze decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Jeżeli w sprawie uznano, iż zachodzi ograniczenie, o jakim mowa w art. 5 ust. 2, to winno zostać to dokonane decyzją wraz ze wszystkimi przesłankami dla wydania takiej decyzji. W żadnym przypadku nie można utożsamiać przetworzenia z ograniczeniem – są to odrębne instytucje procedury dostępu do informacji publicznej i mają odrębny charakter. Ustawodawca wyraźnie oddzielił obie instytucje i zgodnie z przepisem art. 3 wskazał pomocniczo zakres prawa do informacji publicznej, a dopiero w następnych przepisach art. 5 wskazał ograniczenie prawa do informacji publicznej. Bezsprzecznie informacja publiczna tzw. prosta czy też informacja publiczna przetworzona może podlegać ograniczeniu, o jakim stanowi art. 61 ust. 3 Konstytucji i art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tym samym nie można utożsamiać ograniczenia z przetworzeniem, czy przetworzenia z ograniczeniem. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera podstawy prawnej do dokonania czynności przetworzenia poprzez ograniczenie.

Za stanowiskiem takim przemawia również ugruntowana linia orzecznicza sądów wskazująca, iż ograniczenie jawności musi być wyjątkowe i nie może być dowolnie rozszerzane. Sąd Najwyższy – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z dnia 1 czerwca 2000r. (sygn. akt III RN 64/00) wskazał, iż „Podobnie jak odmowa udzielenia informacji, także odmowa udostępnienia prasie akt urzędowych może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą (...) W interesie Rzeczypospolitej Polskiej leży bowiem gwarantowanie prasie jak najszerszego dostępu do informacji, będących w posiadaniu organów i instytucji publicznych, rozumianego jako prawo do uzyskania informacji nie tylko w formie przekazu ustnego, pisemnego czy w innej postaci od zobowiązanego organu, lecz także poprzez wgląd do akt powstałych w rezultacie jego działalności. Natomiast wszelkie ustawowe ograniczenia wolności prasy, w tym prawa do informacji, nie mogą być interpretowane rozszerzająco, bowiem naruszają to także prawo obywateli do rzetelnej informacji i zasadę jawności życia publicznego”. Czy też wyrok NSA z dnia 2 lipca 2003 r., w uzasadnieniu którego wskazano, „że ogólną zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji RP jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady winny być sformułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości winny przemawiać na rzecz dostępu.”.

Ponadto wskazuje na treść uzasadnienia przedmiotowej decyzji, która wskazuje zarówno na ograniczenie dostępu do informacji publicznej, jak i na przetworzenie informacji publicznej. Jednakże nie wynika zarówno z rozstrzygnięcia decyzji ani z uzasadnienia czy to jest umorzenie postępowania.

Również w uzasadnieniu decyzji pojawia się pierwszy raz informacja, iż Miejski Zarząd Lokalami nie posiada wykazu lokali o jakie się zwracałem. Skarżący nie wie, jak się odnieść do takiego stanowiska, które pojawia się dopiero w uzasadnieniu do decyzji. Trudno uznać, iż podmiot zarządzający lokalami nie ma wykazu tych lokali. Już pierwsze pismo Prezydenta z dnia 18 sierpnia 2009 r. (akapit drugi) wskazuje odmiennie. Prezydent wskazał mi liczbę wynajętych lokali oraz warunki, w jakich zostały wynajęte.

Przedmiotowa decyzja wydana została sprzecznie z przepisami i jako taka nie może się ostać w obrocie prawnym.

Powyższe wskazuje, iż odwołanie od Decyzji zasługuje na uwzględnienie.

Załącznik:

- dowody wymienione w odwołaniu
- odpis odwołania wraz z załącznikami – 1 egz.

.....