



**450 lat
UNII
LUBELSKIEJ**

PREZYDENT MIASTA LUBLIN

plac Króla Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin, tel.: +48 81 466 2010, fax: +48 81 466 2011
ePUAP: /UMLublin/SkrytkaESP, www.um.lublin.eu

KP-PP-I.1431.129.2019

Lublin, 14 maja 2019 r.

DECYZJA O ODMOWIE UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Działając na podstawie art. 16 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 z późn. zm.) oraz art. 104 i 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018, poz. 2096 z późn. zm.), po rozpatrzeniu wniosku z dnia 15 marca 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej złożonego przez Fundację Miasto Obywatelskie Lubartów, w imieniu której występuje Pani Elżbieta Wąs - Prezes Zarządu, adres: /MOLubartow/domyslna@ePUAP1

orzekam

odmówić udostępnienia informacji publicznej w części dotyczącej kosztów wyjazdów służbowych oraz kosztów reprezentacyjnych poniesionych przez Urząd Miasta Lublin w latach 2014 - 2018 na rzecz Prezydenta Miasta Lublin z podziałem na poszczególne kategorie.

Uzasadnienie

W dniu 15 marca 2019 r. za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej, ePUAP) do Urzędu Miasta Lublin wpłynął wniosek Fundacji Miasto Obywatelskie Lubartów, dokument podpisany profilem zaufanym przez Anią Elżbietę Wąs – Prezesa Zarządu, zgodnie z informacją z Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego uprawnioną do samodzielnego składania oświadczeń woli w imieniu Fundacji (dalej „Wnioskodawca”) o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

- 1) *kosztów korzystania z samochodu prywatnego,*
- 2) *kosztów wyjazdów służbowych,*
- 3) *kosztów reprezentacyjnych*

poniesionych przez urząd w latach 2014 - 2018 na rzecz Prezydenta Miasta Lublin z podziałem na poszczególne kategorie.

Po przeanalizowaniu zakresu żądania Wnioskodawcy, posiadanych danych oraz zakresu obowiązków organu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej organ ten ocenił,



że dane w zakresie kosztów korzystania z samochodu prywatnego w latach 2014 - 2018 na rzecz Prezydenta Miasta Lublin stanowią informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia o dostępie do informacji publicznej (dalej: „u.d.i.p.”) i pismem z dnia 26 marca 2019 r. udzielił odpowiedzi w tym zakresie.

Natomiast w zakresie kosztów wyjazdów służbowych i reprezentacyjnych poniesionych przez Urząd Miasta Lublin w latach 2014 - 2018 na rzecz Prezydenta Miasta Lublin z podziałem na poszczególne kategorie organ ustalił, że dane te stanowią informację publiczną przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., a jej wytworzenie i udostępnienie jest skorelowane z występowaniem po stronie Wnioskodawcy przesłanki szczególnego interesu publicznego. Organ nie posiada bowiem na dzień złożenia wniosku gotowego wykazu kosztów wyjazdów służbowych, ani kosztów reprezentacyjnych odnoszących się do Prezydenta Miasta Lublin w latach 2014 – 2018, a przygotowanie takiej informacji obejmuje szeroki zakres czynności, tj.: zgromadzenie, selekcję oraz analizę kilku tysięcy dokumentów.

W związku z powyższym organ zobowiązany do udostępnienia informacji pismem z dnia 26 marca 2019 r. wezwał Wnioskodawcę do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego w uzyskaniu żądanych informacji.

Pomimo upływu wyznaczonego przez organ terminu na uzupełnienie wniosku, Wnioskodawca nie wykazał szczególnie istotnego interesu publicznego w uzyskaniu żądanych informacji. W dniu 6 maja 2019 r. Wnioskodawca przesłał jedynie pismo, w którym wyraził swoje stanowisko w sprawie podkreślając, że wniosek dotyczy informacji publicznej prostej i nie istnieje po stronie Wnioskodawcy potrzeba wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, a także wnosi o niezwłoczną realizację wniosku z dnia 15 marca 2019 r..

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności sprawy oraz przepisy ustawy – jak również orzecznictwo sądów administracyjnych organ I instancji zważył i ustalił co następuje.

Nie budzi żadnych wątpliwości, że wnioskowana i będąca przedmiotem odmowy udostępnienia informacja dotycząca kosztów wyjazdów służbowych i kosztów reprezentacyjnych poniesionych poprzez urząd w latach 2014-2018 na rzecz Prezydenta Miasta Lublin z podziałem na poszczególne kategorie stanowi, co do zasady przedmiot informacji publicznej, a adresat wniosku należy do kręgu podmiotów zobowiązanych w rozumieniu ustawy do przekazywania takich informacji wnioskodawcom na zasadach określonych w powyższej ustawie. Zasadniczy jednak problem w niniejszej sprawie sprowadza się do ustalenia charakteru informacji żądanej przez Wnioskodawcę oraz istnienia po stronie Wnioskodawcy przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego.

W przypadku informacji publicznej przetworzonej stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. uprawnienie do uzyskania informacji publicznej ogranicza się jedynie do takich przypadków, w jakich jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Realizacja żądania zawartego w przedmiotowym wniosku, obejmującego udostępnienie kosztów wyjazdów służbowych i kosztów reprezentacyjnych poniesionych poprzez Urząd Miasta Lublin w latach 2014-2018 na rzecz Prezydenta Miasta Lublin z podziałem na poszczególne kategorie nie polegałaby na udostępnieniu prostej informacji publicznej, względem której nie zachodzi potrzeba podejmowania jakichkolwiek złożonych czynności technicznych lub analitycznych, tzn. nie byłoby konieczne przetwarzanie. Taka ocena byłaby pobieżna, nie uwzględniająca



posiadanych danych oraz zakresu czynności, jakie musiałyby być podjęte przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji, aby zadośćuczynić żądaniu Wnioskodawcy.

W związku z tym, w celu przygotowania żądanej przez Wnioskodawcę informacji niezbędna jest analiza całości akt spraw dotyczących kosztów wyjazdów służbowych i kosztów reprezentacyjnych poniesionych poprzez Urząd Miasta Lublin w latach 2014-2018 na rzecz Prezydenta Miasta Lublin z podziałem na poszczególne kategorie.

Urząd Miasta Lublin gromadzi wprowadzić dokumenty i dane dotyczące wyjazdów i delegacji służbowych, w postaci stosownych dokumentów, lecz ich zawartość nie odpowiada zakresowi żądanych informacji.

W pierwszym rzędzie należy wymienić pisemne polecenie wyjazdu w podróż służbową. Zgodnie z art. 77⁵ § 1 Kodeksu pracy podróż służbowa odbywa się na polecenie pracodawcy, które powinno być skonkretyzowane, określać zadanie i termin jego wykonania. Polecenie jest jednocześnie dokumentem, na podstawie którego ewidencjonuje się i rozlicza podróż służbową. Wzór polecenia wyjazdu w podróż służbową obowiązujący w Urzędzie Miasta Lublin zawiera informacje dotyczące: imienia i nazwiska pracownika, funkcji, terminu podróży służbowej, miejsca, celu wyjazdu, środka transportu, kosztów dotyczących wyżywienia, przejazdu środkiem transportu z wyłączeniem przejazdu samochodem służbowym. Polecenie wyjazdu w podróż służbową nie zawiera informacji w zakresie kosztów wyjazdu przypadającego na osobę. Te, nieuwjęte w poleceniu wyjazdu w podróż służbową, dane wymagają weryfikacji dokumentów źródłowych przez pracowników z różnych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Lublin (Wydziałów).

Rozliczenie podróży służbowej odbywa się na podstawie oświadczenia delegowanego pracownika zawierającego informację o:

- zapewnionych posiłkach,
- kosztach noclegu,
- kosztach dojazdu środkami komunikacji miejscowej,
- innych kosztach opłaconych przez Urząd Miasta Lublin,
- innych kosztach opłaconych przez delegowanego,
- pobranych zaliczkach,
- miejscowości, dacie i godzinie wyjazdu,
- miejscowości, dacie i godzinie przyjazdu,
- liczbie załączonych dowodów,
- wskazaniu formy wypłaty należności.

Na podstawie oświadczenia pracownika – w Wydziale Budżetu i Księgowości Urzędu Miasta Lublin dokonuje się rozliczenia określając:

- czas trwania podróży,
- wysokość diety,



- koszty przejazdu,
- ryczałt na pokrycie kosztów dojazdu środkami komunikacji miejscowej,
- koszt noclegów według rachunków,
- koszt noclegu według ryczałtu,
- inne wydatki według załączników,
- ogółem koszt podróży,
- wysokość pobranej zaliczki,
- kwotę do wypłaty/zwrotu.

W Urzędzie Miasta Lublin, w latach 2014-2018 wydano ok 8.000 delegacji krajowych, co daje ok 8.000 rozliczeń oraz innych związanych z nimi dokumentów, które należałoby odpowiednio wyselekcjonować, poddać analizie pod kątem zakresu żądania oraz zgromadzić i uszeregować poszczególne informacje w celu wyliczenia kosztu pojedynczego wyjazdu służbowego Prezydenta Miasta Lublin specjalnie na potrzeby Wnioskodawcy. W tym miejscu należy wskazać, że możliwe są takie sytuacje, że w jednym wyjeździe służbowym uczestniczy kilka osób. Z wstępnych obliczeń wynika, że podjęcie przez organ tych dodatkowych czynności tj. czasu niezbędnego dla udzielenia informacji – tj. przygotowanie danych w zakresie wyjazdu służbowego pracownika, zajmuje średnio 20 minut. Szacunkowo wyjazdów Prezydenta Miasta Lublin może być ok. 200, przy założeniu, że podróż odbywała się samochodem służbowym do tego należy doliczyć wyjazdy służbowe kierowcy, co daje łącznie ok 400 wyjazdów, których dokumentację należałoby wyodrębnić z całej puli rozliczeń. Przeprowadzenie wszystkich czynności niezbędnych dla udzielenia żądanej informacji takich jak np.: dokonanie stosownych wyliczeń oraz analiz wszystkich dokumentów związanych z eksploatacją danego pojazdu, wymagałoby zatem poświęcenia w sumie około 134 godzin, co w przeliczeniu na 40 godzinny tydzień pracy wymagałoby to około 4 tygodni pracy 1 pracownika, który przez cały czas musiałby wykonywać daną pracę tj. gromadzenie i analiza danych. Ponadto przedmiotem analizy należałoby objąć również delegacje i wyjazdy zagraniczne, których w okresie wskazanym we wniosku z udziałem Prezydenta Miasta Lublin odbyło się 14. Wprawdzie koszty tych podróży zostały obliczone, ale dotyczą one wszystkich uczestników wyjazdu (łącznie), a część z nich należy traktować wyłącznie jako wydatek wspólny (dla całej grupy uczestników) i nie jest możliwy podział w odniesieniu do jednej konkretnej osoby. Koszty wyjazdu w każdym przypadku obejmowały różne elementy (koszty podróży, zakwaterowania, udziału w konferencjach); tylko część z nich dotyczyła poszczególnych uczestników delegacji. Szczegółowe i dokładne wyliczenie kosztów delegacji tylko wobec 1 uczestnika jest zatem bardzo utrudnione.

W związku z powyższym wykonywanie bieżącej pracy byłoby zakłócone i wymagałoby zatrudnienia dodatkowego pracownika w celu przygotowania żądanych we wniosku informacji i stworzenia nowego dokumentu wyłącznie na potrzeby wnioskodawcy.

Opracowanie powyższej dokumentacji, danych liczbowych łączyłoby się z koniecznością podjęcia następujących po sobie czynności, nie tylko o charakterze technicznym.



- analiza każdego rozliczenia i dołączonej do niego dokumentacji (bilety, faktury opłacone przez pracownika i inne dokumenty księgowe) pod kątem przydatności zawartych w nim danych dla potrzeb przygotowania żądanego wykazu;
- dokumenty księgowe (np. faktury) opłacone przez Urząd przelewem, nie są podpinane pod konkretne rozliczenie, należałoby je więc dodatkowo wyselekcjonować, a następnie dopasować do danego wyjazdu a kwotę dodać do pozostałych kosztów danej delegacji;
- wszelkie wydatki dokonane w trakcie delegacji i opłacone służbową kartą kredytową przechowywane są w oddzielnym segregatorze – je również należałoby wyselekcjonować, a zawarte w nich dane zsumować z pozostałymi kosztami;
- rozliczenia przechowywane są w segregatorach w Wydziale Budżetu i Księgowości, rozliczenia za lata 2014, 2015 przekazane zostały już do archiwum zakładowego – należałoby je zatem wyselekcjonować ze zbiorów archiwalnych a potem po opracowaniu i skopiowaniu ponownie zarchiwizować;
- obliczenie jednostkowych kosztów podróży i pobytu wymaga przeprowadzenia dodatkowych analiz ze względu na szczególny sposób prowadzenia księgowości – koszty są ewidencjonowane na różnych paragrafach tj.: koszty przejazdu, noclegu, płatności kartą; dodatkową weryfikację należy przeprowadzić w zakresie płatności dokonanych w ramach realizacji projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych.
- opracowanie danych dotyczących kosztów pojedynczego wyjazdu w ramach podróży służbowej, w przypadku wyjazdu samochodem służbowym, jest znacznie bardziej pracochłonne i wymaga zaangażowania grupy pracowników – funkcjonujący w Urzędzie Miasta Lublin wzór karty drogowej zawiera, poza danymi identyfikującymi pojazd, wyłącznie informacje o jego przebiegu. Karta drogowa nie zawiera cen paliw (tym bardziej z okresu realizacji danego wyjazdu) jak również pozostałych danych dotyczących kosztów związanych z eksploatacją danego pojazdu (np. kosztów: przeglądów, ubezpieczenia, wykonanych napraw, pracy kierowcy) co stanowi ogólny koszt użytkowania pojazdu, który przekłada się na koszt każdego pojedynczego wyjazdu.

Dodatkowego podkreślenia wymaga fakt, że żaden z istniejących w Urzędzie Miasta Lublin systemów informatycznych nie umożliwia automatycznego wygenerowania żądanych danych.

W zakresie **kosztów reprezentacyjnych** sytuacja jest bardzo złożona ze względu na niesprecyzowane, bardzo szerokie rozumienie kosztów reprezentacji, które zostały analogicznie ujęte w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1509 z późn. zm.) - por. 23 ust. 1 pkt 23 w zw. z art. 22 ust. 1, oraz w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1036 z późn. zm.) - por. art. 16 ust. 1 pkt 28 - jako „koszty reprezentacji, w szczególności poniesione na usługi gastronomiczne, zakup żywności oraz napojów, w tym alkoholowych”. Niezmiernie istotnym jest zatem określenie na potrzeby realizacji przedmiotowego wniosku, jak należy rozumieć „koszty reprezentacji”, skoro nie zrobił tego sam ustawodawca ani Wnioskodawca. Wprawdzie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pojawiły się próby wyjaśnienia terminu reprezentacja (por. wyrok NSA z dnia 26 września 2000 r., III SA 1994/99; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/GI 674/11;



wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2012 r. ; sygn. akt II FSK 1445/10; wyrok NSA z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt II FSK 700/14;), ale linia orzecznicza jest bardzo różnorodna i nie prowadzi do przyjęcia jednolitego rozumienia zakresu kosztów reprezentacji. Ponadto pojęcie reprezentacji ma swoje (odmienne) znaczenie podatkowe (por. A. Bartosiewicz, R. Kubacki, PIT. Komentarz, wyd. V oraz P. Małecki, M. Mazurkiewicz, CIT. Podatki i rachunkowość. Komentarz, wyd. IX), które również jest nieostre i wywołuje wiele sporów w doktrynie i praktyce. Wyliczenie zawarte w powyższych przepisach jest tylko przykładowe i nie obejmuje wszystkich wydatków. Jak słusznie wskazuje doktryna, każdy przypadek ewentualnych kosztów reprezentacji należy ocenić odrębnie, co zmusza organ do dokonania indywidualnej oceny każdego przypadku ponoszenia przez podatnika wydatków, które mogą być zaliczone do kosztów reprezentacji, w całokształcie okoliczności faktycznych danej sprawy. Przyjęcie tego stanowiska prowadziłoby do konieczności analizy wszystkich wydatków poniesionych przez Urząd Miasta Lublin w latach 2014-2018 pod kątem ustalenia, które z nich stanowią wydatki reprezentacyjne poniesione na rzecz Prezydenta Miasta Lublin, co niewątpliwie wskazuje na ponadstandardowy nakład pracy, a także na działania wykraczające poza zakres działań mieszczących się w ramach podstawowych kompetencji organu.

W niniejszej sprawie organ nie dysponuje gotową informacją niezbędną do udzielenia informacji objętych treścią wniosku. Przygotowanie zatem żądanej informacji byłoby wynikiem ponadstandardowego nakładu pracy z uwagi na szeroki zakres wniosku. Analiza wszystkich spraw objętych zakresem żądania wniosku oraz przygotowanie wykazu kosztów wyjazdów służbowych i reprezentacyjnych poniesionych przez urząd w latach 2014-2018 na rzecz Prezydenta Miasta Lublin z podziałem na poszczególne kategorie, zakłóciłoby normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniłoby wykonywanie przypisanych mu zadań.

Suma informacji prostych posiadanych przez organ przekształca się w informację przetworzoną, ponieważ uwzględnienie przedmiotowego wniosku wymaga ich zgromadzenia poprzez przegląd materiałów źródłowych, w których są zawarte, a ilość informacji prostych konieczna dla sporządzenia informacji wskazanej we wniosku jest znaczna. Angażowanie przez Urząd Miasta Lublin dużych zasobów osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań w celu zaspokojenia wiedzy Wnioskodawcy czyni, w ocenie organu, daną informację publiczną – informacją publiczną przetworzoną.

W tym miejscu należy podkreślić, że ustawodawca nie doprecyzowuje na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej pojęcia „informacji przetworzonej”. Wobec tego ciężar dookreślenia tego pojęcia został przeniesiony na podmioty stosujące prawo. W rzeczywistości proces ustalania pojęcia „informacja przetworzona” odbywa się na gruncie judykatury. W wyroku z dnia 21 października 2016 r. (sygn. akt I OSK 446/15) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że *„analiza dotychczasowego orzecznictwa sądowego daje podstawę do odkodowania swojego rodzaju opisowej definicji tego pojęcia stanowiącej wynik wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Informacja publiczna przetworzona to zatem taka informacja publiczna, która:*

- w chwili złożenia wniosku w zasadzie nie istnieje w kształcie objętym wnioskiem, a niezbędnym podstawowym warunkiem jej wytworzenia jest przeprowadzenie przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste (por. wyrok NSA z dnia 30 września 2015 r., I OSK 1746/14);



- jest wynikiem ponadstandardowego nakładu pracy podmiotu zobowiązanego wymagającej użycia dodatkowych sił i środków oraz zaangażowania intelektualnego w stosunku do posiadanych przez niego danych i wyodrębniana w związku z żądaniem wnioskodawcy oraz na podstawie kryteriów przez niego wskazanych; jest to zatem informacja przygotowywana "specjalnie" dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13, LEX nr 1368968; por. też wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, LEX nr 281369) na podstawie pierwotnego zasobu danych (por. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2012 r., I OSK 2149/12; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13; wyrok NSA z dnia 3 października 2014 r., I OSK 747/14);
- jest wynikiem działań wykraczających poza zakres działań mieszczących się w ramach podstawowych kompetencji organu – "przy rozstrzyganiu tego typu spraw należy mieć na uwadze, iż ograniczenie wprowadzone przepisem art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie udzielania informacji publicznej przetworzonej ma zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupiać się będą nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych kompetencji, lecz na czynnościach związanych z udzielaniem informacji publicznej (wyroki NSA z dnia 5 września 2013 r. I OSK 953/13, I OSK 866/13, I OSK 865/13); "proces powstawania informacji (przetworzonej) skupia podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej na jej wytworzeniu dla wnioskodawcy, odrywając go od przypisanych mu kompetencji i zadań, toteż ustawodawca zdecydował, że proces wytworzenia nowej informacji w oparciu o posiadane dokumenty obwarowany będzie koniecznością wykazania, że jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego" (por. wyrok NSA z dnia 9 października 2010 r., I OSK 1737/12);
- może być jakościowo nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego (por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., I OSK 2658/14; wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2016 r., I OSK 33/15;
- nie musi być wyłącznie wytworzoną rodzajowo nową informacją – "informacja przetworzona obejmuje dane publiczne, które co do zasady wymagają dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych organu, innych niż te wykorzystywane w bieżącej działalności. Uzyskanie żądanych przez wnioskodawcę informacji wiązać się zatem musi z potrzebą ich odpowiedniego przetworzenia, co nie zawsze należy utożsamiać z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji. Przetworzenie może bowiem polegać np. na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy. Tym samym również suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników – może być traktowana jako informacja przetworzona (zob. np. wyrok NSA z dnia 5 marca 2015 r., I OSK 863/14; wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 977/11);
- której przygotowanie jest zdeterminowane szerokim zakresem (przedmiotowym, podmiotowym, czasowym) wniosku, wymagającym zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) znacznej ilości



dokumentów – "informacja przetworzona w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej to nie tylko taka, która powstaje w wyniku poddania posiadanych informacji analizie albo syntezie i wytworzenia w taki właśnie sposób nowej jakościowo informacji (...); w pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku, wymagający zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) wielu dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego 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, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej (zob. np. wyroki NSA: z dnia 2 października 2014 r., I OSK 140/14; z dnia 21 września 2012 r., I OSK 1477/12, LEX nr 1264566; z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11, LEX nr 1094536; z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 426/11, LEX nr 1135982; z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, LEX nr 28136".

Z kolei w wyroku z dnia 5 marca 2015 r. (sygn. akt I OSK 863/14) Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił, że łączenie przetworzenia informacji jedynie z koniecznością wytworzenia w wyniku tego procesu (przetworzenia) jakościowo nowej informacji jest znacznym zawężeniem pojęcia informacji publicznej przetworzonej. Sąd stwierdził, że „charakter taki mogą mieć dane publiczne, które co do zasady wymagają dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych organu, innych niż te wykorzystywane w bieżącej działalności. Uzyskanie żądanych przez wnioskodawcę informacji wiązać się zatem musi z potrzebą ich odpowiedniego przetworzenia, co nie zawsze należy utożsamiać z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji. Przetworzenie może bowiem polegać np. na wydobywaniu poszczególnych informacji częściowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy (opracowaniu nawet prostego zestawienia w tym zakresie). Tym samym również suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów jakie musi ponieść organ, może być traktowana jako informacja przetworzona. Jednocześnie NSA podkreśla potrzebę probywatelskiego wykładania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i nie tworzenia sztucznych barier, utrudniających pozyskiwanie wiedzy o sprawach publicznych np. poprzez zasłanianie się skomplikowaniem wewnętrznej struktury lub niedostosowaniem wykorzystywanych systemów obsługi danych. Organy muszą się liczyć z tym, iż każdy zainteresowany podmiot ma prawo uzyskać odpowiedź na interesujące go kwestie ze sfery spraw publicznych, a organ zobowiązany jest temu uczynić zadość. Nie zmienia to jednak okoliczności, iż konkretne żądanie może w istocie zawierać wniosek o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej.”

Biorąc pod uwagę wyżej przedstawione rozumienie pojęcia informacji publicznej przetworzonej oraz odnosząc je do realiów niniejszej sprawy, organ zobowiązany do udostępnienia informacji doszedł do przekonania, że **informacja publiczna, której udostępnienia domaga się Wnioskodawca ma charakter informacji przetworzonej.** W orzecznictwie wskazano bowiem, że na tle art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do



informacji publicznej, nie można zaniechać indywidualnej klasyfikacji informacji publicznej w każdej konkretnej sprawie (por. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2016 r., I OSK 19/15).

Samo ustalenie, iż sprawa dotyczy informacji publicznej przetworzonej nie oznacza, iż automatycznie zostanie wydana decyzja odmowna. Ustawodawca w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej powiązał prawo dostępu do informacji publicznej przetworzonej z istnieniem po stronie wnioskodawcy przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego.

Słusznie przyjmuje się w doktrynie i orzecznictwie, iż 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. Ocena tego, czy w konkretnej sprawie występuje szczególnie istotny interes publiczny, należy do podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji i to ten podmiot musi wykazać brak istnienia tej przesłanki ustawowej decyzji odmownej. Przy czym ocena charakteru interesu leżącego u podstaw wniosku powinna być dokonywana według kryteriów obiektywnych i abstrahować od subiektywnych intencji wnioskodawcy. Natomiast rozstrzygnięcie organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej przetworzonej nie ma charakteru uznaniowego. W przypadku stwierdzenia przez podmiot zobowiązany, że udostępnienie informacji przetworzonej w jakimkolwiek zakresie objętym wnioskiem nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, podmiot ten nie ma możliwości udzielenia informacji objętych żądaniem wniosku (por. wyrok z dnia 14 września 2017 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu sygn. akt IV SA/Wr 313/17).

Należy w tym miejscu zauważyć, że brak jest definicji legalnej pojęcia "szczegółnej istotności dla interesu publicznego". Tym niemniej mowa jest w tym zwrocie o interesie publicznym. Niewątpliwie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, stanowiący o prawie do uzyskania informacji publicznej przetworzonej, w istocie ogranicza do niej dostęp, gdyż wymusza wykazanie tej przesłanki. Jednocześnie taki zabieg legislacyjny nie narusza uregulowań konstytucyjnych, tj. art. 31 ust. 3, jak również art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy. Ustawodawca zaś - w drodze ustawy - ograniczył w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej dostęp do informacji przetworzonej. Ponadto uczynił to w zgodzie z zasadą proporcjonalności i nie można w tym przypadku mówić o łamaniu konstytucyjnych uprawnień obywatela, skoro przedkładając interes publiczny nad interes strony, prawodawca ma na względzie zapewnienie prawidłowego funkcjonowania organów państwa i innych podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej (zob. wyrok NSA z 26 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 924/14). Nie bez znaczenia jest i to, że ograniczenie przedmiotowe dostępu do informacji publicznej znajduje też uzasadnienie w potrzebie ochrony porządku publicznego, który w doktrynie prawa konstytucyjnego rozumiany jest jako "stan, który umożliwia normalne funkcjonowanie państwa i społeczeństwa. Przesłanka porządku publicznego powinna uzasadniać ograniczenia praw człowieka wyłącznie dla ochrony ważnych interesów jednostki, które nie mieszczą się w przesłance wolności i praw innych osób, oraz tych interesów społecznych, które odpowiadają ogólnemu kryterium zapewnienia właściwego funkcjonowania instytucji publicznych w demokratycznym państwie i ochrony tych instytucji przed zachowaniami prowadzącymi do zakłócenia ich działalności. Porządek publiczny w państwie demokratycznym obejmuje w szczególności



pewne minimum sprawności funkcjonowania instytucji państwowych" (tak K. Wojtyczek, Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków 1999, s. 189 - 190). Nie jest wystarczające przy tym, by uzyskanie informacji przetworzonej było tylko istotne dla interesu publicznego. Ma być szczególnie istotne, co stanowi dodatkowy kwalifikator przy ocenie, czy mamy do czynienia z informacją przetworzoną. Pojęcie interesu publicznego jest pojęciem niedookreślonym, niemającym zapisanej formuły na gruncie obowiązującego prawa. Interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako pewnej całości, zwłaszcza jeżeli związane jest ono z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji w szerokim tego słowa znaczeniu.

Pozyskanie informacji publicznej przetworzonej, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, musi więc być nie tylko istotne dla interesu publicznego, ale istotność ta musi mieć również charakter szczególny. Żądane dane mogą być więc - ogólnie rzecz ujmując - istotne dla interesu publicznego, jednakże w wyniku np. zestawienia kosztów ich wytworzenia, a przede wszystkim potrzeby ich pozyskania, nie będą miały szczególnie istotnej wartości dla wskazanego interesu publicznego. Przetworzenie tych informacji i trud z tym poniesiony, nie przełoży się bowiem na wskazywane przez ustawodawcę ulepszenie działania organu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 stycznia 2014 r. sygn. akt I OSK 2111/13 stwierdził, że każde działanie w interesie ogółu jako określonej wspólnoty publicznoprawnej jest działaniem w interesie publicznym, a wobec tego „szczególnie istotne” musi charakteryzować się dodatkową kwalifikacją z punktu widzenia ogółu. Zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej. Uprawnienie to nie służy zatem wszystkim podmiotom potencjalnie zainteresowanym w uzyskaniu informacji publicznej po to, by ją móc następnie udostępnić ogółowi, gdyż cel ten jest co najwyżej ukierunkowany na podstawowe "niekwalifikowane" realizowanie interesu publicznego.

Szczególna istotność dla interesu publicznego musi być oceniana w zależności od zakresu zadań jakie spełnia podmiot domagający się udzielenia informacji. Podkreślić przy tym należy, idąc za tezami wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2016 r., I OSK 865/14, że *"interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz jego ciał publicznych jako pewnej całości, szczególnie zaś łączy się z funkcjonowaniem podstawowej struktury państwa. Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu."* Zgodnie z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego zaprezentowanym w wyroku z dnia 2 lutego 2018 r. (syg. akt I OSK 659/16) pod takim kątem – pozycji podmiotu występującego o udzielenie informacji publicznej, jego zadań i realnych możliwości wykorzystania uzyskanej informacji w celu "wpłynięcia" na funkcjonowanie instytucji państwowych.

W niniejszej sprawie Wnioskodawca pomimo wezwania i upływu wyznaczonego terminu nie uzupełnił braku formalnego wniosku poprzez wykazanie istnienia przesłanki szczególnie



istotnego interesu publicznego. Pismem z dnia 5 maja 2019 r. Wnioskodawca podnosi natomiast, że wniosek dotyczy informacji publicznej prostej, a po stronie Wnioskodawcy nie ma obowiązku wykazywania istnienia przesłanki szczególnie istotnego interesu

Wnioskodawca w treści swojego wniosku w żaden sposób nie wskazał szczególnie istotnego interesu publicznego, ani nie uprawdopodobnił, że pozyskanie wnioskowanych danych może mieć szczególne znaczenie, czy to z punktu widzenia efektywności funkcjonowania organu, czy też dla dobra ogółu. Wnioskodawca nie wyjaśnił, w jaki sposób zamierza wykorzystać lub użyć uzyskane informacje dla ochrony interesu publicznego lub poprawy funkcjonowania organów administracji publicznej. Z treści wniosku nie wynika też, aby Wnioskodawca dysponował swoimi własnymi, konkretnymi możliwościami – niedostępnymi dla każdego innego posiadacza informacji. Z tych też względów organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej uznał za zasadne ocenić występowanie owej przesłanki po stronie Wnioskodawcy w oparciu o dające się wywnioskować z wniosku informacje w zakresie statusu Wnioskodawcy.

Wnioskodawca jest fundacją funkcjonującą w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1491). Ustawa ta nie zawiera definicji fundacji. Wymienia jednak cechy fundacji, które pozwalają na skonstruowanie takiej definicji. Analiza przepisów ustawy o fundacjach pozwala wyprowadzić wniosek, że elementami konstytutywnymi pojęcia fundacji są: a) charakter, jako sui generis jednostki organizacyjnej wyposażonej w przymiot osobowości prawnej, b) istnienie majątku i ściśle jego związek z celem wskazanym przez fundatora, c) użyteczność społeczna lub gospodarcza, d) trwałość w zakresie realizowanych celów (H. Cioch, Fundacje w ujęciu prawa polskiego na tle prawnoporównawczym, Lublin 1995, s. 22). Z kolei w innym ujęciu za fundację uznaje się pewien majątek, przeznaczony – stosownie do woli fundatora – na określony cel i trwale z nim związany oraz mający osobowość prawną (A. Wasilewski, Prawna problematyka fundacji (zagadnienia podstawowe), PiP 1984/9, s. 27).

Z zaprezentowanego wyżej rozumienia istoty fundacji nie sposób wywieść twierdzenie, że każda fundacja posiada swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania informacji przetworzonej dla poprawy funkcjonowania państwa oraz innych ciał publicznych jako pewnej całości, tj. uczynienia z tej informacji użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej (każdej innej fundacji). Aby móc zatem ocenić czy dany wnioskodawca żądający dostępu do informacji publicznej przetworzonej - będący fundacją - usprawni funkcjonowanie państwa i innych ciał publicznych należałoby przeanalizować czy dana fundacja rzeczywiście dysponuje, tylko jej właściwymi narzędziami wpływania na dobro ogółu.

Z przytoczonych wyżej argumentów nie wynika, aby Wnioskodawca dysponował swoimi własnymi konkretnymi możliwościami – niedostępnymi dla każdego innego posiadacza informacji – wykorzystania wnioskowanych danych dla dobra ogółu poprzez poprawę jakości administracji, dysponowania środkami finansowymi i mieniem publicznym.

Analiza informacji zamieszczonych na powszechnie dostępnej stronie internetowej Fundacji Miasto Obywatelskie Lubartów (<https://www.molubartow.com/>) zdaje się wskazywać, że celem fundacji jest przepływ informacji dotyczących spraw mieszkańców Lubartowa oraz zwiększenie jawności i transparentności publicznych instytucji. Ze sprawozdań z działalności Fundacji (lata 2016-2017) również dostępnych na wymienionej stronie internetowej wynika, że faktyczna działalność Fundacji polega m.in.: na: wspieraniu



rozwoju świadomości obywatelskiej i wzrostu uczestnictwa w życiu publicznym, wspieraniu u kreowaniu postaw obywatelskich, upowszechnianiu wiedzy dotyczącej samorządu terytorialnego i społeczeństwa obywatelskiego. Analiza powyższych sprawozdań prowadzi do wniosku, że Fundacja Miasto Obywatelskie Lubartów w swojej działalności wykorzystywała generalnie takie narzędzia jak: uzyskiwanie i upowszechnianie informacji, pozyskanie dotacji z projektu MRPiPS oraz występowanie z wnioskami do instytucji publicznych.

Trudno zatem przyjąć, że Wnioskodawca uczyni z żądanej informacji publicznej użytek dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej. Jeśliby nawet założyć, że Wnioskodawca zamierza rozpowszechnić przedmiotową informację publiczną, to cel ten jest co najwyżej ukierunkowany na podstawowe "niekwalifikowane" realizowanie interesu publicznego.

W ocenie organu zobowiązanego do udostępnienia informacji atrybuty posiadane przez Wnioskodawcę można co najwyżej określić, jako podstawowe "niekwalifikowane" realizowanie interesu publicznego. Proces zaś przetworzenia informacji publicznej w celu jej udostępnienia musi zawsze znajdować uzasadnienie w przesłance szczególnej istotności dla interesu publicznego.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazywano już na tle analizy unormowań u.d.i.p., że interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych, jako prawnej całości, zwłaszcza, jeżeli związane jest ono z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, a z brzmienia art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. wynika, że nie wystarczy aby uzyskanie informacji przetworzonej było istotne dla interesu publicznego, lecz **ma być szczególnie istotne**, co stanowi dodatkowy kwalifikator, przy ocenie, czy dany wnioskodawca ma prawo do jej uzyskania (wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10, LEX nr 951999).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok z dnia 2 stycznia 2011 r. sygn. akt I OSK 1870/10) wnioskodawca żądający informacji publicznej przetworzonej, 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.

W konsekwencji, charakter czy też pozycja podmiotu, który występuje z żądaniem udzielenia informacji publicznej przetworzonej, a zwłaszcza realne możliwości przyszłego wykorzystania przez ten podmiot tak uzyskanych danych, ma wpływ na ocenę istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego uzasadniającego udzielenie mu żądanych informacji. Naczelny Sąd Administracyjny w cyt. wyżej wyroku z dnia 10 stycznia 2014 r. podkreśla jednocześnie, iż uzyskanie przetworzonej informacji publicznej wiąże się z poniesieniem określonych środków, zwłaszcza finansowych i organizacyjnych, często trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami konkretnych organów. W związku z tym udzielanie informacji publicznej przetworzonej podmiotom, które nie zapewniają, iż zostanie ona wykorzystana w celu usprawnienia funkcjonowania danego organu państwa przemawia za przyjęciem, iż po ich stronie nie występuje szczególnie istotny interes publiczny uzasadniający udzielenie im żądanej przetworzonej informacji publicznej.

W świetle powyższego, organ zobowiązany do udostępnienia informacji nie znalazł



uzasadnienia dla stwierdzenia istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego w udostępnieniu informacji publicznej dotyczącej

Udostępnienie żądanych informacji nie przełoży się na usprawnienie funkcjonowania organów Państwa, gminy, nie wpłynie także na poprawę ochrony interesu publicznego.

Podniesione wyżej argumenty jednoznacznie przesadzają, iż żądana informacja, będąca informacją przetworzoną, nie może zostać udostępniona z uwagi na brak istnienia przesłanki ustawowej koniecznej dla udzielenia informacji przetworzonej tj. „szczególnego interesu publicznego”.

Wobec powyższego należało postanowić jak w sentencji decyzji.

Informacje dodatkowe

Zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p dodatkowo podaję imiona i nazwiska oraz funkcje osób – pracowników Urzędu Miasta Lublin, którzy zajęli stanowisko w toku niniejszego postępowania:

1. Małgorzata Mach - Dudek – Dyrektor Wydziału Organizacji Urzędu,
2. Marta Banach – główny specjalista w Wydziale Organizacji Urzędu,
3. Krzysztof Stanowski - Dyrektor Biura - Centrum Współpracy Międzynarodowej,
4. Joanna Szeląg – kierownik referatu w Biurze - Centrum Współpracy Międzynarodowej,
5. Joanna Żytkowska - Dyrektor Departamentu Prezydenta,
6. Jadwiga Furmaniak – Zastępca Dyrektora w Kancelarii Prezydenta,
7. Edyta Szpura – główny specjalista w Kancelarii Prezydenta.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji służy stronie prawo odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie, za pośrednictwem Prezydenta Miasta Lublin w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.

W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec Prezydenta Miasta Lublin.

Z dniem doręczenia Prezydentowi Miasta Lublin oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

**Z up. Prezydenta Miasta Lublin
Andrzej Wojewódzki**

Sekretarz Miasta Lublin

(dokument w postaci elektronicznej podpisany
kwalifikowanym podpisem elektronicznym)



Otrzymują:

1. Fundacja Miasto Obywatelskie Lubartów [MOLubarowdomyslna@ePUAP1](mailto:MOlubarowdomyslna@ePUAP1)