

Jelenia Góra, dnia 24 października 2019 r.

OK.1431.3.2016

DECYZJA

Działając na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.) oraz 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 2019 r. poz. 1429) po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska o udostępnienie informacji publicznej

postanawiam

odmówić udostępnienia informacji publicznej dotyczącej udostępnienia listy imion i nazwisk pracowników Urzędu Miasta Jelenia Góra, którzy w 2015 r. otrzymali nagrody wraz z ich wysokością, a także informacji o osiągnięciach w pracy zawodowej stanowiących podstawę przyznania nagrody.

UZASADNIENIE

W dniu 22 lutego 2016 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska reprezentowane przez Członków Zarządu - Panią Katarzyna Batko-Tołuć i Pana Szymona Osowskiego drogą elektroniczną wystąpiło z wnioskiem o udostępnienie listy imion i nazwisk pracowników samorządowych, którzy w 2015 roku otrzymali nagrodę/nagrody i wysokość tej nagrody/nagród w odniesieniu do każdego z nagrodzonych pracowników samorządowych oraz informacji o tym, jakie osiągnięcia w pracy zawodowej stanowiły podstawę przyznania tej nagrody/ tych nagród – w odniesieniu do każdego pracownika samorządowego.

Mając na uwadze decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze z dnia 19 września 2018 r. nr SKO/41/IP-26/2018, po ponownym rozpatrzeniu sprawy, przesyłano wnioskodawcom informację dotyczącą udostępnienia listy imion i nazwisk pracowników samorządowych, którzy w 2015 roku otrzymali nagrody wraz z ich wysokością, a także informacji o osiągnięciach w pracy zawodowej stanowiących podstawę przyznania nagrody w odniesieniu do osób z najwyższego kierownictwa Urzędu Miasta Jelenia Góra, które posiadały uprawnienia gospodarowania majątkiem publicznym oraz miały wpływ na treść decyzji o charakterze ogólnospołecznym i tym samym uznane zostały za osoby pełniące funkcje publiczne. Jednocześnie w piśmie z dnia 17 października 2018 r. wezwano wnioskodawcę na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego o uzupełnienie braków we wniosku z dnia 22 lutego 2016 r. poprzez wykazanie szczególnie istotnego interesu publicznego, który zostałby zrealizowany poprzez przygotowanie zestawień imion i nazwisk pracowników samorządowych, którzy w 2015 roku otrzymali nagrody wraz z ich wysokością, a także informacji o osiągnięciach w pracy zawodowej stanowiących podstawę przyznania nagród w odniesieniu do pozostałych osób zatrudnionych w Urzędzie Miasta Jelenia Góra. Wezwanie zostało odebrane przez Stowarzyszenie w dniu 24 października 2018 r. Termin na uzupełnienie wniosku upłynął 7 listopada 2018 r. Wobec upływu terminu na uzupełnienie wniosku w dniu w dniu 26 listopada 2018 r. organ wydał decyzje o umorzeniu postępowania, od której w dniu 12 grudnia 2018 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska złożyło odwołanie.

W dniu 28 grudnia 2018 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.



Mając na uwadze decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze z dnia 19 września 2018 r. nr SKO/41/IP-38/2018, po ponownym rozpatrzeniu sprawy, organ pismem z dnia 11.01.2019 r. zawiadomił Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w związku z prowadzonym postępowaniem i możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem w sprawie w terminie siedmiu dni od daty doręczenia zawiadomienia. Zawiadomienie zostało odebrane w dniu 23 stycznia 2019 r. Wobec braku realizacji przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska uprawnienia do zapoznania się z dokumentacją organ w dniu 27 lutego 2019 r. wydał decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej dotyczącej udostępnienia listy imion i nazwisk pracowników Urzędu Miasta Jelenia Góra, którzy w 2015 r. otrzymali nagrody wraz z ich wysokością, a także informacji o osiągnięciach w pracy zawodowej stanowiących podstawę przyznania nagrody. Od decyzji Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska w dniu 20 marca 2019 roku złożyło odwołanie. W dniu 8 kwietnia 2019 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Zgodnie ze wskazaniem zawartym w decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze organ pismem z dnia 20 maja 2019 r. ponownie wezwał Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego który zostanie zrealizowany poprzez przygotowanie zestawień imion i nazwisk pracowników samorządowych, którzy w 2015 roku otrzymali nagrody wraz z ich wysokością, a także informacji o osiągnięciach w pracy zawodowej stanowiących podstawę przyznania nagród w odniesieniu do pozostałych osób zatrudnionych w Urzędzie Miasta Jelenia Góra. Wezwanie zostało odebrane przez Stowarzyszenie w dniu 27 maja 2019 r. W dniu 10 czerwca 2019 r. przesłało pismo 189/BW/SOWP/2019/KBTBW w którym kwestionuje stanowisko organu, dowodząc, że wniosek nie dotyczy informacji przetworzonej i tym samym nie uzasadnił szczególnej istotności dla interesu publicznego.

Wobec braku wykazania przez Stowarzyszenie szczególnie istotnego interesu publicznego zgodnie ze stanowiskiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze zawartym w decyzji z dnia 8 kwietnia 2019 r. oraz mając na uwadze wyrok WSA w Bydgoszczy z dn. 07.09.2016 r. IISA/Bd525/16 w którym sąd stwierdził, że „okoliczność ...nie wskazania przez wnioskodawcę szczególnego interesu publicznego, czy też w ogóle brak odpowiedzi na wezwanie organu do wykazania takiego interesu nie może stanowić wyłącznej podstawy do wydania decyzji odmawiającej udostępnienia żądanej informacji” organ ponownie w dniu 14 lipca 2019 r. przeanalizował wniosek dokonując próby oceny i ustalenia, czy udzielenie żądanej informacji przetworzonej na wniosek jest szczególnie istotny dla interesu publicznego.

Po zakończeniu zbierania materiału pismem z dnia 27.08.2019 r. zawiadomiono Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska o możliwości zapoznania się z całym zebrany materiał dowodowy zgromadzonym w sprawie. Stowarzyszenie nie skorzystało z tej możliwości.

Stwierdzić należy, że po przeanalizowaniu złożonego wniosku, całości zgromadzonych akt i weryfikacji częściowej dokumentów, które składane są wraz z wnioskami o przyznanie nagród w Urzędzie Miasta Jelenia Góra po raz kolejny zauważono, iż z racji zakresu organ w celu realizacji wniosku winien wykonać dodatkową pracę i podjąć szereg dodatkowych czynności, aby wnioskowaną informację przygotować. Mając powyższe na uwadze organ przeanalizował interes publiczny, który ewentualnie mógłby być zrealizowany poprzez dodatkowy nakład pracy niezbędnej do pozyskania informacji o które wnioskuje Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska po raz kolejny nie doszukał się przesłanki szczególnej istotności. Organ stwierdził, że nie posiada gotowego pełnego wykazu osób, które w świetle dotychczasowego orzecznictwa sądowego uznane mogą być w sposób jednoznaczny za osoby pełniące funkcje publiczne. Co więcej żaden przepis prawa nie stanowi, że taki wykaz winien być przez organ przygotowany i posiadany. Obowiązek wynikający wprost z konkretnego przepisu prawa nie został również enumeratywnie dotychczas wskazany przez organ odwoławczy, chociaż sprawa była kilkakrotnie przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze analizowana. Być może wynika to z tego, że jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt SK 17/05, (cyt.): „(...) nie jest



możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną. Nie każda osoba publiczna będzie tą, która pełni funkcje publiczne. Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych". Zważyć należy, że stanowisko takie znajduje również swoje potwierdzenie w orzeczeniach sądów administracyjnych wydanych na tle ustawy o dostępie do informacji publicznej (por. II SAB/Ka 144/2003, niepubl.; II SA/Gd 545/12).

Ponieważ wniosek dotyczył wszystkich pracowników Urzędu bez względu na zajmowane przez nich stanowiska, zatem osoby, które nie zostały uznane za osoby pełniące funkcje publiczne w drodze indywidualnego zapytania winny wyrazić swoje zdanie na temat udostępnienia ich danych dotyczących przyznanych im nagród w 2015 roku. Zgodnie zatem z wyrokiem WSA w Bydgoszczy z 11.05.2016 r. Sygn. II SA/Bd 106/16 (..) wnioskowana informacja może zostać uznana za informację przetworzoną, o ile organ poda w przybliżeniu środki, które musi zaangażować, wskaże ilość dokumentów, które należy przetworzyć oraz ilość osób oraz ich czas pracy w tym niezbędnych na wykonanie zadań". Zatem w ocenie organu do przygotowania i zebrania opinii konieczne będzie oddelegowanie jednego pracownika, który oprócz zadań mu przypisanych przygotowuje również zestawienie osób, które wyraziły zgodę na podanie do wiadomości informacji o przyznanych im nagrodach. Następnie należy oddelegować kolejne osoby z działu kadr które na podstawie sporządzonej listy odszukają wniosków i uzasadnień do nagród. Aby zrealizować zatem wniosek Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska na podstawie szacunkowego wyliczenia oddelegować należy 2 pracowników Wydziału Kadr, którzy przez kilka dni pracy spośród wszystkich pracowników Urzędu Miasta Jelenia Góra zatrudnionych w 2015 roku wskażą na podstawie zakresu obowiązków osoby, które spełniają wymogi uznania za osoby pełniące funkcje publiczne oraz na podstawie zebranych osobistych deklaracji nie pełniąc funkcji publicznych wyraziły zgodę na udostępnienie ich danych w zakresie otrzymanej w 2015 roku nagrody wraz z jej wysokością, a także informacji o osiągnięciach w pracy zawodowej stanowiących podstawę przyznania nagrody. Następnie wszystkim wytypowanym osobom należy przypisać uzasadnienia, które są zawarte w odrębnej dokumentacji kadrowej i na podstawie danych z działu finansowego przygotować odpowiednie zestawienia danych finansowych. Zakres prac wskazuje, że bezsprzecznie złożony wniosek należy traktować jako informację przetworzoną. Zgodnie zatem z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2018r. (sygn akt SK 27/18) który stwierdza, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej przetworzonej, dokonane aktem rangi ustawowej, odpowiada regulacji art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca wprowadził bowiem to ograniczenie w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Nie można w tym wypadku 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. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej, nie jest absolutne. W wypadku informacji przetworzonej nie chodzi o to, by jej udzielenie było jedynie istotne dla interesu publicznego, lecz ma być dla tego interesu publicznego szczególnie istotne, bowiem jej udostępnienie poprzedzone jest procesem tworzenia nowej informacji, nieistniejącej w chwili skierowania wniosku w takim kształcie i w takiej postaci, jakiej oczekuje wnioskodawca. Wspomniany proces powstawania tej informacji 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. To znaczy, że 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.



Zdaniem Trybunału, ustawowe ograniczenie dostępu do informacji publicznej przetworzonej znajduje uzasadnienie w potrzebie ochrony porządku publicznego. Porządek publiczny jest to stan, który umożliwi normalne funkcjonowanie państwa i społeczeństwa; w państwie demokratycznym obejmuje w szczególności pewne minimum sprawności funkcjonowania instytucji państwowych. Porządek publiczny i jego ochrona, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, są zadaniami władzy publicznej. Ochrona tak rozumianego porządku publicznego byłaby iluzoryczna, gdyby każde żądanie udostępnienia informacji angażowało organy do aktywności w zakresie przygotowania informacji publicznej przetworzonej kosztem realizowania przez nie ich podstawowych kompetencji i zadań. Prawo dostępu do informacji publicznej przetworzonej nie może być rozumiane jako nieograniczony instrument do pozyskiwania informacji o funkcjonowaniu organów administracji publicznej.

W świetle przedstawionego powyżej nakładu prac niezbędnych do wykonania przy realizacji wniosku i zaprezentowanego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasadnym zatem było wezwanie Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska do wykazania szczególnie istotnego interesu, który jednak w toku postępowania nie został przez Stowarzyszenie przedstawiony.

Z uwagi na powyższe po ponownym przeanalizowaniu całego zgromadzonego w sprawie materiału wobec niewykazania przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska szczególnie istotnego interesu publicznego oraz niestwierdzeniu takiego interesu przez organ należało orzec jak w sentencji decyzji.

Osoby uczestniczące w toku postępowania:

1. Daniel Lepieszko – Sekretarz Miasta
2. Marcin Słomski – Radca Prawny
3. Mirosława Michułka – Naczelnik Wydziału Kadr
4. Dominika Bieniek-Szkuta – Główny Specjalista ds. Kadr
5. Leszek Wierzbicki – Z-ca Naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego

Pouczenie

Od decyzji niniejszej służy prawo wniesienia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze za pośrednictwem Prezydenta Miasta Jeleniej Góry w terminie czternastu dni od dnia jej otrzymania. W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję.

Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.



Z up. PREZYDENTA MIASTA
Daniel Lepieszko
Sekretarz Miasta Jeleniej Góry

Otrzymują:

1. **Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska**
2. a/a

URZĄD MIASTA
JELENIA GÓRA
WYDZIAŁ BEZPIECZENSTWA
I ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO
tel 75 75-49 820 75-75 49-830
58-500 Jelenia Góra ul. Armii Krajowej 19

29.10

OPŁATA POBRANA
TAXE PERÇUE - POLOGNE
idmowa z Poczta Polska S.A.
ID/426049/D
ZWRÓCENE POTWIERDZENIE
ODBIORU

01/2019



(00)559007734714481959

Biuro Obywatelskie Datchdog Polska
M. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

