



Legnica, dnia 7 stycznia 2025 r.

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy, w składzie orzekającym:

1. Andrzej Michalkiewicz – przewodniczący (sprawozdawca)
2. Izabela Woźniak – członek
3. Jacek Sikacz – członek

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym odwołania Wandy Skowron z dnia 16 grudnia 2024 r. od decyzji Wójta Gminy Miłkowice z dnia 9 grudnia 2024 r. nr OR.I.008.8.2024 w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej - na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572)

o r z e k a

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

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 28 sierpnia 2024 r. Wanda Skowron zwróciła się do Wójta Gminy Miłkowice z zapytaniem związanym z realizacją przez Wójta obowiązków wynikających z art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a dotyczące:

1. Liczby umów dzierżawy nieruchomości, stanowiących własność Gminy Miłkowice, zawartych przez Wójta Gminy Miłkowice, w okresie od 2018 r. do dnia dzisiejszego, z podziałem na umowy zawarte z dzierżawcą wyłonionym w trybie przetargu oraz w trybie bezprzetargowym.
2. Liczby umów najmu nieruchomości, stanowiących własność Gminy Miłkowice, zawartych przez Wójta Gminy Miłkowice, w okresie od 2018 r. do dnia dzisiejszego, z podziałem na umowy zawarte z najemcą wyłonionym w trybie przetargu oraz w trybie bezprzetargowym.

Wniosła zarazem o przedstawienie tych informacji w rozbiciu na poszczególne lata.

W odpowiedzi na powyższy wniosek Wójt Gminy Miłkowice pismem z dnia 5 września 2024 r. poinformował Wandę Skowron, że treść zapytania nie należy do kompetencji Rady Gminy. Tym samym zapytanie to należy potraktować jako wniosek o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej, co związane jest z wykazaniem, że jej uzyskanie jest uzależnione od istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego. Powołując się na art. 64 § 2 k.p.a. w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wezwał wnioskodawcę do usunięcia braków poprzez wykazanie istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego uzyskania wnioskowanej informacji publicznej w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie

tych braków spowoduje wydanie decyzji odmownej.

W piśmie z dnia 17 września 2024 r. Wanda Skowron odniosła się do ww. wezwania wskazując, że gospodarka nieruchomościami w gminie budzi wiele emocji społecznych, co potwierdzają m.in. dyskusje w sieciach społecznościowych. W tym kontekście upublicznienie wnioskowanej informacji jest istotne z punktu widzenia interesu społecznego mieszkańców gminy. Korzyści społeczne z udostępnienia tych informacji będą większe, niż konsekwencje zaabsorbowania środków osobowych, rzeczowych i czasowych organu na jej przygotowanie. Ponadto jako radna sprawuje funkcję publiczną i ma ustawowy obowiązek troski o mienie gminne a jego realizacji służy wniosek w sprawie udostępnienia danych z ewidencji umów dzierżawy nieruchomości gminnych. Posiada też ustawowe uprawnienie dające możliwość kształtowania i uchwalania przepisów prawa miejscowego, jak też kontroli działań urzędu gminy. Będąc radną reprezentuje wspólnotę samorządową i ciąży na niej obowiązek utrzymywania więzi z wyborcami oraz przedstawiania ich postulatów organom samorządu terytorialnego. Podstawową formą aktywności radnego jest udział w pracach rady oraz w komisjach. W interesie publicznym leży, by jako radna posiadała wszelkie niezbędne jej do podejmowania decyzji wiadomości. Zmierza realnie wykorzystać pozyskane informacje w celu przystąpienia do prac związanych z przysługującą jej inicjatywą uchwałodawczą. Chce aktywnie dążyć do poprawy funkcjonowania gminy, do czego jest niezbędne pozyskanie wnioskowanych informacji.

Organ pierwszej instancji w piśmie z dnia 30 września 2024 r. udzielił wnioskodawczyni częściowej odpowiedzi wskazując, że organ w roku 2018 zawarł 2 umowy dzierżawy na grunty komunalne w trybie przetargowym, zaś w pozostałych latach nie były zawierane umowy dzierżawy w trybie przetargowym. Ponadto organ stwierdził, że nie zawarł we wnioskowanym okresie żadnej umowy najmu nieruchomości komunalnej.

W kolejnym piśmie z dnia 2 października 2024 r. Wanda Skowron wezwała Wójta Gminy Miłkowice do prawidłowego doręczenia decyzji administracyjnej w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej w przedmiocie liczby wszystkich umów dzierżaw nieruchomości stanowiących własność Gminy Miłkowice, zawartych w trybie bezprzetargowym w latach 2018 do dnia złożenia wniosku. Końcowo zauważyła, że doręczono jej jedynie skan niniejszej decyzji.

Decyzją z dnia 1 października 2024 r. nr OR.I.008.8.2024 działający z upoważnienia Wójta Gminy Miłkowice, Sekretarz Gminy odmówił Wandzie Skowron udostępnienia informacji publicznej.

W wyniku złożonego odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy decyzją z dnia 25 października 2024 r. nr SKO/IP-422/59/2024 uchyliło zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji z dnia 1 października 2024 r. i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ. Uzasadniając decyzję kasacyjną organ odwoławczy wyraził wątpliwość co do przyjętego przez organ trybu procedowania względem wniosku strony skarżącej z dnia 28 sierpnia 2024 r. Mianowicie organ pierwszej instancji uznał, że ww. pismo stanowi wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Z tych względów koniecznym stało się wystąpienie przez organ pierwszej instancji do Wandy Skowron o sprecyzowanie żądania jakie wyartykułowała w piśmie z dnia 28 sierpnia 2024 r. poprzez wskazanie przepisów (trybu) w oparciu, o które należałoby rozpatrzyć ten wniosek.

Kolejną decyzją z dnia 9 grudnia 2024 r. nr OR.I.008.8.2024 Wójt Gminy Miłkowice odmówił Wandzie Skowron udostępnienia informacji publicznej.

W motywach podjętego rozstrzygnięcia organ przytaczając dotychczasowy przebieg postępowania stwierdził, że pismem z dnia 8 listopada 2024 r. wezwał stronę do wskazania w jakim trybie żąda udzielenia informacji, a mianowicie w trybie dostępu do informacji publicznej czy jako radna. Wnioskodawczyni w piśmie z dnia 20 listopada 2024 r. udzieliła informacji, że wniosek złożyła w trybie informacji publicznej. Po wnikliwej analizie treści wniosku w pozostałym zakresie, tj. liczby wszystkich umów dzierżawy zawartych z dzierżawcą w trybie bezprzetargowym w latach 2018 do dnia 28 sierpnia 2024 r., uznał, iż wnioskowana informacja to informacja publiczna przetworzona. W związku z tym organ pismem z dnia 22 listopada 2024 r. wezwał wnioskodawczynię do wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego uzyskania przetworzonej informacji w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania. Wnioskodawczyni pismem z dnia 29 listopada 2024 r. dokonała uzupełnienia wniosku poprzez wskazanie, że gospodarka nieruchomościami budzi w gminie wiele emocji społecznych i dyskusji w sieciach społecznościowych oraz że jest radną. Zdaniem organu strona nie wykazała, że uzyskanie wnioskowanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Organ samodzielnie dokonał oceny i uznał, że w sprawie nie zachodzi szczególna istotność dla interesu publicznego. Przygotowanie odpowiedzi w ww. zakresie wymagałoby od organu przeanalizowania rok po roku bazy umów dzierżaw celem zaliczenia i przygotowania zestawienia liczbowego umów zawartych w okresie ostatnich 7 lat. Program, z którego korzysta organ nie posiada możliwości wyodrębnienia umów zawartych w danych latach na podstawie filtrów. Przygotowanie takich danych polega na przeglądaniu bazy umów funkcjonujących w danym roku, otwarciu każdego rekordu celem sprawdzenia czy dana umowa zawarta została w danym roku oraz sporządzenia ich zestawienia ręcznie w programie tekstowym. Posiadany system nie pozwala na automatyczne wyselekcjonowanie umów zawartych w danym roku. Jest to niewątpliwie informacja przetworzona. Jednakże brak wykazania przez wnioskodawczynię, że uzyskanie żądanej informacji przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego uzasadniało odmowę jej udostępnienia.

W odwołaniu od tej decyzji Wanda Skowron zarzuciła jej naruszenie:

- art. 19 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Publicznych oraz art. 10 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności poprzez niezastosowanie, polegające na bezpodstawnym i nieproporcjonalnym ograniczeniu prawa do informacji o gospodarowaniu mieniem publicznym i tym samym naruszeniu prawa do informacji;

- art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, poprzez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że w sytuacji, gdy radny danej gminy wnosi o informacje związane z sytuacją danej gminy, to przesłanka szczególnej istotności dla interesu publicznego nie zostaje spełniona.

Podnosząc powyższe zarzuty wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji.

Zdaniem skarżącej stanowisko organu jest błędne, a zastosowanie ograniczenia prawa do informacji jest nieproporcjonalne i tym samym nieprawidłowe. Stwierdziła, że realizacja wniosku nie wymaga wytworzenia żadnej nowej informacji ani przygotowania danych, którymi organ nie dysponuje. Organ wskazuje przede wszystkim na konieczność zaliczenia umów i sprawdzenia, czy dana umowa jest jedną

z umów, których dotyczy wnioski. Tego typu czynności są niezbędne do realizacji każdego wniosku, niezależnie od tego, czy dotyczy on informacji przetworzonej, czy też nie. Z wyjaśnień organu nie wynika konieczność żadnej kreatywnej pracy. Organ nie wyjaśnia także, jaka nowa informacja miałaby powstać w wyniku rzekomego przetworzenia. Organ nie przedstawia nawet szacunków odnośnie czasu i zakresu pracy, jaki miałby wykonać. Nie sposób więc przyjąć, że na gruncie przedmiotowej sprawy dochodzi do przetworzenia informacji.

Organ pominął również okoliczność, że pełni ona funkcję radnej, przez co, z jednej strony, potrzebuje uzyskiwać rzetelne, bieżące i wyczerpujące informacje o gminie, jej finansach i zasobach oraz, z drugiej strony, jest w stanie wykorzystać te informacje do realnej poprawy funkcjonowania instytucji gminy. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych podkreśliła, że radni mają prawo do uzyskiwania informacji publicznej przetworzonej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy, po przeanalizowaniu akt sprawy i wniesionego odwołania stwierdza, co następuje.

Prawo do informacji zagwarantowane jest w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z przepisem art. 61 ust. 1 Konstytucji jest to prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Zasady udzielania informacji publicznej normuje ustawa z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz. 902), dalej zwana ustawą. W przedmiotowej sprawie nie ulega wątpliwości, że Wójt Gminy Miłkowice jako organ jednostki samorządu terytorialnego jest podmiotem zobowiązanym w świetle art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy do udostępnienia informacji publicznej będącej w jego posiadaniu.

Dla oceny zasadności wniesionego odwołania należało ustalić, czy z punktu widzenia wskazanych wyżej przepisów prawa żądane przez Wandę Skowron informacje mają walor informacji publicznej w rozumieniu ustawy.

Informacją publiczną jest treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty nie będące organami administracji publicznej, a także treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie od tego do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Ustawodawca wskazał, że termin „informacja publiczna” należy rozumieć bardzo szeroko. Świadczy o tym treść art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowiącego, że „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu”. Tak więc informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 tej ustawy. Ponieważ sformułowania te nie są zbyt jasne należy przy ich wykładni kierować się treścią art. 61 Konstytucji RP, przewidującego prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i podmiotów wykonujących zadania publiczne. Prawo dostępu do informacji publicznej ma charakter powszechny, bowiem jest przyznane każdemu (art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Nie wymaga się zatem od osoby wykonującej to prawo wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Stwierdzić należy zatem, w ocenie Kolegium, że informacją publiczną jest 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, o ile odnosi się do faktów. W myśl art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, udostępnieniu podlega informacja publiczna m.in. o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. Informacją publiczną jest treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty nie będące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Ponadto informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu nie będącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich i są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań nawet, jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Niezależnie od powyższego, aby konkretna informacja posiadała walor informacji publicznej, to musi się odnosić do sfery faktów. Przyjmuje się, że za informację publiczną należy uznać każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty sprawujące funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Charakter informacji publicznej mają również informacje niewytworzone przez wskazane podmioty lecz do nich się odnoszące. Informację publiczną stanowi zatem treść wszelkiego rodzaju dokumentów nie tylko bezpośrednio zredagowanych i wytworzonych przez wskazany podmiot. Przymiot taki posiada także treść dokumentów, których podmiot używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Bez znaczenia przy tym jest, w jaki sposób dokumenty znalazły się w posiadaniu danego organu. Ważne bowiem jedynie jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych i odnosiły się do niego bezpośrednio. Jeżeli zadania danego podmiotu mają na celu zaspokojenie powszechnych potrzeb obywateli i są istotne z punktu widzenia celów państwa, to nie podobna odmówić im przymiotu zadań publicznych. W szczególności taki walor będą zaś posiadały informacje o majątku publicznym, w tym o majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c u.d.i.p.). Stąd też jakiegokolwiek zadysponowanie tym majątkiem będzie stanowiło informację publiczną, niezależnie nawet od przeznaczenia wydatkowanych środków publicznych i celu jaki mają one zaspokoić. To nie przeznaczenie środków publicznych decyduje bowiem o tym, czy konkretna informacja ma walor informacji publicznej. Już bowiem sam fakt ich wydatkowania sprawia, że informacje na ten temat mają publiczny charakter i winny podlegać ujawnieniu w trybie i na zasadach określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej (por. wyroki WSA w Łodzi z dnia 30 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SAB/Łd 171/16 oraz WSA we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. akt IV SAB/Wr 323/15).

Mając na uwadze przywołane poglądy i przedstawioną wykładnię prawa należy zauważyć, że żądana przez Wandę Skowron informacja dotycząca:

1. Liczby umów dzierżawy nieruchomości, stanowiących własność Gminy Miłkowice, zawartych przez Wójta Gminy Miłkowice, w okresie od 2018 r. do dnia sporządzenia wniosku, z podziałem na umowy zawarte z dzierżawcą wyłonionym w trybie przetargu oraz w trybie bezprzetargowym oraz

2. Liczby umów najmu nieruchomości, stanowiących własność Gminy Miłkowice, zawartych przez Wójta Gminy Miłkowice, w okresie od 2018 r. do dnia sporządzenia wniosku, z podziałem na umowy zawarte z najemcą wyłonionym w trybie przetargu oraz w trybie bezprzetargowym, stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, a zatem ustawa znajduje w tym zakresie w sprawie zastosowanie.

Pozytywne udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie, tj. że mamy do czynienia z informacją publiczną, pozwala na dalsze rozważania odnoszące się do charakteru tej informacji, a mianowicie czy ma ona charakter informacji prostej czy też złożonej (przetworzonej).

Zgodnie ze stanowiskiem Wandy Skowron gospodarka nieruchomościami w Gminie Miłkowice budzi wiele emocji społecznych, w tym w sieciach społecznościowych. Podczas pełnionych przez nią dyżurów radnej, wielokrotnie mieszkańcy zwracają się do niej z zapytaniami odnośnie zawieranych bezprzetargowo umów dzierżawy. Będąc radną reprezentuje wspólnotę samorządową i ciąży na niej obowiązek utrzymywania więzi z wyborcami, poprzez między innymi rzetelne informowanie ich o funkcjonowaniu organów gminy na podstawie wiarygodnych i sprawdzonych informacji. Jest również zobowiązana do przedstawienia postulatów mieszkańców organom samorządu terytorialnego. Ponadto jako radna, poprzez głosowanie, uczestniczy w podejmowaniu decyzji dotyczących bezprzetargowego zawierania umów dzierżawy, czego przykładem jest Uchwała nr VI/34/2024 Rady Gminy Miłkowice z dnia 18 września 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XXXIV/227/2021 Rady Gminy Miłkowice z dnia 15 września 2021 r. dotycząca wyrażenia zgody na przedłużenie umów dzierżaw do dnia 31 grudnia 2051 r. poprzez zawarcie stosownego aneksu. Wskazała następnie, że podstawową funkcją radnego jest udział w pracach oraz w komisjach. W interesie publicznym leży, by jako radna posiadała wszelkie niezbędne jej do podejmowania decyzji wiadomości. Sprawuje funkcję publiczną i ma ustawowy obowiązek troski o mienie gminne, a jego realizacji służy wniosek sprawie udostępnienia danych z ewidencji umów dzierżawy nieruchomości gminnych. Posiada też ustawowe uprawnienie dające możliwość kształtowania i uchwalania przepisów prawa miejscowego, jak też kontroli działań urzędu gminy. Zamierza realnie wykorzystać pozyskane informacje w celu przystąpienia do prac związanych z przysługującą jej inicjatywą uchwałodawczą. Chce również aktywnie dążyć do poprawy funkcjonowania Gminy, przejrzystości jej działania oraz jawności życia publicznego, do czego również jest niezbędne pozyskanie wnioskowanych danych.

Z tym poglądem nie zgodził się organ pierwszej instancji stwierdzając, że wnioskodawca nie wykazał szczególnej istotności dla interesu publicznego w uzyskaniu informacji objętej żądaniem, która stanowi informację przetworzoną.

Oceniając powyższe trzeba wskazać, że ustawodawca wprowadzając rozróżnienie na informację publiczną oraz informację przetworzoną nie zdefiniował informacji przetworzonej, pozostawiając wykładnię tego pojęcia organom stosującym prawo, przy czym z analizy orzecznictwa wynika, że dotychczas nie przyjęto jednolitej interpretacji w tym zakresie. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na interes publiczny dotyczy przypadków, kiedy wnioskodawca żąda informacji publicznej o charakterze przetworzonym (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy). Zarówno w judykaturze, jak i piśmiennictwie przyjmuje się, że

informacja prosta to informacja, której zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem, natomiast informacją przetworzoną jest jakościowo nowa informacja, która nie istnieje w określonej treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu obowiązującego. Udzielenie informacji przetworzonej, poprzedza więc wytworzenie nowej jakościowo informacji poprzez dokonanie stosownych działań tj. analiz, obliczeń, zestawień, podsumowań, wymagających zaangażowania intelektualnego. Ponadto wskazuje się, że informacja przetworzona to taka informacja, która została przetworzona "specjalnie dla wnioskodawcy" wedle wskazanych przez niego kryteriów, gdy podmiot obowiązany nie dysponuje na dzień złożenia wniosku gotową informacją, a jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności polegających na sięgnięciu, np. do dokumentacji źródłowej. Ustalenie przez podmiot obowiązany, że wniosek dotyczy informacji przetworzonej, pociąga za sobą konieczność zbadania występowania po stronie wnioskodawcy przesłanki "szczególnie istotnego interesu publicznego" w uzyskaniu tego rodzaju informacji publicznej. Jej brak powoduje zaś konieczność wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p.:

Wobec powyższego informacja, której domaga się Wanda Skowron we wniosku z dnia 28 sierpnia 2024 r., nie istnieje w treści i postaci przez nią żądanej. Mianowicie, zdaniem organu, przygotowanie odpowiedzi w ww. zakresie wymagałoby przeanalizowania rok po roku bazy umów dzierżaw celem zaliczenia i przygotowania zestawienia liczbowego umów zawartych w okresie ostatnich 7 lat. Program, z którego korzysta organ nie posiada możliwości wyodrębnienia umów zawartych w danych latach na podstawie filtrów. Przygotowanie takich danych polega na przeglądaniu bazy umów funkcjonujących w danym roku, otwarciu każdego rekordu celem sprawdzenia czy dana umowa zawarta została w danym roku oraz sporządzenia ich zestawienia ręcznie w programie tekstowym. Posiadany system nie pozwala na automatyczne wyselekcjonowanie umów zawartych w danym roku. W ocenie organu konieczność podjęcia tych czynności uzasadniała zakwalifikowanie żądanej informacji jako informacji przetworzonej, co zresztą skarżąca kwestionuje.

Zdaniem Kolegium, tak skonstruowane uzasadnienie decyzji w części odnoszącej się do podstaw zakwalifikowania wnioskowanych przez stronę informacji jako informacji przetworzonej nie czyni zadość obowiązkowi organu wyczerpującego wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia i nie mogło prowadzić do uznania, że zawnioskowane informacje mają charakter informacji publicznej przetworzonej.

Odmawiając udostępnienia informacji publicznej przetworzonej, organ obowiązany jest do wykazania zakresu nakładów, jakie musi ponieść, ich czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników, konkretnej ilości koniecznych do przeanalizowania i zanonimizowania dokumentów, czy też innego rodzaju okoliczności mogących zakłócić normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudnić wykonywanie przypisanych mu zadań (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1645/14, z dnia 5 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 863/14 i z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 792/11).

Zdaniem Kolegium, posiadanie przez organ pierwszej instancji bazy umów dzierżaw z pewnością stanowi istotne ułatwienie w dostępie skarżącej do żądanych przez nią informacji, tj. liczby umów dzierżawy nieruchomości, stanowiących własność Gminy Miłkowice, zawartych przez Wójta Gminy Miłkowice, w okresie od 2018 r. do

dnia sporządzenia wniosku, tzn. 20 listopada 2024 r. (niecałe 7 lat), z podziałem na umowy zawarte z dzierżawcą wyłonionym w trybie bezprzetargowym. Samo zliczenie i przygotowanie zestawienia liczbowego umów nie dowodzi o przetworzonym charakterze żądanej przez wnioskodawczynię informacji, zwłaszcza, że dotyczy ona niecałych 7 lat oraz odnosi się do dokumentów, które są w wersji elektronicznej a nie papierowej. Ponadto organ pierwszej instancji w piśmie z dnia 30 września 2024 r. udzielił wnioskodawczyni częściowej odpowiedzi wskazując, że organ w roku 2018 zawarł 2 umowy dzierżawy na grunty komunalne w trybie przetargowym, zaś w pozostałych latach nie były zawierane umowy dzierżawy w trybie przetargowym. Następnie organ stwierdził, że nie zawarł we wnioskowanym okresie żadnej umowy najmu nieruchomości komunalnej. Wcześniejsze udzielenie wnioskodawczyni częściowej odpowiedzi powoduje, że konieczne zaangażowanie organu pierwszej instancji w udzielenie odpowiedzi w pozostałej części wniosku jest mniejsze aniżeli w sytuacji gdyby odpowiedź dotyczyła całego wniosku.

Niezależnie od powyższych uwag należy zauważyć, że nawet w sytuacji uznania informacji za informację przetworzoną wnioskodawca nie jest pozbawiony prawa do tej informacji. Jednak konieczność przetworzenia informacji i możliwość jej uzyskania słusznie została uzależniona od istnienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego. Ograniczenie wprowadzone przepisem art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy 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. W przypadku informacji publicznej przetworzonej niezbędne jest występowanie po stronie wnioskodawcy szczególnego interesu publicznego.

Należy przy tym zauważyć, że przesłanka materialnoprawna „szczególnej istotności” niewątpliwie determinuje tryb postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej przetworzonej. Tak więc, jeżeli wnioskodawca żądający takiej informacji po wezwaniu nie wykaże istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego dla jej udzielenia, podmiot zobowiązany powinien wydać, w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, decyzję odmawiającą udzielenia informacji, a w jej uzasadnieniu wykazać brak „szczególności interesu publicznego”. Na gruncie obowiązującego orzecznictwa sądowo administracyjnego (patrz: wyroki NSA z dnia 11 września 2012r. sygn. akt I OSK 1015/12 oraz z dnia 8 lutego 2011r. sygn. akt I OSK 1938/10) wniosek o udostępnienie informacji przetworzonej winien zostać rozpoznany zarówno, gdy brak w nim będzie jakiegokolwiek uzasadnienia „szczególności interesu publicznego”, jak również kiedy wnioskodawca w ogóle nie zareaguje na wezwanie, by ten interes wykazał. W takiej sytuacji podmiot zobowiązany powinien samodzielnie zbadać przesłanki przemawiające za istnieniem szczególnej istotności dla interesu publicznego. Jego negatywna ocena będzie zawsze równoznaczna z odmową udostępnienia żądanej informacji.

Jednocześnie podkreślenia wymaga, że kwestią, która zadecydowała o odmowie udostępnienia informacji publicznej, było nie wykazanie przez Wandę Skowron przesłanki szczególnie ważnego interesu publicznego.

W literaturze tematu jak i w orzecznictwie sądowo-administracyjnym zgodnie wskazuje się, że wpływ na ocenę istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego uzasadniającego udzielenie stosownych informacji przetworzonych ma charakter lub pozycja podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realne

możliwości wykorzystania uzyskanych przez niego danych. Wywodzi się też, że dla dokonania prawidłowej oceny, czy udzielenie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, znaczenie ma nie tylko intencja wnioskodawcy i wskazany przez niego cel, ale także istota i charakter żądanej informacji, gdyż w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. chodzi m.in. o to, czy uzyskanie danej informacji przetworzonej może mieć realne znaczenie dla funkcjonowania określonych struktur publicznych w konkretnej dziedzinie życia społecznego i wpływać na usprawnienie wykonywania zadań publicznych dla dobra wspólnego danej społeczności (vide: I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska "Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz", Warszawa 2016, s. 80-81). Wskazywanym w literaturze interesem publicznym przemawiającym za udostępnieniem informacji przetworzonej jest m.in. poprawa funkcjonowania samorządów i wspólnot lokalnych (vide: J. Drachal "Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej", w: Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005, Warszawa 2005, s. 147). W orzecznictwie NSA (wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., I OSK 2811/13, wyrok z dnia 6 września 2016 r., I OSK 660/16) podkreśla się, że zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który będzie przeważał nad szeroko rozumianymi kosztami wytworzenia informacji przetworzonej. Chodzi zatem o sytuację, gdy zostanie uprawdopodobnione, że korzyści z upublicznienia tej informacji będą większe niż konsekwencje zaabsorbowania środków osobowych, rzeczowych i czasowych organu na jej przetworzenie. O szczególnie istotnym charakterze interesu publicznego decydują zatem czynniki natury podmiotowej i funkcjonalnej. W istocie, skoro dla udostępnienia informacji przetworzonej znaczenie ma to, czy wnioskodawca ma indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, to analiza prowadzona pod tym kątem przez organ nie może pomijać możliwości wynikających z pełnionego mandatu radnego. Zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie właśnie, m.in. radnego wskazuje się jako przykład podmiotu mającego możliwość wpływania na poprawę funkcjonowania samorządu uznając, że w codziennym działaniu ma on rzeczywistą możliwość wykorzystywania uzyskanych informacji publicznych w celu usprawnienia funkcjonowania odpowiednich organów. Za uznaniem radnego jako podmiotu mającego realną możliwość wykorzystania uzyskanej informacji przetworzonej w interesie publicznym (dla korzyści ogółu), co ma przemawiać za jej przetworzeniem i udostępnieniem mu jej przez organ – Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się m.in. w wyrokach z dnia 12 czerwca 2014 r., I OSK 2721/13; z dnia 15 maja 2015 r., I OSK 1056/14; z dnia 6 lutego 2015 r., I OSK 583/14; z dnia 18 grudnia 2014 r., I OSK 143/14; z dnia 7 sierpnia 2014 r., I OSK 2577/13; z 12 czerwca 2014 r., I OSK 2787/13, I OSK 2811/13; z dnia 21 maja 2014 r., I OSK 2698/13; z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 2111/13; z dnia 7 grudnia 2011 r., I OSK 1737/11; z dnia 9 listopada 2011 r., I OSK 1365/11 z dnia 9 grudnia 2010 r., I OSK 1768/10 (vide: baza orzeczeń nsa.gov.pl).

W wyroku z dnia 6 września 2016 r. NSA wskazał, iż związek między sprawowaniem funkcji radnego a zaistnieniem szczególnie istotnego interesu publicznego, uzasadniającego udzielenia informacji przetworzonej był przedmiotem

analizy ze strony doktryny. Wskazano w niej, że radny jest reprezentantem wspólnoty samorządowej i ciąży na nim obowiązek utrzymywania więzi z wyborcami oraz przedstawiania ich postulatów organom jednostek samorządu terytorialnego (art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Zauważono ponadto odnośnie radnych jednostek samorządu terytorialnego, że podstawową formą ich aktywności jest udział w pracach rady lub sejmiku oraz w komisjach. W ciałach tych radny wyraża swoją wolę, reprezentując tym samym mieszkańców samorządu, przede wszystkim przez udział w głosowaniach. W tym kontekście, w interesie publicznym leży, aby radny, biorąc udział w podejmowaniu rozstrzygnięć w radzie lub sejmiku bądź ich komisji, posiadał wszelkie potrzebne mu do podjęcia decyzji wiadomości. Informacja publiczna udzielana radnemu w sprawach samorządowych może zatem służyć stworzeniu mu odpowiednich warunków wykonywania mandatu, a tym samym podwyższeniu jakości działania rady lub sejmiku. Ze względu na społeczną doniosłość rozstrzygnięć podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego we wskazanych wyżej przypadkach interesowi w udzieleniu takiej informacji publicznej przypisuje się walor szczególnej istotności. Interes taki występuje w szczególności wtedy, gdy uzyskanie określonej informacji wpłynęłoby korzystnie na funkcjonowanie organów administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Taki wpływ przypisuje się możliwości podejmowania przez radnych przemyślanych decyzji na podstawie pełnych i rzetelnie przygotowanych przez organ wykonawczy materiałów. Przykładowo zatem za udzieleniem radnemu informacji przetworzonej przemawia okoliczność, że określona sprawa, której dotyczy wniosek, stanowi przedmiot prac rady lub sejmiku prowadzonych in gremio, jak również fakt zasiadania przez radnego w merytorycznej komisji rady, z której zakresem działania lub bieżącą aktywnością jest powiązana treść informacji przetworzonej objętej jego wnioskiem. W związku z tym wskazywano w nauce prawa, że wniosek o informację publiczną radnego jednostki samorządu terytorialnego wydaje się cieszyć donniemaniem szczególnej istotności dla interesu publicznego (rozumianego szeroko), które może być obalone przez organ. Stosownie do postanowień ustaw samorządowych – radny w wykonywaniu swojej funkcji nie może wszak działać w interesie prywatnym. Interes publiczny rozumie się przy tym szeroko (vide: S. Gajewski, A. Jakubowski, "Instytucja interpelacji w jednostkach samorządu terytorialnego", w: "Samorząd Terytorialny" 2012, nr 7-8, s. 97-98). Z perspektywy stosowania art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. kluczowy pozostaje cel wykorzystania żądanej informacji przetworzonej (vide: J. Taczkowska-Oiszewska "Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym", Warszawa 2014, s. 130).

W odniesieniu do radnego w orzecznictwie NSA w omawianym kontekście, podnosi się, że w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) opartym na decentralizacji (art. 15 Konstytucji) i istotnej roli samorządu terytorialnego (art. 16 i rozdział VII Konstytucji) efektywne wykonywanie normatywnie określonych obowiązków przez radnych jest szczególnie istotne dla interesu publicznego (ogółu). Tym samym zapewnienie radnemu jednostki samorządu terytorialnego dostępu do informacji przetworzonej bezpośrednio potrzebnej w celu wykonywania mandatu radnego jest szczególnie istotne dla interesu publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. W rezultacie uzyskanie przez radnego jednostki samorządu terytorialnego informacji przetworzonej, która przedmiotowo bezpośrednio wiąże się z wykonywaniem przez niego mandatu radnego, jest szczególnie istotne dla interesu

publicznego w myśl art. 3 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy. Okoliczność ta – na co zwraca uwagę NSA – musi być z urzędu brana pod uwagę przez organ administracji stosujący przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Nie oznacza to jednakże, iż radny jednostki samorządu terytorialnego ex lege posiada łatwiejszy dostęp do informacji publicznej niż inne osoby, gdyż o tym, czy uzyska daną informację przetworzoną nie decyduje sam jego status, lecz przedmiot żądanej informacji – tj. czy jest ona mu potrzebna w celu realizacji funkcji radnego. Przykładowo zatem radny nie uzyska informacji przetworzonej w swojej prywatnej sprawie czy w sprawie publicznej, jednak nie dotyczącej jednostki samorządu terytorialnego, której jest radnym. Koresponduje to ze stanowiskiem, że art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. nie wprowadza ograniczenia w zakresie kręgu podmiotów mogących skutecznie występować o udzielenie informacji publicznej o charakterze przetworzonym. Z tego względu przesłanka "szczególnego interesu publicznego" musi być odnoszona do przedmiotu informacji, w jej kontekście publicznym, funkcjonalnym. Wskazany przepis ma w założeniu doprowadzić do sytuacji, w której nadzwyczajny wysiłek administracji – związany z realizacją wniosku o udostępnienie informacji publicznej – znajduje uzasadnienie w przeważającej nad nim wartości tej informacji dla społeczeństwa (vide: wyrok NSA z dnia 6 września 2016 r. I OSK 660/16, wyrok z dnia 13 maja 2015 r., I OSK 1313/14). Tak więc stwierdzenie czy dany podmiot ma prawo uzyskać informację przetworzoną wymaga uwzględnienia w konkretnej sprawie indywidualnych cech dotyczących miejsca, czasu i okoliczności. Zatem organ rozważając, czy radny ma prawo uzyskania informacji publicznej o charakterze przetworzonym, musi zweryfikować, czy dana informacja jest potrzebna wnioskodawcy w związku z wykonywanym przez niego mandatem. Organ może zatem odmówić udostępnienia informacji przetworzonej radnemu, jeżeli wykaże, że informacja ta nie jest wnioskodawcy potrzebna w związku z pełnieniem obowiązków radnego danej jednostki samorządu terytorialnego, gdyż wówczas jej uzyskanie przez radnego nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1. W tym celu może przykładowo porównać normatywne obowiązki radnego (wynikające z danej ustawy samorządowej i statutu jednostki samorządu terytorialnego) i możliwość wykorzystania w ich realizacji żądanej informacji przetworzonej dla interesu publicznego – a następnie wykazać, że informacja ta nie mieści się w przedmiotowym zakresie (vide: wyrok NSA z dnia 6 września 2016 r.). W konsekwencji więc sam fakt powoływania się przez wnioskodawcę na sprawowanie mandatu radnego nie pozostaje wystarczający dla uzyskania informacji publicznej o charakterze przetworzonym. Dla jej przetworzenia i udostępnienia wnioskodawcy o statusie radnego konieczne jest jeszcze, aby jej przedmiot miał znaczenie dla funkcjonowania odpowiedniego szczebla samorządu terytorialnego, przedmiot informacji miał związek z pełnioną przez wnioskodawcę funkcją radnego oraz by mogła być ona realnie wykorzystana przy wykonywaniu mandatu radnego przez wnioskodawcę. Zaakcentowania przy tym wymaga, iż obowiązek obiektywnej weryfikacji istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego po stronie wnioskodawcy spoczywa na organie administracji publicznej jako adresacie wniosku.

Odnosząc powyższe ustalenia do sprawy będącej przedmiotem oceny należy zauważyć, że kwestią bezsporną jest, że Wanda Skowron jest Radną Rady Gminy Miłkowice. W ocenie Kolegium w sprawie nie budzi wątpliwości okoliczność, iż prawo radnego do informacji przysługujące na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 27 maja 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) nie wyklucza

uzyskania przez radnego informacji publicznej na podstawie ustawy o dostępie do informacji (por. Mateusz Karciarz, Komentarz do art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, LEX; Bartosz Wilk Komentarz do art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora DZ.U. z 2023 r. poz. 1339 „LEX”, oraz powołane tam orzecznictwo sądowe). W badanej sprawie skarżąca sprawując mandat radnej oraz wnosząc o udostępnienie informacji publicznej jako podstawę prawną wniosku wskazała przepisy u.d.i.p. Na moment złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 28 sierpnia 2024 r. jest członkiem Komisji Kultury, Oświaty, Zdrowia i Pomocy Społecznej (dane z BIP Urzędu Gminy Miłkowice). Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym. Do jej zadań należy zatem także kontrola pracy wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy (art. 18a ust. 1 cyt. ustawy).

Istotnym na tle rozpoznawanej sprawy jawi się art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który określa relacje zachodzące pomiędzy radnym a jego wyborcami. Zgodnie z tymi przepisami radny w swoim postępowaniu powinien kierować się przede wszystkim dobrem mieszkańców gminy, utrzymywać z nimi, jak również z organizacjami społecznymi, stałą więź, a w szczególności przyjmować zgłaszane przez mieszkańców gminy skargi, wnioski oraz petycje i przedstawiać je organom gminy do rozpatrzenia. Wedle tej ustawy radny powinien kierować się zawsze dobrem nadrzędnym, którym jest dobro gminnej wspólnoty samorządowej.

W świetle powyższych uwag tut. Kolegium stoi na stanowisku, że pozycja Wandy Skowron jako podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza jej realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji wskazuje na wystąpienie istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego uzasadniającego udzielenie informacji przetworzonej. W piśmie z dnia 29 listopada 2024 r. Wanda Skowron wskazała, że gospodarka nieruchomościami w Gminie Miłkowice budzi wiele emocji społecznych, w tym w sieciach społecznościowych. Podczas pełnionych przez nią dyżurów radnej, wielokrotnie mieszkańcy zwracają się do niej z zapytaniami odnośnie zawieranych bezprzetargowo umów dzierżawy. Będąc radną reprezentuje wspólnotę samorządową i ciąży na niej obowiązek utrzymywania więzi z wyborcami, poprzez między innymi rzetelne informowanie ich o funkcjonowaniu organów gminy na podstawie wiarygodnych i sprawdzonych informacji. Jest również zobowiązana do przedstawienia postulatów mieszkańców organom samorządu terytorialnego. Ponadto jako radna, poprzez głosowanie, uczestniczy w podejmowaniu decyzji dotyczących bezprzetargowego zawierania umów dzierżawy, czego przykładem jest Uchwała nr VI/34/2024 Rady Gminy Miłkowice z dnia 18 września 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XXXIV/227/2021 Rady Gminy Miłkowice z dnia 15 września 2021 r. dotycząca wyrażenia zgody na przedłużenie umów dzierżaw do dnia 31 grudnia 2051 r. poprzez zawarcie stosownego aneksu. Wskazała następnie, że podstawową funkcją radnego jest udział w pracach oraz w komisjach. W interesie publicznym leży, by jako radna posiadała wszelkie niezbędne jej do podejmowania decyzji wiadomości. Sprawuje funkcję publiczną i ma ustawowy obowiązek troski o mienie gminne, a jego realizacji służy wniosek sprawie udostępnienia danych z ewidencji umów dzierżawy nieruchomości gminnych. Posiada też ustawowe uprawnienie dające możliwość kształtowania i uchwalania przepisów prawa miejscowego, jak też kontroli działań urzędu gminy. Zamierza realnie wykorzystać pozyskane informacje w celu

przystąpienia do prac związanych z przysługującą jej inicjatywą uchwałodawczą. Chce również aktywnie dążyć do poprawy funkcjonowania Gminy, przejrzystości jej działania oraz jawności życia publicznego, do czego również jest niezbędne pozyskanie wnioskowanych danych.

W świetle powyższych ustaleń na radnym nie ciąży jedynie obowiązek uczestniczenia w pracach rady i jej komisji, ale i również radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia. Fakt, iż przedmiotem prac Komisji Kultury, Oświaty, Zdrowia i Pomocy Społecznej nie są sprawy objęte wnioskiem Wandy Skowron, nie przesądza o tym, iż radna poprzez inne formy swojej aktywności (np. spotkania z mieszkańcami) może wykorzystać uzyskane informacje publiczne w celu usprawnienia funkcjonowania odpowiednich organów. Potwierdzeniem powyższego są również podane przez skarżącą w piśmie z dnia 29 listopada 2024 r. przykłady odnoszące się do podejmowania przez Radę Gminy Miłkowice uchwał dotyczących problematyki objętej żądaniem wniosku.

Tak zakreślony przez skarżącą zakres możliwego wykorzystania przez nią żądanych informacji dowodzi, że uzyskanie informacji przetworzonej mogłoby wpłynąć korzystnie na funkcjonowanie Urzędu Gminy Miłkowice. Niewątpliwym w sprawie jest fakt, że wnioskodawczyni występuje jako radna o udostępnienie informacji, która przedmiotowo wiąże się z wykonywaniem przez nią mandatu radnego i dotyczy jednostki samorządu terytorialnego, której jest radną.

Na tym tle wyłaniają się dwie istotne dla sprawy okoliczności mające znaczenie z punktu widzenia udostępnienia informacji publicznej. Pierwszy aspekt to organizacyjny, a drugi majątkowy.

Odnosząc się do pierwszego aspektu sprawy należy zauważyć, że w interesie wspólnoty gminnej, której przedstawicielem jest wybrany w wyborach radny, jest aby Urząd Gminy prawidłowo realizował ciężące na nim zadania. Informacja dotycząca liczby umów dzierżawy nieruchomości, stanowiących własność Gminy Miłkowice, zawartych przez Wójta Gminy Miłkowice, w okresie od 2018 r. do dnia sporządzenia wniosku zawarte z dzierżawcą wyłonionym w trybie bezprzetargowym pozwala na ustalenie, czy Gmina prawidłowo realizuje ciężące na niej obowiązki w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym. W tym kontekście istotnym z punktu widzenia każdego mieszkańca gminy jest, aby jego sprawy były realizowane przez Urząd sprawnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Z tego punktu widzenia uzasadnionym staje się, w kontekście usprawnienia funkcjonowania Urzędu, posiadanie przez radnego informacji co do korzystania z mienia oraz zarządzania nim polegających na dokonywaniu bieżących czynności oraz na decydowaniu o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania jego składników. W interesie społeczności lokalnej, której wyrazicielem jest radny, ważne jest poznanie skali ewentualnych nieprawidłowości i ewentualne dążenie do eliminowania tych niekorzystnych dla ogółu społeczeństwa praktyk. W ocenie Kolegium radny ma w tym przypadku realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga np. może on składać interpelacje i zapytania dotyczące powyższych kwestii do Wójta, który musi udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania. Zarówno treść interpelacji i zapytań, jak też udzielonych odpowiedzi podawane są w BIP-ie oraz na stronie internetowej gminy. Obrady rady gminy, w których radny uczestniczy i może wykorzystać pozyskane przez

niego informację publiczną w trakcie debaty, są ponadto obowiązkowo transmitowane i nagrywane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania te są następnie udostępniane m.in. w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy. Należy w tym miejscu wskazać na przepis art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, który w porównaniu do poprzednio obowiązujących uregulowań zwiększają w sposób znaczący uprawnienia kontrolne radnych, a mianowicie w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Nie może natomiast budzić wątpliwości teza, że każdy radny, aby mógł skutecznie wykonywać swój mandat, musi mieć dostęp do informacji związanych z organizacją i funkcjonowaniem gminy. Prawo dostępu do informacji przez radnego wynika zatem z istoty wykonywania swego mandatu. Można powiedzieć, że bez dostępu do określonych informacji radny nie mógłby rzetelnie wykonywać swych obowiązków.

Z kolei drugi aspekt majątkowy przejawia się w tym, że gmina funkcjonuje nie tylko jako podmiot władczy w sferze administracji publicznej, gdy wykonuje zadania zlecone jej ustawą przez państwo, czy gdy wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność jako wspólnota samorządowa. W zakresie stosunków majątkowych (m.in. w związku z gospodarowaniem gminnym mieniem komunalnym) gmina występuje bowiem jako podmiot cywilnoprawny na takich samych zasadach jak każdy inny uczestnik obrotu prawnego. Organ wykonawczy (w tym przypadku Wójt) ustala stawki czynszu dzierżawnego lub najmu nieruchomości gminnych, które stanowią dochód z majątku gminnego. Stanowią one zatem istotną informację o działalności podmiotu publicznego, w tym o źródle uzyskiwania dochodu z nieruchomości. Niewątpliwym jest bowiem fakt, że czynsz z dzierżawy bądź najmu nieruchomości gminnej stanowi dochód gminy, a zatem w interesie radnego reprezentującego społeczność lokalną jest to aby umowy te były zawierane przez gminę w sposób racjonalny i uwzględniający jej interes. Również w tym aspekcie radny ma możliwość wpływania na poprawę funkcjonowania samorządu w sposób o jakim była mowa wyżej.

Konkludując powyższe rozważania, zarzuty odwołania przedstawiają się jako zasadne, gdyż organ pierwszej instancji niewłaściwie zinterpretował przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., co stanowiło o zachowaniu nieprawidłowego trybu postępowania w zakresie udostępniania informacji publicznej.

Za poglądem wyrażonym w wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 6 września 2016 r., sygn. akt I OSK 660/16 należy wskazać, że tak interpretowana przesłanka z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w odniesieniu do wnioskodawcy – radnego nie oznacza, że radny jednostki samorządu terytorialnego ex lege posiada łatwiejszy dostęp do informacji publicznej niż inne osoby, gdyż o tym, czy uzyska daną informację przetworzoną nie decyduje sam jego status, lecz przedmiot żądanej informacji – tj. czy jest ona mu potrzebna w celu realizacji funkcji radnego. Przykładowo zatem radny nie uzyska informacji przetworzonej w swojej prywatnej sprawie czy w sprawie publicznej, jednak niedotyczącej jednostki samorządu terytorialnego, której jest radnym. Koresponduje to ze stanowiskiem, że art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. nie wprowadza

ograniczenia w zakresie kręgu podmiotów mogących skutecznie występować o udzielenie informacji publicznej o charakterze przetworzonym. Z tego względu przesłanka "szczególnego interesu publicznego" musi być odnoszona do przedmiotu informacji, w jej kontekście publicznym, funkcjonalnym. Wskazany przepis ma w założeniu doprowadzić do sytuacji, w której nadzwyczajny wysiłek administracji – związany z realizacją wniosku o udostępnienie informacji publicznej – znajduje uzasadnienie w przeważającej nad nim wartości tej informacji dla społeczeństwa (zob. wyrok NSA z dnia 13 maja 2015 r., I OSK 1313/14).

Z uwagi na fakt, że organ odwoławczy nie był władny rozpoznać sprawy co do istoty, tj. udostępnić żądanej przez stronę informacji publicznej (gdyż nie jest jej dysponentem), w sytuacji, gdy uznał, iż istnieją podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji jako wadliwej, przy jednoczesnym braku podstaw do umorzenia postępowania pierwszej instancji z powodu jego bezprzedmiotowości, koniecznym stało się wydanie rozstrzygnięcia na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. przy odpowiednim jego zastosowaniu. Ograniczenia dla wydania tego rodzaju rozstrzygnięcia wynikające z przepisu art. 138 § 2 k.p.a. - to jest decyzja organu pierwszej instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie - nie stanowią, w ocenie tut. Kolegium, przeszkody w jego wydaniu w sytuacji, gdy organ odwoławczy stwierdza, że decyzja organu pierwszej instancji odmawiająca udostępnienia informacji publicznej jest błędna, a sam nie jest jednocześnie władny rozstrzygnąć sprawy co do istoty. Jest to bowiem specyfika postępowania w sprawie udzielenia informacji publicznej, które zostało tak, a nie inaczej, skonstruowane z woli ustawodawcy. Wobec tego przy stosowaniu przepisów proceduralnych koniecznym jest czynienie tego w sposób uwzględniający tę specyfikę (w tym wypadku brak możliwości wydania rozstrzygnięcia reformatoryjnego). Należy w tym miejscu zauważyć, że organ pierwszej instancji, wskutek ewentualnego wydania przez Kolegium decyzji o umorzeniu postępowania pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., nie mógłby w dalszym ciągu rozpatrywać tej sprawy, albowiem umorzenie postępowania pierwszej instancji oznaczałoby definitywne zakończenie postępowania zainicjowanego wnioskiem Wandy Skowron.

W świetle powyższych wywodów organ pierwszej instancji powinien w tej sytuacji udostępnić żadaną informację, bowiem sprawa wróciła do poprzedniego etapu przystąpienia do rozpoznania wniosku a adresat wniosku związany jest wytycznymi organu drugiej instancji (patrz: wyrok NSA z dnia 28 października 2016r., sygn. akt I OSK/1226/15).

Jakkolwiek uważa się powszechnie, iż przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują związania wytycznymi organu odwoławczego dla dokonania przez organ pierwszej instancji czynności materialno-technicznej, to jednak wypada uznać, iż w przypadku uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania mu sprawy do ponownego rozpoznania, jest on w dalszym ciągu zobowiązany do załatwienia wniosku i związany przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z uwagi na treść art. 138 § 2 zdanie drugie k.p.a. jest też **związany oceną prawną organu odwoławczego co do niezgodności z prawem decyzji wcześniej wydanej na podstawie art. 16 u.d.i.p.** Wszystko to obliguje podmiot zobowiązany do udzielenia informacji do takiego załatwienia sprawy, aby ewentualna ponowna decyzja odmowna nie spotkała się **nie tylko z uchyleniem, lecz także z działaniami podjętymi w trybie nadzorczym lub też prawnokarnym** (por.:

I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, WP, 2016, uwagi do art. 16).

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym stało się orzec jak w osnowie.

Decyzja jest ostateczna.

Od decyzji skarga nie przysługuje. Jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy, Pl. Słowiański 1, 59-220 Legnica. Sprzeciw wnosi się w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji. Zgodnie z art. 64b § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935) – zwanej dalej p.p.s.a., sprzeciw powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji;
- 2) żądanie jej uchylenia oraz
- 3) oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

Wpis stały od sprzeciwu wynosi 100,00 zł.

Stronie może być przyznane prawo pomocy na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych (art. 243 § 1 p.p.s.a.).

Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 244 § 1 p.p.s.a.).

W myśl art. 254 § 1 p.p.s.a. wniosek o przyznanie prawa pomocy oraz wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej składa się do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Strona, która nie ma miejsca zamieszkania, pobytu lub siedziby na obszarze właściwości sądu, o którym mowa w § 1, może złożyć wniosek w innym wojewódzkim sądzie administracyjnym. Wniosek ten przesyła się niezwłocznie do sądu właściwego (§2).

Otrzymują:

1. Wanda Skowron
+ klauzula informacyjna RODO
2. Wójt Gminy Miłkowice
3. a/a

podpisy członków składu
orzekającego Kolegium:

1.....

2.....

3.....