

*14.3.16.*  
Olsztyn, 9 marca 2016 r.

**Samorządowe Kolegium  
odwoławcze**

za pośrednictwem

**Prezydent Olsztyn**

Sygn. akt : SD.7001.1.3.2015

**Odwołujący się :**

Olsztyńska Spółdzielnia  
Mieszkaniowa, - w imieniu  
którego występuje radca  
prawny Krzysztof  
Szczepkowski

**Organ :**

Prezydent Olsztyna

**Odwołanie**

decyzji Prezydenta Olsztyna z dnia 26 lutego 2016 r. (znak SD.7001.1.3.2015) odmawiającej udzielenia informacji publicznej w zakresie określonym wnioskiem odwołującego się z dnia 3 czerwca 2015 r., w zakresie punktów nr : 1, 5, 8, 10, 12 (dwa pierwsze pytania), 13, 14, 18 oraz 19

Działając w imieniu mojego mocodawcy wnoszę odwołanie od decyzji powołanej na wstępie.

W/w decyzję zaskarżam w całości.

Przedmiotowej decyzji zarzucam naruszenie :

- I. prawa materialnego tj. art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w niniejszej sprawie, w związku z przyjęciem, że wniosek skarżący w zakresie pkt 1, 5, 10, 12 (dwa pierwsze pytania), 13, 14, 18 dotyczy informacji publicznej przetworzonej,
- II. prawa materialnego tj. art. 5 ust. 1 o dostępie do informacji publicznej w zw. z art. 293 Ordynacji podatkowej poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, w związku z przyjęciem, iż

wniosek skarżący w zakresie pkt 8 objęte są tajemnicą skarbową.

Mając powyższe na uwadze wnoszę o :

1. uchylenie zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy względnie
2. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania,

## UZASADNIENIE

Decyzją powołaną na wstępie Prezydent Olsztyna odmówił udzielenia odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej odwołującego się z dnia 3 czerwca 2015 r. w zakresie pkt nr 1, 5, 10, 12 (dwa pierwsze pytania), 13, 14, 18 wskazując, iż informacja publiczna, której udostępnienia domaga się skarżący stanowi informację przetworzoną. W ocenie natomiast organu I instancji skarżący nie wykazała „interesu publicznego” - od którego zaistnienia uzależnione jest pozytywne rozpatrzenie wniosku, i dlatego należało odmówić udzielenia informacji publicznej. Jeżeli chodzi natomiast o odmowę udzielenia odpowiedzi, w zakresie pkt 8 wniosku, organ wskazał, że informacje te są objęte tajemnicą skarbową i z tego względu nie podlegają ujawnieniu.

W ocenie odwołującego się stanowisko organu administracyjnego zawarte w piśmie z dnia 26 lutego 2016 r. jest nieprawidłowe.

- I. Strona skarżący wskazuje, iż błędne stanowisko organu administracji publicznej, odmawiające udzielenia informacji publicznej, o którą skarżący wносиła w pkt nr 1, 5, 10, 12 (dwa pierwsze pytania), 13, 14 i 18 wniosku, wynika z faktu, iż przytaczając szereg rozważań prawnych na temat „informacji publicznej przetworzonej” organ administracji publicznej **nie odnosi ich do stanu faktycznego niniejszej sprawy**. We efekcie powyższego zaniechania, organ administracji publicznej (na co zwracała uwagę skarżący w piśmie z dnia 24.06.2015 r. – w aktach sprawy) pomija w całości fakt, iż ze względu na określone przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 13 września 1996 r., jak również wzorzec umowy zawieranej z firmami odbierającym odpady (w aktach sprawy) **jest zobowiązana posiadać dokumenty/informacje**, o które wniosowała skarżący w pkt 1, 5, 10, 12 (dwa pierwsze pytania), 13, 14 i 18 wniosku. Jednocześnie w/w dokumenty (informacje)

z racji posiadania ich przez organ nie mogą być uznane za „nową informację”. Zgodnie bowiem z jednolitym orzecznictwem Sądów Administracyjnych informacja przetworzona „*jest jakościowo nową informacją nieistniejącą dotychczas w przyjętej treści i postaci. **Sam fakt czasochłonnego procesu odnajdowania żądanej informacji, czy też jej porządkowania, nie stanowi o przetworzeniu informacji publicznej, albowiem taka informacja nie jest informacją nową***” (vide : wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2014 r., VIII Sa/Wa 26/14). „*Czynności organu jak np. selekcja dokumentów, uchwał, ich analiza pod względem treści są zwykłymi zabiegami związanymi rozpatrywaniem wniosku o udzielenie informacji publicznej i nie noszą cech przetwarzania informacji. W wyniku ich zastosowania nie powstaje żadna nowa informacja. W przeciwnym razie nie istniałaby w ogóle informacja nieprzetworzona*” (vide : wyrok WSA w Krakowie z dnia 21.02.2011 r., II Sa/Kr 1456/10).

Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy (a więc pytania skarżącej, na które organ nie udzielił odpowiedzi) należy zauważyć, że :

- a) Pkt 1 wniosku dotyczy m.in. podania kwot jakie powinny wpłynąć na konto UM w Olsztynie z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz jakie faktycznie wpłynęły na konto UM w Olsztynie. Przedmiotowa informacja musi być w posiadaniu organu (nie jest informacją nową), albowiem kalkulując wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Gmina Olsztyn musiał brać pod uwagę przewidywane wpływy z tej opłaty (vide : wyrok WSA z dnia 24.01.2014 I Sa/Bk 524/13). Jeżeli chodzi natomiast o wskazanie kwoty jaka faktycznie wpłynęła z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest to czynność techniczna (nie jest to informacja nowa) polegająca na zsumowaniu opłat jakie wpłynęły na konto Gminy (vide : art. 6 r ust. u.c.p.g.). **Podanie informacji o ilości złożonych deklaracji pozwala dokonać oceny jaki procent mieszkańców i podmiotów gospodarczych zadeklarowało segregację odpadów komunalnych i jak złożone deklaracje mają się do faktycznego poziomu segregowania.** Ponadto należy przy tym podkreślić, że planowane wpływy z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz faktyczne wpływy z tytułu tej opłaty dotyczą finansów publicznych (w budżecie Gminy konieczne jest ujęcie zarówno planowanych wpływów jak i dochodów związanych z funkcjonowaniem systemu

gospodarowania odpadów komunalnych). Zgodnie natomiast z jednolitym orzecnictwem Sądów Administracyjnych **„Zasada jawności gospodarki środkami publicznymi jest zasadą, która musi być bezwzględnie przestrzegana przez każdą jednostkę dysponującą publicznymi środkami finansowymi”** (vide : wyrok NSA z dnia 11.01.2013 r. I OSK 2508/12),

- b) Pkt 5 wniosku podobnie jak pkt 1 nie dotyczy „informacji nowej”. Udzielenie informacji wnioskowanej w tym punkcie prowadzi do czynności techniczną polegającą na zsumowaniu określonych pozycji wynikających z dokumentów posiadanych przez organ. Jednocześnie informacja ta z pewnością znajduje się w posiadaniu organu publicznego, albowiem w oparciu o nią w sposób rzetelny kalkuluje się wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- c) Pkt 10 wniosku nie dotyczy „informacji nowej”. Wnioskowane w tym punkcie informacje znajdują się w posiadaniu organu, albowiem organ z pewnością dysponuje informacjami, z których wynika na co zostały przeznaczone opłaty za gospodarowanie odpadami - skoro sam ustala koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (vide : art. 6 u.c.p.g.). [Na wielkość opłaty śmieciowej składają się: koszty związane ze zbiórką odpadów (koszty te zostały ustalone w drodze przeprowadzonego przetargu przez Urząd Miasta), koszty ZGOK, koszty obsługi administracyjnej dokonywanej przez Urząd Miasta i pozostałe koszty.] Ponadto wnioskowana informacja dotyczy sfery finansów publicznych. Zgodnie natomiast orzecnictwem Sądów Administracyjnych **Obywatel ma prawo wiedzieć jak i na co jednostka samorządu terytorialnego wydatkuje środki publiczne, żądanie dotyczące udzielenia tych informacji nie może być uznane za żądanie informacji przetworzonej** (vide : wyrok NSA z dnia 05.09.2014 r. I OSK 3040/13)
- d) Pkt 12,13 i 14 wniosku nie dotyczą „informacji nowych”, tylko informacji posiadanych przez organ z urzędu. Gmina Olsztyn na każdy sektor miasta zawarła taką samą umowę (wzorzec umowy w aktach sprawy), na mocy której (§ 6, §7 i § 8 umowy) firmy odbierające miały przekazywać organowi wnioskowane informacje w pkt 12, 13 i 14.

Dowód : wzorzec umowy zawierany przez Gminę Olsztyn z firmą odbierającą odpady

- e) Pkt 18 zd. 2 wniosku nie dotyczy „informacji nowej”. Informacja ta znajduje się w posiadaniu organu, albowiem sam ustala koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (vide : art. 6 u.c.p.g.). Ponadto wnioskowana informacja dotyczy sfery finansów publicznych. Zgodnie natomiast orzecznictwem Sądów Administracyjnych **Obywatel ma prawo wiedzieć jak i na co jednostka samorządu terytorialnego wydatkuje środki publiczne, żądanie dotyczące udzielenia tych informacji nie może być uznane za żądanie informacji przetworzonej (vide : wyrok NSA z dnia 05.09.2014 r. I OSK 3040/13)**

II. Odnosząc się natomiast do informacji wnioskowanej przez skarżącą zawartej w pkt 8 wniosku należy podkreślić, że wbrew stanowisku organu (co zresztą wynika z treści pytania) informacja, o której udzielenie zwróciła się skarżąca nie dotyczyła konkretnego/indywidualnego podatnika (co może stanowić tajemnicę skarbową), ale działania organu **w ogólności** (co nie może stanowić tajemnicy skarbowej). Organ na wskazanej w pkt 8 wniosku stronie internetowej uprzedza o odpowiedzialności zbiorowej i w związku z tym skarżąca ma prawo wiedzieć, czy organ zadziałał zgodnie z przyjętymi przez siebie wytycznymi (a więc czy zastosował odpowiedzialność zbiorową w stosunku do mieszkańców danej społeczności). Udzielenie takiej informacji prowadzi się de facto do analizy dotychczas wydanych decyzji – dokumentów. Zgodnie natomiast z orzecznictwem Sądów Administracyjnych **„Czynności organu jak np. selekcja dokumentów, uchwał, ich analiza pod względem treści są zwykłymi zabiegami związanymi rozpatrywaniem wniosku o udzielenie informacji publicznej i nie noszą cech przetwarzania informacji.”**

Niezależnie od powyższego strona skarżąca wskazuje również, że :

- a) udzielona stronie skarżącej informacja pismem z dnia 24 lutego 2016 r. jest niekompletna albowiem z *udostępnionych* skarżącej danych wynika globalna wielkość odpadów z określeniem kodu, a nie łączna liczba wywiezionych odpadów wszystkich rodzajów. We efekcie powyższego nie można do końca zweryfikować, czy koszt wskazany w sprawozdaniu odnosi się

do odpadów wywożonych o określonym kodzie, czy do wszystkich odpadów z podziałem na odpady posegregowane i zmieszane.

- b) **Analiza danych, podanych przez organ w piśmie z dnia 24 lutego 2014 r., dotyczących wysokości kosztów odbioru i utylizacji 1 tony odpadów wskazuje na istotne rozbieżności, ponieważ dokonując prostej operacji podzielenia kosztów funkcjonowania ZGOK Sp. z o. o. w 2014 r. podanych w Ad. 11 pisma, tj. 17.248 mln przez ilość 49.519 ton odpadów komunalnych podanych w Ad. 15 daje koszt jednostkowy zagospodarowania 1 tony odpadów w wysokości 348 zł, a nie jak wskazuje organ w w swym piśmie Ad. 15 244,65 zł za tonę** W tych warunkach, trudno uznać, iż podanie informacji nierzetelnych lub niedoprecyzowanych może zostać uznane z zgodne z wymogami ustawy udzielenie informacji publicznej w zakresie żądanych informacji,
- c) *Powyższe odnosi się również do danych związanych z doprecyzowaniem struktury kosztów, w kontekście faktu, iż część odpadów jest ważona (przechodzi przez) OZK w Olsztynie, a część jest wywożona przez przedsiębiorstwa zajmujące się odbiorem i wywozem odpadów bezpośrednio do instalacji regionalnych. Pomimo obowiązku wykonywania nadzoru nad działalnością tych przedsiębiorstw nie ma dostępu do informacji, czy koszty ponoszone przez gminę kształtują się w sposób racjonalny z punktu widzenia faktu, iż segregacja odpadów na oficjalnym poziomie wynosi kilkanaście procent odbieranych odpadów, natomiast ze złożonych deklaracji od podmiotów reprezentujących spółdzielnie i wspólnoty wynika, iż segregacja sięga prawie 100 %, co w zestawieniu z faktycznym procesem segregacji odpadów powinno znaleźć odzwierciedlenie choćby w informacji od samych przedsiębiorców odbierających odpady oraz w informacji gminy pozyskanej w trybie nadzoru nad działalnością tych przedsiębiorców. To samo odnosi się do weryfikacji poziomu odzysku odpadów uzyskiwanego przez przedsiębiorców, który obniża rzeczywiste koszty wywozu i utylizacji odpadów, albowiem odpady wysegregowane i odzyskane są przedmiotem dodatkowych przychodów tych przedsiębiorców, zatem skalkulowana przez nich cena, za którą płaci gmina (a w konsekwencji mieszkańcy) nie uwzględnia tego faktu, wskutek czego poziom kosztów ponoszony przez gminę, a przerzucanych na mieszkańców w opłacie śmieciowej nie zamierza do optymalizacji tej opłaty. Mając na uwadze te dwa aspekty (poziom zadeklarowanych odpadów posegregowanych w stosunku do faktycznej segregacji*

oraz rzeczywisty poziom kosztów wywozu jednej tony przez przedsiębiorstwa zaangażowane przez gminę, nie uwzględniających dodatkowych przychodów tych podmiotów z tytułu poziomu odzysku) mamy do czynienia z sytuacją, w której nie można w oparciu o przedstawione dane zweryfikować, czy wysokość ustalonej opłaty pokrywa koszty ponoszone przez gminę, jakie to są w rzeczywistości koszty oraz, czy gmina (oraz przedsiębiorcy) nie osiąga z tego tytułu nadwyżek uzasadniających inną kalkulację i określenie wysokości opłat ponoszonych przez mieszkańców za odpady posegregowane i nieposegregowane. Już na pierwszy rzut oka widać, iż wysokość opłat powinna być znacznie niższa, skoro procent segregowanych odpadów kształtuje się według danych uprzednio udostępnionych w ramach informacji publicznej na poziomie około 14 %, a poziom zadeklarowanych odpadów do segregacji wynosi blisko 100 %. Skoro gmina egzekwuje na podstawie większości deklaracji opłatę obniżoną, a jest obciążana przez przedsiębiorstwa wywożące za faktyczną strukturę odpadów zmieszanych i niezmiśzanych, tzn. że tak skalkulowany poziom opłat (skoro wystarcza na pokrycie wszystkich kosztów) jest poziomem nieadekwatnym (zawyżonym) i wymaga ponownej wnikliwej analizy pod kątem wszystkich opisanych aspektów, celem optymalizacji opłat ponoszonych przez mieszkańców. Z drugiej strony mechanizm ten powinien zmierzać do transparentnej dla mieszkańców prezentacji tych danych i motywującej ich do zwiększania przez nich poziomu segregacji odpadów, by wiedzieli, iż dokonywanie segregacji na coraz wyższym poziomie będzie powodowało obniżenie wysokości ustalonych opłat za odpady posegregowane i nieposegregowane. W ramach informacji publicznej zasadne jest zatem nasilenie polityki informacyjnej w tym zakresie i przełożenie jej na wdrożenie jasnych mechanizmów optymalizacji wysokości opłat w kontekście opisanych wyżej aspektów cenotwórczych i kosztotwórczych. Obecna polityka informacyjna nie pozwala przeciętnemu mieszkańcowi ocenić, dlaczego ustalona cena odpadów posegregowanych i nieposegregowanych kształtuje się dla wszystkich na takim samym poziomie, i czy wzrost poziomu segregacji na etapie wytwarzania śmieci, a także na etapie ich odzysku przez przedsiębiorstwa wywożące odpady ma lub może mieć wpływ na obniżenie tej opłaty. Wprowadzenie jasnego mechanizmu i transparentność danych w kontekście globalnej polityki „śmieciowej” byłoby najlepszym bodźcem do motywowania obywateli, by dokonywali segregacji śmieci i by poziom tej segregacji stale wzrastał.

- d) *Podana informacja nie pozwala również na cenę optymalizacji opłat śmieciowych ze względu na zasoby mieszkaniowe w poszczególnych strefach, z których odpady są odbierane. Aspekt ten jest ważny z punktu widzenia bezzasadnego braku zróżnicowania opłat dla budownictwa jednorodzinnego i wielorodzinnego w warunkach, gdy koszty wywozu, obsługi administracyjnej, w tym koszty windykacji oraz ryzyka niezwindykowania kształtują się inaczej w we wspólnotach i spółdzielniach, a inaczej w zabudowie jednorodzinnej i zasobach zarządzanych przez komórki gminy. W szeregu wystąpieniach do gminy spółdzielnia podnosiła ten aspekt, domagając się szczegółowych informacji oraz żądając wprowadzenia zróżnicowanych opłat dla budownictwa jednorodzinnego i wielorodzinnego, zresztą zgodnie z modelem obowiązującym w wielu ośrodkach miejskich w całym kraju. Prezentowany sposób informacji nie pozwala na rzetelną ocenę, czy i w jakim zakresie zachodzą warunki do zróżnicowania ustalonych opłat ze względu na opisany aspekt.*

W piśmie z dnia 12.11.2013 r. (pkt 7. Pisma) Prezydent zobowiązał się, że „W trakcie realizacji umowy Gmina będzie monitorowała odbiór odpadów z nieruchomości wielorodzinnych i jednorodzinnych. Na tej podstawie dokona analizy ilościowej” (pismo w załączeniu).

Jednocześnie strona skarżąca wskazuje, że informacje, o których udzielenie wносиła pismem z dnia 3 czerwca 2015 r. dotyczą kwestii istotnych dla lokalnej społeczności i w jej ocenie niedopuszczalna jest obecna praktyka organu, który **utrudnia** uzyskanie informacji w tak ważkiej kwestii, jaką jest gospodarowanie odpadami komunalnymi (w tym w szczególności finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi). Samo uzyskanie częściowej informacji zajęło stronie skarżącej **ponad 9 miesięcy** (do tego czasu organ nie raczył merytorycznie rozpoznać sprawy), natomiast uzyskanie kolejnych informacji wydłuża się o bliżej nieokreślony czas, z uwagi na to, że organ nie ma ochoty albo nie chce w sposób przejrzysty udzielić informacji, na temat tego jak funkcjonuje system gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Gminy



Olsztyn. Zadaniem organu administracji publicznej jest propagowanie polityki ekologicznej, nakłanianie jej mieszkańców do segregowania odpadów, co powinno się odbywać m.in. poprzez powszechne udzielanie informacji na temat kosztów i zasad funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Gminy, oraz propagowania działań, które mogą obniżyć koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (w tym wywozu odpadów) np. poprzez wspomnianą segregację odpadów (większa segregacja = większy odzysk = mniejsza cena tony odpadów). Tymczasem w sprawie gospodarowania odpadami na terenie Gminy Olsztyn organ administracji publicznej nie tylko nie podejmuje działań informacyjnych skierowanych do ogółu społeczności lokalnej, ale ogranicza prawo do uzyskania określonych informacji w sprawach jednostkowych, kiedy obowiązek udzielenia określonej informacji publicznej wynika wprost z przepisów prawa.

Uważamy, że udzielenie przez organ odpowiedzi na zadane pytania stwarza realną możliwość wykorzystania wybranych danych do poprawy funkcjonowania gospodarki odpadami w mieście Olsztyn i ma szczególne znaczenie dla funkcjonowania organów kontrolnych Urzędu Miasta i samorządu Olsztyna

W tym stanie wnoszę i wywodzę jak na wstępie.