



**PREZES ZARZĄDU
PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU REHABILITACJI
OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

al. Jana Pawła II 13, 00-828 Warszawa

Certyfikat PN-EN ISO 9001:2009

tel. centr.: 22 505 55 00
sekretariat 22 505 52 85
www.pfron.org.pl

PFRON/WATCHDOGPFRON/34079-2/2016

Warszawa, 15. 06. 2016

WDR.0133.2016

L. dz. 34434 .JZ

WPLYNĘŁO DNIA

17 CZE 2016

Pan Tomasz Lenart
Redaktor Naczelny
Redakcja WatchDogPfron.pl
ul. Kępińska 90
05 – 805 Otrębusy

DECYZJA

Na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016, poz. 23), (dalej jako: k.p.a.) i art. 16 ust. 1 i 2 oraz 17 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058, ze zm.), (dalej jako: ustawa o dostępie do informacji publicznej), po rozpoznaniu wniosku Redakcji WatchDogPfron.pl z siedzibą w Warszawie z dnia 17 maja 2016 r., o udostępnienie przez Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych informacji publicznej,

odmawiam udostępnienia informacji publicznej

w zakresie:

- liczby wnioskodawców ubiegających się o pomoc ze środków PFRON w formie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, którzy dopuścili się naruszenia art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.), (dalej jako: ustawa o rehabilitacji);
- liczby pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych przez ww. wnioskodawców;
- liczby wydanych decyzji administracyjnych nakazujących zwrot opartych na art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy o rehabilitacji,
- wysokości kwot wynikających z wydanych decyzji administracyjnych nakazujących zwrot opartych na art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy o rehabilitacji.

UZASADNIENIE

W dniu 17 maja 2016 r. do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (zwanego dalej także: PFRON lub Funduszem) za pośrednictwem poczty elektronicznej wpłynął wniosek Redakcji WatchDogPfron.pl (zwanej dalej Wnioskodawcą) o udostępnienie informacji ze zbioru danych PFRON, w zakresie:

- liczby wnioskodawców ubiegających się o pomoc ze środków PFRON w formie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, którzy dopuścili się naruszenia art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy o rehabilitacji;
- liczby pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych przez ww. wnioskodawców;
- liczby wydanych decyzji administracyjnych nakazujących zwrot opartych na art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy o rehabilitacji,
- wysokości kwot wynikających z wydanych decyzji administracyjnych nakazujących zwrot opartych na art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy o rehabilitacji.

We wniosku przedstawiono tabelę stanowiącą uszczegółowienie wniosku, w której wskazano, że dane mają zostać przedstawione osobno dla każdego z lat: 2012 - 2016, a następnie wnioskodawca zażądał wskazania: ile firm - beneficjentów SODiR, w każdym ze wskazanych roczników, złamało art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy o rehabilitacji. Następnie ilu niepełnosprawnych zatrudniały ww. firmy. Ile decyzji nakazujących zwrot pobranego dofinansowania wydał PFRON. Na jaką kwotę do zwrotu opiewały wydane decyzje.

W dniu 23 maja 2016 r. zostało wysłane do Wnioskodawcy wezwanie do wykazania, jaki szczególnie istotny interes publiczny przemawia za udostępnieniem informacji w ww. zakresie w związku z tym, że żądana informacja stanowi informację publiczną przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednocześnie wnioskodawcę wezwano do złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, uzupełnionego o czytelny, odręczny podpis Wnioskodawcy lub osoby upoważnionej do reprezentowania Wnioskodawcy, wobec Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Wezwanie zostało odebrane przez Wnioskodawcę w dniu 30 maja 2016 r.

W wezwaniu do uzupełnienia, Prezes Zarządu PFRON wskazał, że przygotowanie informacji, która jest przedmiotem wniosku z dnia 17 maja 2016 r., wymaga przeprowadzenia analizy akt archiwalnych, w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych w celu wybrania tylko tych, których oczekuje wnioskodawca. Zbiór danych System Obsługi Dofinansowań i Refundacji zawiera dane dotyczące wnioskodawców oraz pracowników niepełnosprawnych z obszaru składania wniosków, natomiast nie systematyzuje postępowań administracyjnych według kryteriów wskazanych przez Wnioskodawcę. Przygotowanie wnioskowanej informacji wymaga zweryfikowania, którzy wnioskodawcy ubiegający się o pomoc ze środków PFRON w formie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, dopuścili się naruszenia art. 26a ust. 1 a pkt 3 ustawy o rehabilitacji a następnie, zsumowania wartości liczbowych i kwotowych wg wymagań zawartych we wniosku.

Udostępnienie żądanych informacji wymaga przeanalizowania danych za okres 5 lat, dotyczących 25.000 pracodawców miesięcznie, ubiegających się o dofinansowanie, łącznie na około 240.000 pracowników w każdym miesiącu. Dlatego też przygotowanie danych będzie pracochłonne i znacząco utrudni wykonanie ustawowych obowiązków, nałożonych na PFRON.

W odpowiedzi na wezwanie, pismem z dnia 1 czerwca 2016 r., Wnioskodawca złożył uzupełniony o właściwy podpis wniosek o udzielenie informacji publicznej oraz pismo, w którym wskazał, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej został wystosowany na prośbę opinii publicznej, zainteresowanej sytuacją przedsiębiorców, którzy dopuścili się naruszenia art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy o rehabilitacji i od których PFRON z tego powodu zażądał zwrotu wypłaconego dofinansowania. Wnioskodawca wskazał, że zadając Zarządowi PFRON pytania, chce przedstawić opinii publicznej rzeczywiste efekty rozwiązań, wprowadzonych w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, mających na celu dyscyplinowanie beneficjentów SOD w zakresie terminowego regulowania zobowiązań pracowniczych i budżetowych (ZUS i PIT-4). Według Wnioskodawcy, uzasadnione jest publiczne postawienie pytania, czy rozwiązanie ustawowe osiągnęło swój cel, czy też wbrew intencjom ustawodawcy przyczynia się do utraty miejsc pracy przez osoby niepełnosprawne. Istotne z punktu widzenia interesu społecznego jest zagadnienie współmierności ponoszonych przez pracodawców kar za przekroczenie terminów do rangi popełnionych błędów. Wnioskodawca wskazał również, że jego intencją jest obiektywne przedstawienie i ocena zjawiska a także podjęcie publicznej debaty nad skutkami

błędnych regulacji prawnych. Dodatkowo wskazał, iż „niezrozumiałą jest opór PFRON w blokowaniu dostępu do wnioskowanych informacji, gdyż nie ma on związku ani brakiem właściwych danych w zasobach PFRON (...). Przygotowanie i analiza tych danych, nawet jeśli okazały się być zadaniem pracochłonnym, leżą w interesie PFRON”. Zdaniem Wnioskodawcy „zasłanianie się w tej sytuacji argumentem o konieczności przetworzenia tych danych jest kompletnie niezrozumiałe”.

Po rozpatrzeniu zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego Prezes Zarządu PFRON zważył, co następuje.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 5 wskazuje, że dostęp do danych może podlegać ograniczeniu w przypadkach niespełnienia określonych w niej warunków. Pewnemu ograniczeniu podlega również udostępnienie informacji publicznej, w przypadku niewykazania zaistnienia przesłanki uzyskania informacji publicznej przetworzonej w takim zakresie w jakim jest to istotne dla interesu publicznego, czego wymaga art. 3 ust 1 pkt 1 ustawy.

Informacją prostą jest informacja, którą podmiot zobowiązany może udostępnić w takiej formie, w jakiej ją posiada, z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, przy czym jej wyodrębnienie ze zbiorów informacji (rejestrów, zbiorów dokumentów, akt postępowań) nie jest związane z koniecznością poniesienia pewnych kosztów osobowych lub finansowych trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji.

Za informację przetworzoną, jak wynika z uzasadnienia do wyroku (znak II SABWA 494/14), uznać należy: „(...) informację jakościowo nową, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej. Wytworzenie takiej informacji wymaga podjęcia przez podmiot zobowiązany określonego działania intelektualnego w odniesieniu do odpowiedniego zbioru znajdujących się w jego posiadaniu informacji i nadania skutkom tego działania cech informacji publicznej. Przetworzeniem informacji jest zebranie lub zsumowanie, często na podstawie różnych kryteriów, pojedynczych wiadomości znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Te pojedyncze wiadomości mogą być ze sobą w różny sposób powiązane i mogą występować w różnej formie. Przetworzenie jest równoznaczne z koniecznością odpowiedniego zestawienia informacji, samodzielnego ich zredagowania związanego z koniecznością

przeprowadzenia przez zobowiązany podmiot czynności analitycznych, których końcowym efektem jest dokument pozwalający na dokonanie przez jednostkę samodzielnej interpretacji i oceny. O informacji przetworzonej można mówić również wtedy, gdy wniosek o udostępnienie informacji obejmuje wprawdzie informacje proste będące w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, ale rozmiar i zakres żądanej informacji przesądza o tym, że w istocie mamy do czynienia z żądaniem informacji przetworzonej. Dotyczy to zwłaszcza takiej sytuacji, gdy utworzenie zbioru informacji prostych wymaga takiego nakładu środków i zaangażowania pracowników, które negatywnie wpływa na tok realizacji ustawowych zadań nałożonych na podmiot zobowiązany, a w szczególności wymaga analizowania całego zespołu posiadanych dokumentów w celu wybrania tylko tych, których oczekuje wnioskodawca (...)" . Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 977/11, oraz w wyroku z dnia 26 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 833/15.

Dane, o które wnioskuje redakcja WatchDogPfron.pl nie były wcześniej przygotowywane. Należy podkreślić, że Wnioskodawca oczekuje podania danych o naruszeniu art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, który brzmi: „Miesięczne dofinansowanie nie przysługuje, jeżeli miesięczne koszty płacy zostały poniesione przez pracodawcę z uchybieniem terminów, wynikających z odrębnych przepisów, przekraczającym 14 dni." Natomiast zgodnie z definicjami określonymi w art. 2a ustawy o rehabilitacji koszty płacy obejmują wynagrodzenie brutto oraz finansowane przez pracodawcę obowiązkowe składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe naliczone od tego wynagrodzenia i obowiązkowe składki na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W związku z powyższymi regulacjami dane, o które występuje Wnioskodawca dotyczą nieprawidłowości w wypłatach wynagrodzeń, opłacania składek ZUS i podatku dochodowego od wynagrodzeń.

Mając na uwadze powyższe, w celu udostępnienia wnioskodawcy żądanych informacji, niezbędne byłoby oddelegowanie przez organ pracowników do zapoznania się z treścią dokumentacji, która w znacznej części została już zarchiwizowana. W związku z czym ustalenie tej kwestii również wymagałoby poniesienia znacznych ciężarów, zwłaszcza finansowych i organizacyjnych. Z powyższego należy wnosić, że przygotowanie materiałów żądanych przez wnioskodawcę, wiązałoby się z zaangażowaniem środków publicznych.

Przygotowanie żądanych informacji znacząco utrudniłoby wykonywanie ustawowych obowiązków, jakie zostały nałożone na PFRON. Wnioskowana informacja stanowi więc zdaniem Funduszu informację publiczną przetworzoną, ponieważ wymaga wykonania czynności weryfikacyjnych i analitycznych, o których mowa wyżej.

Zgodnie z wcześniej wskazanym wyrokiem (znak: II SAB/WA494/14), udostępnienie informacji w zakresie żądanym przez wnioskodawcę, stanowi informację publiczną przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, a prawo do uzyskania informacji przetworzonej jest ograniczone do przypadków, w których jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Odmowa udzielenia informacji nie jest objawem złej woli PFRON, a jedynie dbałością o to, aby Wnioskodawca wnoszący o dostęp do uzyskania informacji publicznej przetworzonej, spełniał przesłanki ustawowe do jej pozyskania, bowiem jej przygotowanie wymaga podjęcia wielu czynności i w efekcie zagraża realizacji bieżących obowiązków.

Pojęcie szczególnie istotnego interesu publicznego w szerszym zakresie definiują również inne orzeczenia sądów administracyjnych. W doktrynie wyrażony został pogląd, „że charakter lub pozycja podmiotu żądającego informacji publicznej, a zwłaszcza realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji, mają wpływ na ocenę istnienia szczególnego interesu publicznego uzasadniającego uwzględnienie wniosku” (wyrok z dnia 2 stycznia 2011 r. sygn. akt I OSK 1870/10). „Przykładem takiego podmiotu może być poseł zasiadający w komisji ustawodawczej Sejmu, radny lub też minister nadzorujący działalność podległego mu resortu. Osoby te w swoim codziennym działaniu mają rzeczywistą możliwość wykorzystania uzyskanych informacji publicznych w celu usprawnienia funkcjonowania odpowiednich organów. Nie oznacza to jednak, że obywatel nie pełniący wskazanych wyżej lub podobnych funkcji, nie może uzyskać informacji publicznej przetworzonej. Byłby to wniosek zbyt daleko idący, a takie rozumienie art. 3 ust. 1 pkt.1 u.d.i.p. bezzasadnie ograniczałoby obywatelskie prawo do uzyskania informacji publicznej, o którym mowa zarówno w art. 61 Konstytucji RP, jak i w ustawie o dostępie do informacji publicznej” (wyrok WSA z dnia 18 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/G1 110/14). „Przepis art. 3 ust. 1 pkt. 1 u.d.i.p. ma w istocie przeciwdziałać zalewom wniosków, zmierzających do uzyskania informacji przetworzonej dla realizacji celów osobistych lub komercyjnych i ma zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupione są nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych mu kompetencji lecz na udzielaniu informacji publicznej. Dlatego też wnioskodawca domagający się udzielenia informacji publicznej przetworzonej dla wykazania, w jakim zakresie jest to szczególnie

istotne dla interesu publicznego, powinien wyjaśnić w jaki sposób zamierza wykorzystać uzyskane informacje dla ochrony tego interesu lub funkcjonowania organów administracji publicznej." (wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1768/10).

W związku z powyższym organ wskazuje, iż w celu uzyskania informacji publicznej przetworzonej, należy wykazać i uzasadnić, istnienie realnej możliwości poprawy funkcjonowania określonych instytucji w szerokim tego słowa znaczeniu. Powinna także istnieć faktyczna możliwość wykorzystania informacji dla tego celu, a co za tym idzie koniecznym jest wskazanie, w jaki sposób wnioskodawca zamierza wykorzystać uzyskane informacje dla celu publicznego.

Wnioskodawca nie wskazał, które kwestie związane z funkcjonowaniem państwa oraz innych podmiotów publicznych miałyby zostać poprawione w związku z pozyskaniem wnioskowanych danych. W punkcie 2 odpowiedzi na wezwanie do przedstawienia szczególnie istotnego interesu publicznego, dostarczonej do PFRON w dniu 1 czerwca 2016 r., Redakcja WatchDogPfron.pl wskazuje jedynie na chęć obiektywnego przedstawienia oceny zjawiska oraz podjęcia publicznej debaty nad metodami i kierunkami ich zmiany. Nie oznacza to jeszcze, że na podstawie wnioskowanych danych Redakcja WatchDogPfron będzie mogła wskazać obszary do poprawy funkcjonowania, np. aktualnego prawa czy też szeroko rozumianego systemu rehabilitacji.

Ponadto odnosząc się do zarzutu zawartego w punkcie 3 odpowiedzi na wezwanie, iż „przygotowanie i analiza danych, nawet jeśli okazałyby się zadaniem pracochłonnym, leżą w interesie PFRON. Analizując tego typu dane, PFRON dysponowałby obiektywnymi informacjami na temat skuteczności i poprawności oddziaływania na rzeczywistość społeczną realizowanych przez siebie instrumentów polityki społecznej”, informuję, iż Fundusz cyklicznie weryfikuje i poddaje analizie dane o wnioskodawcach oraz o osobach zgłaszanych do SODiR, a także o wypłaconym dofinansowaniu. Ponadto, dodatkowo w przypadku propozycji zmian w ustawie o rehabilitacji, Fundusz przeprowadza stosowne symulacje, ukazujące ich ewentualny wpływ na funkcjonowanie dofinansowywania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Symulacje i analizy przeprowadzane są przez PFRON na podstawie kryteriów, przyjętych w zależności od zagadnienia.

Redakcja WatchDogPfron.pl nie uzasadniła także spełnienia drugiego warunku niezbędnego według orzecznictwa, do uznania wystąpienia szczególnie istotnego interesu publicznego tj. nie wykazała istnienia realnej możliwości wykorzystania informacji. Zgodnie bowiem z informacją zawartą w odpowiedzi Wnioskodawcy z dnia 1 czerwca 2016 r., na wezwanie do przedstawienia szczególnie istotnego interesu publicznego (punkt 2) dane te posłużą do „ (...) przedstawienia opinii publicznej rzeczywistych efektów rozwiązań wprowadzonych w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, mających na celu dyscyplinowanie beneficjentów SOD w zakresie terminowego regulowania zobowiązań pracowniczych i budżetowych. (ZUS i PIT-4). Uzasadnione, zdaniem redakcji WatchDogPfron.pl, jest publiczne postawienie pytania, czy rozwiązanie ustawowe osiągnęło swój cel, czy też wbrew intencjom ustawodawcy przyczynia się do utraty miejsc pracy przez osoby niepełnosprawne”.

Redakcja WatchDogPfron.pl nie wskazała jednak, jak planuje wykorzystać dla celów publicznych dokładnie te dane, o które wnioskuje, komu udostępni swoje wnioski, w jaki sposób i czy w ogóle zapewni, że osoby mające wpływ na prawodawstwo z tych danych skorzystają.

Reasumując, Wnioskodawca nie wykazał szczególnie istotnego interesu publicznego wnioskując o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

- liczby wnioskodawców ubiegających się o pomoc ze środków PFRON w formie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, którzy dopuścili się naruszenia art. 26a ust. 1a1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.);
- liczby pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych przez ww. wnioskodawców;
- liczby wydanych decyzji administracyjnych nakazujących zwrot opartych na art. 26a ust. 1a1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji,
- wysokości kwot wynikających z wydanych decyzji administracyjnych nakazujących zwrot opartych na art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy o rehabilitacji.

Wobec powyższego, Prezes Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych rozstrzygnął jak w sentencji.

Zgodnie z art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej odmowa udostępnienia informacji publicznej przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji, a do tej decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

POUCZENIE

Od niniejszej decyzji przysługuje stronie prawo złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Prezesa Zarządu PFRON w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

PREZES ZARZĄDU



Robert Kumiński

Otrzymują:

- 1) Redakcja WatchDogPfron.pl
- 2) a/a.