

4.

Przetworzenie informacji publicznej

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 30 sierpnia 2022 r.
IV SA/Wr 164/22

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie:

Bogumiła Kalinowska (przewodniczący sprawozdawca)
Marta Pająkiewicz-Kremis
Mirosława Rozbicka-Ostrowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 30 sierpnia 2022 r. sprawy ze skargi P. P. na decyzję Dyrektora Regionalnego Centrum Kultury w C. z dnia (...) (...) w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

- I. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję;
- II. zasądza od Dyrektora Regionalnego Centrum Kultury w C. na rzecz strony skarżącej kwotę 680 (słownie: sześćset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją, na podstawie art. 138 § 1 pkt ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 16 i art. 17 oraz art. 3 ust. 1 pkt 1) ustawy z dnia 6 września 2001 r o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.; zwanej poniżej w skrócie „DostInfPubU”) - po rozpatrzeniu wniosku skarżącego P. P. o ponowne rozpatrzenie sprawy w zakresie wniosku o udostępnienie informacji publicznej - tj. udzielenia odpowiedzi na poniższe pytania:

1. Czy i kiedy w bieżącym roku RCK w C. wystąpiło o dotację w kwocie 125 tys. zł?
2. Skan wniosku/pisma o w/w dotację?
3. Na jaki cel (jakie wydatki są z tym związane szczegółowo) zostanie przeznaczona dotacja w kwocie 125 tys. zł przez RCK w C. ?

- Dyrektor Regionalnego Centrum Kultury w C. (RCK) utrzymał swą poprzednią decyzję z dnia 10 stycznia 2022 r. w mocy.

W uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia podano, że skarżący zwrócił się do Dyrektora RCK z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie udzielenia odpowiedzi na wyżej wymienione pytania. Decyzją z dnia(...) . organ odmówił udostępnienia żądanych informacji argumentując, że zajęłoby to co najmniej 4 godzin pracy (połowę dnia pracy) i musiałyby być zaangażowanych co najmniej 2 pracowników. W sposób istotny zakłóciłoby to funkcjonowanie działalności organu, realizowania jego podstawnych obowiązków a to z kolei wiąże się z konstatacją, iż w sprawie żądana informacja ma status informacji przetworzonej. W konsekwencji skarżący został wezwany do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego jednakże nie uzupełnił żądanych w wezwaniu informacji, a jedynie wezwał organ do wydania decyzji zaś wnioskiem z dnia 24 stycznia 2022 r. zwrócił się o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Rozpoznając ponownie sprawę organ zauważył, że nie ma wątpliwości, że wnioskodawca wystąpił z żądaniem udostępnienia szeregu informacji prostych. Utworzenie zbioru informacji prostych wymaga takiego nakładu środków i zaangażowania pracowników, które negatywnie wpływa na tok realizacji ustawowych zadań nałożonych na zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, a w szczególności gdy wymaga to analizowania całego zasobu posiadanych dokumentów w celu wybrania tylko tych, których oczekuje wnioskodawca, to jest to informacja przetworzona. Informacja

przetworzona jest jakościowo nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego. Informacja przetworzona wymaga podjęcia określonego działania przez organ w odniesieniu do odpowiedniego zbioru informacji będącego w jego posiadaniu, z którego to zbioru uzyskana zostanie informacja publiczna (por. wyrok NSA z 3.11.2009 r., sygn. I OSK 735/09). Wprowadzenie dodatkowego wymogu udostępnienia informacji przetworzonej spowodowane jest założeniem, że materiał przygotowany z nakładem dodatkowych sił i środków specjalnie dla wnioskodawcy, nie powinien służyć jedynie indywidualnym interesom wnioskodawcy, ale musi być elementem pewnego szerszego działania służącemu większej społeczności, dlatego właśnie istnieje konieczność i potrzeba wykazania przez wnioskodawcę tzw. interesu publicznego — tj. w jakim celu i w jakim zakresie udzielenie odpowiedzi (informacji) przysłuży się tzw. dobru publicznemu, poprawie życia publicznego (lokalnego). Ilość żądanych informacji i okres za jaki żąda ich skarżący wskazują w przekonaniu organu, że należy zakwalifikować je jako informację przetworzoną, dla której udostępnienia wymagane jest istnienie szczególnej istotności dla interesu publicznego. W okolicznościach niniejszej sprawy wnioskodawca jednak nie udowodnił i nie wykazał, iż przeznaczy przedmiotowe informacje do potrzeb innych niż własne (prywatne).

W skardze zarzucono naruszenie:

1. art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie, w jakim z przepisów tych wynikają przesłanki ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji, poprzez nieprawidłowe zastosowanie, polegające na ograniczeniu konstytucyjnego prawa, które to ograniczenie nie spełnia przesłanek konieczności i proporcjonalności, a ponadto nie znajduje uzasadnienia w potrzebie; ochrony wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP wartości prawnie chronionych;
2. art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU, w zakresie, w jakim przepis ten normuje instytucję informacji przetworzonej, poprzez błędne zastosowanie, polegające na uznaniu, że przedmiotem wniosku była informacja przetworzona;
3. art. 107 § 1 pkt 6 w zw. z art. 107 § 3 i art. 11 KPA poprzez niewłaściwe ich zastosowanie, a przez to brak wyjaśnienia przez organ czy udostępnienie wnioskowanych informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, a jeśli nie, dlaczego owe informacje przyniosłyby takiego nie posiadają.

Na tle tak sformułowanych zarzutów wniesiono o uchylenie zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji oraz o przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi organ wniósł o oddalenie skargi podtrzymując dotychczas prezentowaną argumentację.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona.

Bezsprzecznie adresat wniosku jest podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej (wykonującym zadania publiczne) a żądana przez skarżącego informacja ma charakter informacji publicznej. Osia sporu jest natomiast charakter (kwalifikacja) żądanej przez skarżącego informacji publicznej, prowadzący w konsekwencji do odmowy jej udostępnienia. W ocenie skarżącego dane objęte jego wnioskiem stanowią informację prostą, której udostępnienie nie wymagało specjalnego przygotowania według wskazanych przez niego kryteriów ani tworzenia specjalnych zestawień, gdyż informacje te powinny być (są) już w posiadaniu organu. Z kolei podług organu realizacja żądania skarżącego prowadzi do podjęcia szeregu działań, w efekcie których wytworzona informacja - nieistniejąca w dniu złożenia wniosku - zostanie przygotowana specjalnie dla skarżącego i zgodnie z jego oczekiwaniami, z zaangażowaniem co najmniej 2 pracowników i nakładem czasowym 4 godzin pracy (informacja przetworzona).

Rozstrzygnięcie tej spornej kwestii trzeba poprzedzić wyjaśnieniem, czym jest informacja przetworzona i jakie kryteria identyfikacyjne służą jej wyodrębnieniu. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ustawodawca nie doprecyzował na gruncie DostInfPubU pojęcia „informacja przetworzona”, wobec czego ciężar dookreślenia tego pojęcia został przeniesiony na podmioty stosujące prawo. W rzeczywistości proces ustalania pojęcia „informacja przetworzona” odbywa się na gruncie judykatury. W toku stosowania przepisów DostInfPubU w orzecznictwie sądowo-administracyjnym wykształcił się pogląd, wedle którego informacja przetworzona to taka informacja, na którą składa się określona liczba tzw. informacji prostych, podlegających wyodrębnieniu w sposób dostosowany do żądania wnioskodawcy poprzez konieczność dokonania stosownych analiz, wyciągów bądź zestawień (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 września 2012 r., I OSK 1477/12 i z 17 października 2006 r., I OSK 1347/05;

CBOSA).

Biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo sądowno-administracyjne i poglądy doktryny w tym zakresie można wyróżnić co najmniej dwie koncepcje i sposoby identyfikacji przesłanek uzasadniających konieczność przetworzenia informacji publicznej. Z pierwszą z nich, tzw. szeroką koncepcją identyfikacji czynności, które musi podjąć zobowiązany w celu wytworzenia informacji przetworzonej, mamy do czynienia wtedy, gdy kryterium identyfikującym stają się dodatkowe czynności, które musi wykonać podmiot zobowiązany w celu wytworzenia takiej informacji. Zazwyczaj chodzi o te czynności, których celem jest wyodrębnienie określonych informacji prostych (dokumentów) ze zbioru informacji znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i przygotowanie ich do udostępnienia (zob. M. Jabłoński, *Udostępnianie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015, s. 133). Z kolei druga koncepcja, tzw. wąska koncepcja przetworzenia informacji publicznej, opiera się na założeniu, że jest to tylko taka informacja, która w momencie złożenia wniosku nie istnieje, a jej wytworzenie wymaga twórczego i analitycznego działania zobowiązanego (jego pracowników), polegającego na stworzeniu informacji według kryteriów i metod wskazanych przez wnioskodawcę (zob. P. Fagielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 85-86). W takim rozumieniu pojęcie „przetworzenia informacji publicznej” nie może być identyfikowane z sumą wszystkich działań techniczno-organizacyjnych, które musiałyby podjąć zobowiązany w celu wyselekcjonowania zbioru dokumentów (informacji) będących podstawą przygotowania informacji przetworzonej. Bierze się pod uwagę tylko to, czy rzeczywiście konieczne byłoby twórcze (analityczne, systemowe, zbiorcze itd.) wytworzenie nowej informacji, nie istniejącej w chwili wystąpienia z wnioskiem. W konsekwencji wąskie rozumienie przetworzenia informacji publicznej sprowadza się do przyjęcia, że przetworzenie występuje jedynie wtedy, gdy po odpowiednim wyselekcjonowaniu dokumentów i ich merytorycznej ocenie - również pod kątem ochrony tajemnic ustawowych i prywatności - nie można ich traktować jako gotowych do udostępnienia, a jedynie jako źródła informacji niezbędnej do wytworzenia tej, której żąda wnioskodawca. A zatem przetworzenie informacji prostych będzie grupą czynności analitycznych polegających na odpowiednim zestawieniu tych informacji według kryteriów wskazanych przez wnioskodawcę, a następnie takim ich zredagowaniu, aby efekt finalny stanowił informację zaspokajającą jego żądanie w sposób zupełny (por.

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 19 grudnia 2005 r., IV SAB/Wr 47/05; CBOŚA).

Należy przy tym podkreślić, że obok konieczności podjęcia określonych czynności w celu wyodrębnienia materiału źródłowego dla potrzeb stworzenia informacji przetworzonej, szczególnie istotnym czynnikiem będzie wysiłek podmiotu zobowiązanego, a właściwie jego zasobów kadrowych, związany z taką realizacją tych czynności, aby wytworzona informacja publiczna była zgodna z oczekiwaniami wnioskodawcy. Proces przetwarzania informacji prostych prowadzić musi przy tym do wyodrębnienia informacji publicznej o nowej treści, co oznacza, że wytworzona informacja - w momencie złożenia wniosku - jeszcze nie istniała i powstała wyłącznie z inicjatywy osoby domagającej się jej udostępnienia (zob. D. Fleszar, *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, „Samorząd Terytorialny” 1-2/2011, s. 91-93).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt okoliczności badanej sprawy, trzeba za skarżącym stwierdzić, że informacje objęte jego wnioskiem są informacjami prostymi, które podlegają udostępnieniu bez wykazania przez wnioskodawcę jakiegokolwiek interesu w ich pozyskaniu. Wniosek sprostado udostępnienia skanu dokumentu oraz odpowiedzi na dwa nieskomplikowane w swej treści klarowne pytania. Należy zgodzić się ze skarżącym, że informacja w przedmiocie dotacji winna być znana organowi z urzędu, bowiem nie jest to duży organ administracji otrzymujący wiele dotacji rocznie. Informacja jest zatem w posiadaniu organu, a jej udostępnienie w sposób opisany we wniosku nie tworzy nowej jakościowo informacji, zebranej według szczególnych kryteriów. Trafnie przyjmuje skarżący, że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji musi podejmować czynności materialno-techniczne, służące realizacji wniosku. Gdyby każdą konieczność odszukania dokumentów traktować jako przetworzenie informacji, prawo do informacji publicznej przestałoby być powszechne, a tym samym nie czyniłoby zadość postanowieniom Konstytucji RP. Takie czynności organu jak selekcja dokumentów i ich analiza pod względem treści są zwykłymi czynnościami, które nie mają wpływu i nie dają podstaw do zakwalifikowania żądanych dokumentów, jako informacji przetworzonej oraz że sam fakt czasochłonnego procesu odnajdywania żądanej informacji, czy też jej porządkowania, nie stanowi o przetworzeniu informacji publicznej, albowiem taka informacja nie jest informacją nową. Podobnie proste zliczenie danych znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, nie stanowi o przetworzeniu informacji publicznej.

Wyodrębnienie żądanych informacji niezbędnych do przekazania, anonimizacja i usunięcie danych prawnie chronionych oraz przygotowanie informacji zgodnie z wnioskiem (zestawienie) nie wymaga - w ocenie Sądu - szczególnych intelektualnych wysiłków. Zdaniem Sądu, zakres wniosku nie pozostawia wątpliwości, że informacja objęta wnioskiem wskutek jej udostępnienia nie staje się informacją nową jakościowo, a jej udostępnienie nie wymaga podjęcia przez organ ponadprzeciętnych czynności. Trzeba wskazać, że informacje nie wymagają ponadprzeciętnej analizy, a jedynie prostego udostępnienia w formie pisemnej. Za wątpliwe należy uznać argumenty organu, jakoby do udostępnienia informacji objętych wnioskiem konieczne było poświęcenie czterech godzin pracy przez dwie osoby. Gdyby nawet uznać takowe za realne, to nie sposób stwierdzić, aby paraliżowało to pracę organu. Powyższe prowadzi do wniosku, że organ bezzasadnie uznał, że w sprawie zastosowanie znajduje przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU i wezwał skarżącego do wykazania, że pozyskanie przez niego żądanej informacji publicznej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. W każdym bądź razie w motywach decyzji nie wykazano zdaniem Sądu, że omawianej informacji należy przypisać walor informacji przetworzonej. Ocena organu, wobec brak przedstawienia wyczerpującego uzasadnienia przesłanek takiego przyjęcia, jawi się jako arbitralna i dowolna.

W tym stanie rzeczy Sąd uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję wydaną w pierwszej instancji. Podstawę orzeczenia stanowił art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) i art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.). O kosztach Sąd postanowił zgodnie z art. 200 ustawy w związku z art. 205 § 2 PostAdmU. Ponownie rozpoznając sprawę organ administracji obowiązany będzie uwzględnić stanowisko Sądu i udzielić skarżącemu informacji publicznej zgodnie z jego wnioskiem.