

II SA/Wa 2337/21, Obowiązek organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej oraz wymogi dotyczące uznania informacji za przetworzoną i wykazania szczególnego interesu publicznego. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 3309409

Wyrok

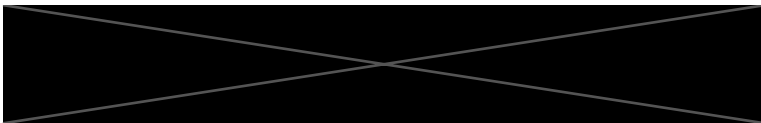
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 19 listopada 2021 r.

II SA/Wa 2337/21

UZASADNIENIE

Skład orzekający



Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 listopada 2021 r. sprawy ze skargi P. W. na decyzję Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia (...) kwietnia 2021 r. nr (...) w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

1. uchyla zaskarżoną decyzję;
2. zasądza od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rzecz skarżącego P. W. kwotę 200 (słownie: dwieście) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie faktyczne

Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu decyzją z dnia (...) kwietnia 2021 r. nr (...), na podstawie art. 16 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm.) zwanej dalej u.d.i.p. oraz art. 104 § 1 i 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.), zwanej dalej k.p.a., po rozpatrzeniu wniosku P. W. z dnia (...) marca 2021 r. zawierającego pytania: czy Gmina (...) w K., inny podmiot lub osoba fizyczna kierowała do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w okresie ostatnich 5 lat jakiegokolwiek pismo o znamionach skargi na pracowników Urzędu

Ochrony Zabytków w K., odmówił udostępnienia informacji publicznej.

Organ wskazał, że pismem z dnia (...) marca 2021 r. (data wpływu 10 marca 2021 r.) P. W. złożył do Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, za pomocą poczty tradycyjnej wniosek o udostępnienie informacji publicznej zawierający pytania czy Gmina (...) w K., inny podmiot lub osoba fizyczna kierowała do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w okresie ostatnich 5 lat jakiegokolwiek pismo o znamionach skargi na pracowników Urzędu Ochrony Zabytków w K.

Organ podał, że po wstępnym rozpatrzeniu wniosku, w dniu (...) marca 2021 r. wnioskodawca został poinformowany pismem przekazanym listem poleconym za pomocą poczty tradycyjnej, że organ nie dysponuje informacją we wnioskowanym zakresie oraz że informacja ta może zostać wytworzona na bazie posiadanych przez organ informacji, co skutkuje jednak zakwalifikowaniem informacji w żądanym zakresie jako informacji przetworzonej.

Organ wskazał, że wnioskodawca został poinformowany o przesłankach ustawowych udostępnienia informacji przetworzonej oraz poproszony o uzupełnienie wniosku i wskazanie przesłanki potwierdzającej "szczególnie istotne znaczenie dla interesu publicznego" udostępnienia informacji przetworzonej, sporządzonej przez organ, w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszego pisma.

Minister podał, że w odpowiedzi na powyższe pismo, wnioskodawca przekazał do urzędu pismo z dnia (...) kwietnia 2021 r. (data wpływu (...) kwietnia 2021 r.), za pomocą poczty tradycyjnej. Organ podniósł, że w piśmie tym nie wskazał jednak szczególnego interesu publicznego, dla którego informacja ma zostać przetworzona.

W dalszej części uzasadnienia organ podał, że nie dysponuje wykazem pism, o który wnosi wnioskujący. Przy użyciu posiadanego oprogramowania komputerowego, na podstawie danych zawartych w bazach danych poszczególnych ewidencji i rejestrów gromadzonych na mocy przepisów prawa przez Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, możliwe jest wytworzenie dokumentu zawierającego dane, o które prosi wnioskodawca, stanowiącego informację publiczną. Należy wskazać, że uzyskanie takich danych w formie dokumentu urzędowego wymaga przetworzenia dużej ilości dokumentów, które wpłynęły do urzędu na przestrzeni 5 lat, dokonania ich analizy i segregacji. Powyższe oznacza, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest w istocie wnioskiem o udostępnienie informacji przetworzonej.

Organ wskazał m.in., że zasadniczo przetworzenie informacji jest zebraniem lub zsumowaniem pojedynczych wiadomości będących w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, wymagających samodzielnego ich zredagowania, związanego z koniecznością przeprowadzenia przez tenże podmiot czynności analitycznych. Podniósł, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że nawet wniosek o udostępnienie informacji publicznej prostej, ze względu na skalę działań, jakich podjęcie wymaga jego realizacja, może być uznany za wniosek o udostępnienie informacji przetworzonej. Będzie tak w sytuacji, gdy liczba czynności, jakie musiałby wykonać podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, osiągnie poziom mogący zdezorganizować pracę tego podmiotu. Tak może być w

sytuacji gdy realizacja wniosku wymaga zebrania, zanonimizowania i sporządzenia wielu kserokopii dokumentów obejmujących informację prostą, do tego stopnia, że działania te zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonanie przypisanych mu zadań (vide: K. W., Informacja prosta a informacja przetworzona, "Informacja w Administracji Publicznej", R. 2017, nr 2, str. 47 i n.). Przetworzenie informacji następuje więc w celu wytworzenia nowego, niebędącego w posiadaniu organu dokumentu, który spełniałby kryteria i wymagania zawarte w złożonym wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Organ wskazał, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Minister zaznaczył przy tym m.in., że zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2011 r. (I OSK 1737/2011) wnioskodawca żądający informacji publicznej przetworzonej powinien wykazać nie tylko, że jest ona ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, ale również, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego. Ograniczenie to stanowi konsekwencję zasady podporządkowania interesu prywatnego interesowi publicznemu, która ma za zadanie chronić podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej przed koniecznością reorganizacji ich struktury i zasad pracy, w przypadku obowiązku przetwarzania posiadanych informacji udzielanych wnioskodawcom dla ich celów prywatnych. Minister stwierdził, że w zaistniałej sytuacji faktycznej uznać należało, że wnioskowana przez P. W. informacja spełnia przesłanki informacji przetworzonej i jako taka może być udostępniona jedynie przy spełnieniu warunku szczególnie ważnego interesu publicznego. Organ podniósł, że wnioskujący nie wskazał takiego interesu, wobec czego, należało wydać decyzję treści jak wyżej.

Decyzja Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia (...) kwietnia 2021 r. nr (...) stała się przedmiotem skargi P. W. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skarżący wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania zarzucił:

- naruszenie prawa materialnego, tj. art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. poprzez jego błędną wykładnię i tym samym nieprawidłowe przyjęcie, że przepis zawiera podstawę prawną do żądania od skarżącego wykazania, iż uzyskanie wnioskowanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, ewentualnie
- naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. poprzez błędne przyjęcie, iż nie doszło do wykazania przez skarżącego, że uzyskanie wnioskowanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W uzasadnieniu skarżący rozszerzył argumentację w zakresie postawionych zarzutów. Wskazał m.in. na brak podstawy prawnej żądania przez organ wykazania, iż uzyskanie wnioskowanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Podniósł, że art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. nie daje organowi uprawnienia do wzywania wnioskodawcy do wykazania tego interesu. Zdaniem skarżącego działanie organu stanowi przekroczenie uprawnień nadanych przez ustawodawcę. Skarżący wskazał nadto, że

szczególnego interesu publicznego, o którym mowa w piśmie z dnia (...) marca 2021 r., nie sposób nie zauważyć jeżeli sprawa dotyczy zachowań antysemickich w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w K., o których informował również w piśmie z dnia (...) stycznia 2021 r. Zdaniem skarżącego nie sposób nie przyjąć, aby informacja ta nie miała wpływu zarówno na dużą ilość osób narodowości (...), które w szczególności w województwie (...) zamieszkują, są właścicielami nieruchomości czy też przyjezdnymi turystami i są związani decyzjami wydanymi przez Wojewódzkiego (...) Konserwatora Zabytków w K., jak i występowania szeroko pojętego interesu publicznego związanego z poprawą nie tylko funkcjonowania tegoż organu, jak i poprawy jego wizerunku na tle nie tylko krajowym, ale również międzynarodowym. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, reprezentowany przez radcę prawnego, w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Skarga podlegała uwzględnieniu.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Używając w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia "każdemu", ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Ustawa reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazuje, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu oraz kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione. Ustawa znajduje zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy spełniony jest jej zakres podmiotowy i przedmiotowy.

W sprawie niniejszej jest bezsporne, że zarówno zakres podmiotowy, jak i przedmiotowy ustawy zostały spełnione.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że informacja publiczna przetworzona jest informacją 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 samodzielną interpretacji i oceny (v. wyroki NSA: z dnia 7 grudnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1737/11, publ.: LEX nr 1149235, z dnia 8 czerwca 2011 r. sygn. akt I OSK 426/11, publ.: LEX nr 1135982).

Podkreślenia wymaga, że o informacji przetworzonej można mówić również wtedy, gdy wniosek o udostępnienie informacji obejmuje wprowadzić 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 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 zbioru posiadanych dokumentów w celu wybrania tylko tych, których oczekuje wnioskodawca. Zbiór takich informacji nie stanowi informacji przetworzonej tylko wtedy, gdy jego wytworzenie nie wymusza analizowania posiadanego zasobu dokumentów i wyboru tylko niektórych dokumentów z tego zasobu według określonych kryteriów (v. wyroki NSA: z dnia 9 sierpnia 2011 r. sygn. akt I OSK 977/11, publ.: LEX nr 1068557 z dnia 6 października 2011 r. sygn. akt I OSK 1199/11, publ.: LEX nr 1149133). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowany jest pogląd, który podziela Sąd rozpoznający sprawę, że w pewnych przypadkach suma informacji prostych może przekształcić się w informację przetworzoną, jeżeli uwzględnienie wniosku wymaga ich zgromadzenia poprzez przegląd materiałów źródłowych, w których są zawarte, a ilość informacji prostych jest znaczna i angażuje po stronie organu znaczne środki i zasoby. Przetworzenie informacji nie zawsze należy utożsamiać zatem z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji (v. wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2015 r. sygn. akt I OSK 1398/14, orzeczenia.nsa.gov.pl).

W sprawie niniejszej organ nie wykazał w decyzji w sposób bezsporny, że żądana we wniosku informacja publiczna w postaci odpowiedzi na pytanie "czy Gmina (...) w K., inny podmiot lub osoba fizyczna kierowała do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w okresie ostatnich 5 lat jakiegokolwiek pismo o znamionach skargi na pracowników Urzędu Ochrony Zabytków w K." stanowi informację przetworzoną. Ocenę organu we wskazanym zakresie uznać należało tym samym za dowolną, a zatem naruszającą art. 80 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Przepis ten znajduje zastosowanie w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej. Z uwagi na to, że uchybienie powołanemu przepisowi prawa procesowego mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, konieczne stało

się wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji.

Co do zasady informacja w żądanym we wniosku zakresie, tj. w istocie w zakresie tego, czy w okresie ostatnich 5 lat złożono do organu jakiegokolwiek pismo o znamionach skargi na pracowników Urzędu Ochrony Zabytków w K. stanowi informację prostą. Oczywiście, w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego, który to pogląd prezentuje także Sąd rozpoznający niniejszą sprawę, jeżeli udzielenie informacji prostej wymaga w istocie takiego nakładu środków i zaangażowania pracowników, które negatywnie wpływa na tok realizacji ustawowych zadań podmiotu zobowiązanego, a w szczególności, gdy wymaga analizowania całego zasobu posiadanych dokumentów, w celu udzielenia żądanej informacji, której oczekuje wnioskodawca, to wówczas można taką informację uznać za przetworzoną (v. wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r. sygn. akt I OSK 202/12, orzeczenia.nsa.gov.pl). W tej sprawie jednakże organ powyższego nie wykazał. W decyzji stwierdzono bowiem jedynie, że na podstawie danych zawartych w bazach danych poszczególnych ewidencji i rejestrów gromadzonych na mocy przepisów prawa przez Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, możliwe jest wytworzenie dokumentu zawierającego dane, o które prosi wnioskodawca, jednakże uzyskanie takich danych wymaga przetworzenia dużej ilości dokumentów, które wpłynęły do urzędu na przestrzeni 5 lat, dokonania ich analizy i segregacji.

Z decyzji organu nie wynika jednakże ani jakie dokładnie czynności miałyby zostać podjęte, ani jak wielu pracowników organu musiałoby zostać do ich wykonania zaangażowanych, ani przez jaki czas, aby organ mógł zrealizować wniosek z dnia (...) marca 2021 r. Organ powołał się na dużą liczbę dokumentów, które wpłynęły do urzędu na przestrzeni 5 lat. Z decyzji nie wynika jednak, jakiego rodzaju dokumenty wymagałyby zdaniem organu takiej analizy (czy są to wnioski, i jakiego rodzaju, pisma, czy też wydane decyzje), jaka jest choćby w przybliżeniu liczba tych dokumentów, które wymagałyby analizy w celu odpowiedzi na wniosek. Z decyzji nie wynika przy tym, aby użycie oprogramowania komputerowego we wskazanym przez organ celu było czasochłonne, czy wymagało nadmiernego wysiłku. Przede wszystkim zaś organ nie stwierdził w decyzji i nie wykazał, że wykonanie tych czynności, na które powołał się w decyzji, zakłóciłoby normalne funkcjonowanie Ministerstwa. Z decyzji nie wynika ile osób spośród pracowników należałoby zaangażować do, po pierwsze, skorzystania z oprogramowania komputerowego, po drugie, analizy dokumentów (jakiej ilości (choćby w przybliżeniu określonej), jakiego rodzaju dokumentów, czy pism), aby udzielić żądanej informacji.

Z tego względu Sąd stwierdził, że organ - na tym etapie postępowania - nie wykazał, że żądana informacja stanowi informację publiczną przetworzoną. Powyższe stanowi uchybienie również przepisowi art. 107 § 3 k.p.a., które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Ponownie rozpoznając wniosek organ obowiązany będzie dokonać wyczerpujących ustaleń w zakresie stanu faktycznego co do rzeczywistych możliwości udostępnienia żądanej informacji. W przypadku podtrzymania stwierdzenia, że żądana informacja stanowi informację publiczną przetworzoną, organ

obowiązany będzie wykazać powyższe. Jeśli dla udzielenia żądanej we wniosku informacji konieczne byłoby podjęcie przez organ działań polegających na przejrzaniu znacznej liczby pism, wniosków, czy innych dokumentów w celu odszukania pism o znamionach skargi i udzielenia informacji, o której mowa we wniosku z dnia (...) marca 2021 r., co wpłynęłoby negatywnie na tok realizacji ustawowych zadań Ministerstwa i zostałyby wykazane, wówczas żądana informacja mogłaby być uznana za informację przetworzoną (v. wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r. sygn. akt I OSK 202/12, orzeczenia.nsa.gov.pl). Twierdzenie, że żądana we wniosku informacja publiczna stanowi informację przetworzoną wymaga dokonania przez organ pełnej oceny, która to ocena nie może być dowolna. Ewentualne ustalenie organu, że wykonanie zadania w postaci udostępnienia żądanej informacji zakłóci funkcjonowanie organu wymagać będzie wyczerpującego uzasadnienia z wykazaniem, jaka liczba pracowników zostałaby przez organ skierowana do wykonania tego zadania i przez jaki czas. W przypadku podtrzymania przez organ twierdzenia, że żądana informacja stanowi informację publiczną przetworzoną, organ obowiązany będzie wezwać ponownie wnioskodawcę do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, który zdaniem wnioskodawcy przemawia za uzyskaniem informacji żądanej we wniosku. Dodatkowo Sąd wskazuje przy tym, że obowiązkiem organu, który rozpatruje wniosek i odmawia decyzją udostępnienia informacji przetworzonej jest wykazanie, dlaczego zdaniem organu argumentacja wnioskodawcy co do szczególnej istotności żądanej informacji dla interesu publicznego, nie stanowi spełnienia tej przesłanki. Nie wystarczy zatem stwierdzenie, że wnioskujący nie wykazał takiego szczególnie istotnego interesu publicznego, w sytuacji, gdy wnioskodawca powołał się na ściśle określone okoliczności.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), orzekł jak w punkcie pierwszym wyroku. O zwrocie kosztów postępowania sądowego, jak w punkcie drugim wyroku Sąd orzekł na podstawie art. 200 powołanej ustawy. Do kosztów tych sąd zaliczył uiszczony wpis sądowy od skargi w wysokości 200 zł.