

Wrocław, dnia 26.03.2025 r.

ZOO Wrocław sp. z o.o.
ul. Wróblewskiego 1-5
51-618 Wrocław

Dot.: 28.2024, L. dz. NP/1012/2024/BP

**Stowarzyszenie Sieć Obywatelska
Watchdog Polska
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa**

ROZSTRZYGNIĘCIE NR 1/2025

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902 z późn. zm.) w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy oraz art. 104 Kodeks postępowania administracyjnego, po rozpatrzeniu wniosku złożonego przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z 26 listopada 2024 r. o udostępnienie informacji publicznej, doręczonego ZOO WROCLAW Sp. z o.o. w dniu 02.12.2024 r. obejmującej:

- 1) skany wszystkich umów, których stroną jest ZOO Wrocław sp. z o.o., dotyczące obsługi prawnej, wsparcia prawnego lub przygotowania opinii prawnych, które obowiązywały w 2024 r.
- 2) skany faktur lub rachunków, których odbiorcą jest ZOO Wrocław Sp. z o.o., dotyczących obsługi prawnej, wsparcia prawnego lub przygotowania opinii prawnych, które nie były efektem sporządzenia pisemnej umowy.

niniejszym **odmawiam** udostępnienia informacji publicznej we wskazanym powyżej zakresie.

UZASADNIENIE

W dniu 02 grudnia 2024 r. został doręczony ZOO WROCLAW Sp. z o.o. wniosek Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska o udostępnienie informacji publicznej, poprzez przekazanie następujących informacji oraz dokumentów:

- 1) skanów wszystkich umów, których stroną jest ZOO Wrocław sp. z o.o., dotyczących obsługi prawnej, wsparcia prawnego lub przygotowania opinii prawnych, które obowiązywały w 2024 r.
- 2) skanów faktur lub rachunków, których odbiorcą jest ZOO Wrocław Sp. z o.o., dotyczących obsługi prawnej, wsparcia prawnego lub przygotowania opinii prawnych, które nie były efektem sporządzenia pisemnej umowy.

Pismem z dnia 16 grudnia 2024 r. ZOO Wrocław sp. z o.o. wezwała Wnioskodawcę do wykazania, że za udostępnieniem tych informacji przemawia szczególnie uzasadniony interes publiczny. W ww. piśmie Spółka wskazała, że przygotowanie informacji dla Wnioskodawcy będzie wymagało analizy szeregu umów, które

obowiązywały i obowiązują w roku 2024 r., pod kątem wskazanego przez Wnioskodawcę zakresu przedmiotowego. Ponadto Spółka podniosła, że koniecznym będzie dokonanie weryfikacji ich treści, w celu ustalenia, czy w jakimkolwiek zakresie podlegają one anonimizacji, a także czy nie zawierają tajemnic ustawowo chronionych, co ograniczałoby prawo dostępu do informacji publicznej. Ponadto Spółka wskazała, że z zakresu koniecznych do wykonania czynności, mających na celu przygotowanie wnioskowanych informacji, wynika, że Wnioskodawca domaga się informacji publicznej przetworzonej, ponieważ jej przygotowanie jest zdeterminowane szerokim zakresem wniosku, wymagającym wyszukania, zgromadzenia, analizy i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) znacznej ilości dokumentów. Nadto Spółka wyjaśniła, że nie posiada bazy danych, której funkcjonalność umożliwiłaby proste wygenerowanie informacji wskazanych w pkt. 2 wniosku. Przygotowanie zatem tych informacji będzie wymagało analizy ogromnej ilości faktur i rachunków, i weryfikacji, które z nich dotyczą „obsługi prawnej, wsparcia prawnego lub przygotowania opinii prawnych” i dodatkowo nie zostały wystawione w ramach pisemnej umowy. Przygotowanie żądanych informacji wymaga dokonania stosownych działań, które wiążą się z intelektualnym zaangażowaniem pracowników Spółki. W celu potwierdzenia swego stanowiska Spółka podniosła również, że informacją przetworzoną jest informacja publiczna opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych. Innymi słowy jest to informacja przygotowana specjalnie dla wnioskodawcy, w oparciu o wskazane przez niego kryteria.

Wnioskodawca, pomimo wezwania go do wykazania, że za udostępnieniem żądanych informacji przemawia szczególnie uzasadniony interes publiczny, do dnia wydania niniejszego rozstrzygnięcia nie wykazał, że za udostępnieniem ww. informacji przemawia szczególnie uzasadniony interes publiczny, nie podejmując nawet próby wskazania szczególnie istotnego interesu publicznego.

Realizacja wniosku spowodowałaby całkowity paraliż służb administracyjnych Spółki. Takie działanie stanowi w ocenie Spółki nadużycie prawa do informacji publicznej i nie zasługuje na ochronę. Zadośćuczynienie żądaniu, które zostało zawarte w przedmiotowym wniosku wymagałoby przeglądu przez pracowników Spółki wszystkich zawartych przez Spółkę umów i to nie tylko umów zawartych w 2024 r., ale także umów zawartych we wcześniejszym okresie, gdyż mogły one nadal obowiązywać w 2024 r., przy czym Wnioskodawca nie ograniczył swego żądania do konkretnego okresu zawarcia umów, a w konsekwencji konieczne byłoby w zasadzie dokonanie przeglądu wszystkich zawartych umów od początku działania Spółki (tj. od 2009.r.) Biorąc pod uwagę łączną liczbę zawieranych przez Spółkę umów w ciągu jednego roku kalendarzowego – dokonanie przeglądu umów zawartych w ww. okresie oraz analiza ich treści, w szczególności w zakresie ich przedmiotu i czasu obowiązywania wymagałoby znacznego zaangażowania pracowników Spółki, ogromnego nakładu pracy i czasu. Podkreślić przy tym należy, że Spółka nie mogła ww. czynności ograniczyć do umów zawartych w 2024 r., gdyż konieczne było założenie, że umowy mogły być zawarte przed 2024 r., ale nadal obowiązywać lub mieć odroczony termin obowiązywania. Dodatkowo bardzo szeroko określony zakres przedmiotowy żądanych umów (obsługa prawna, wsparcie prawne lub przygotowanie opinii prawnych) skutkowałby koniecznością dokładnej analizy wszystkich umów. Wnioskodawca wnosił bowiem o udostępnienie umów, których przedmiot obejmował wydanie opinii prawnej, ale także obsługę prawną, jak również najszerzej pojęciowo - „wsparcie prawne”, które należy rozumieć jako jakąkolwiek pomoc w kwestiach związanych z prawem. W ostatnim przypadku nieuzasadnione byłoby ograniczenie się do umów zawartych z profesjonalnymi podmiotami świadczącymi usługi prawne, gdyż wsparcie prawne może być wykonywane nie tylko przez takie podmioty.

Odnosząc się do żądania zawartego w punkcie drugim wniosku – wskazany tam zakres informacji wymagał dokonania przez pracowników Spółki przeglądu i analizy wszystkich faktur i rachunków również od rozpoczęcia działalności przez Spółkę. Podkreślić tu bowiem należy, że w punkcie drugim Wnioskodawca nie ograniczył w ogóle okresu, z którego mają pochodzić wystawione rachunki i faktury. Wobec równie szerokiego zakresu przedmiotowego – konieczna byłaby także dokładna analiza treści wszystkich faktur i rachunków, jak i ustalenie, czy faktura/rachunek obejmuje należność wynikającą z umowy zawartej w formie pisemnej.

Poza ww. czynnościami w celu przygotowania żądanej informacji konieczne byłoby sporządzenie kopii wszystkich wyodrębnionych zgodnie z ww. kryteriami umów, rachunków i faktur, weryfikacja konieczności ich anonimizacji oraz ich anonimizacja i skanowanie. Dodatkowo weryfikacja powinna być przeprowadzona w zakresie tajemnic prawnie chronionych, gdyż nie można wykluczyć, że w umowach takie informacje są zawarte. Ustalenia dokonane w ramach powyżej opisanych czynności, w końcowym etapie przygotowania informacji, zgodnie z wnioskiem, powinny jeszcze zostać spisane celem udzielenia informacji Wnioskodawcy oraz przesłane wraz ze skanami ww. dokumentów.

Zadośćuczynienie wnioskowi wymagałoby zatem zaangażowania wielu pracowników Spółki, w tym pracowników księgowości (dokonanie przeglądu oraz analizy faktur i rachunków), Biura Zarządu (dokonanie przeglądu i analizy umów), pracownika archiwum (gdyż znaczna część tych dokumentów jest zarchiwizowana), Inspektora Ochrony Danych Osobowych (w zakresie anonimizacji dokumentów) oraz ewentualnego zaopiniowania przez adwokata/radcę prawnego zastrzeżonej w umowach tajemnicy prawnie chronionej (w tym tajemnicy przedsiębiorstwa).

Składając tak szeroko rozbudowany wniosek Wnioskodawca z pewnością zdawał sobie sprawę jakiego nakładu pracy wymagać to będzie od Spółki oraz że taki wniosek de facto sparaliżuje bieżącą pracę Spółki.

Realizacja prawa dostępu do informacji publicznej nie może prowadzić do dezorganizacji podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia lub do istotnych zakłóceń w prawidłowym jego funkcjonowaniu, czy też być wykorzystywana do zaspokajania ciekawości indywidualnych podmiotów. Materiał przygotowany z nakładem dodatkowych sił i środków specjalnie dla wnioskodawcy, nie powinien służyć jedynie jego indywidualnym interesom, ale musi być elementem pewnego szerszego działania służącemu większej społeczności. Ustawodawca, ustanawiając prawo do informacji publicznej, miał również na względzie potrzebę zapewnienia ładu i porządku publicznego, którego w tym przypadku należy upatrywać w zagwarantowaniu podmiotom zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej możliwości prawidłowego funkcjonowania w ramach przypisanych im kompetencji, tak, by ich powinności nie zostały zdeterminowane jedynie udzielaniem informacji publicznej. Stąd też konieczność wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego przy żądaniu informacji przetworzonej.

Informacja publiczna przetworzona to taka informacja publiczna, która w chwili złożenia wniosku w zasadzie nie istnieje w kształcie objętym wnioskiem, a niezbędnym podstawowym warunkiem jej wytworzenia jest przeprowadzenie przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste. Może być też wynikiem ponadstandardowego nakładu pracy podmiotu zobowiązanego wymagającej użycia dodatkowych sił i środków oraz zaangażowania intelektualnego w stosunku do posiadanych przez niego danych i wyodrębniana w związku z żądaniem wnioskodawcy oraz na podstawie kryteriów przez niego wskazanych. Jest to zatem informacja przygotowywana "specjalnie" dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2025 r., III OSK 1878/23).

Z dorobku dotychczasowego orzecznictwa wskazanego w ww. wyroku wynika, że informacja publiczna przetworzona to taka informacja publiczna, która:

- w chwili złożenia wniosku w zasadzie nie istnieje w kształcie objętym wnioskiem, a niezbędnym podstawowym warunkiem jej wytworzenia jest przeprowadzenie przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste (wyrok NSA z 30 września 2015 r., I OSK 1746/14);

- jest wynikiem ponadstandardowego nakładu pracy podmiotu zobowiązanego wymagającej użycia dodatkowych sił i środków oraz zaangażowania intelektualnego w stosunku do posiadanych przez niego danych i wyodrębniana w związku z żądaniem wnioskodawcy oraz na podstawie kryteriów przez niego wskazanych; jest to zatem informacja przygotowywana "specjalnie" dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów (wyroki NSA z: 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13, 17 października 2006 r., I OSK 1347/05) na podstawie pierwotnego zasobu danych (wyroki NSA z: 12 grudnia 2012 r., I OSK 2149/12, 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13, 3 października 2014 r., I OSK 747/14);

- jest wynikiem działań wykraczających poza zakres działań mieszczących się w ramach podstawowych kompetencji organu - "przy rozstrzyganiu tego typu spraw należy mieć na uwadze, iż ograniczenie wprowadzone przepisem art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej 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 (wyroki NSA z 5 września 2013 r. I OSK 953/13, I OSK 866/13, I OSK 865/13); "proces powstawania informacji (przetworzonej) skupia podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej na jej wytworzeniu dla wnioskodawcy, odrywając go od przypisanych mu kompetencji i zadań, toteż ustawodawca zdecydował, że proces wytworzenia nowej informacji w oparciu o posiadane dokumenty obwarowany będzie koniecznością wykazania, że jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego" (wyrok NSA z 9 października 2010 r., I OSK 1737/12).

- może być jakościowo nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego (wyroki NSA z: 28 kwietnia 2016 r., I OSK 2658/14, 5 stycznia 2016 r., I OSK 33/15);

- nie musi być wyłącznie wytworzoną rodzajowo nową informacją - "informacja przetworzona obejmuje dane publiczne, które co do zasady wymagają dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych organu, innych niż te wykorzystywane w bieżącej działalności. Uzyskanie żądanych przez wnioskodawcę informacji wiązać się zatem musi z potrzebą ich odpowiedniego przetworzenia, co nie zawsze należy utożsamiać z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji. Przetworzenie może bowiem polegać np. na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy. Tym samym również suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników - może być traktowana jako informacja przetworzona (wyroki NSA z: 5 marca 2015 r., I OSK 863/14, z 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14, z 9 sierpnia 2011 r., I OSK 977/11);

- której przygotowanie jest zdeterminowane szerokim zakresem (przedmiotowym, podmiotowym, czasowym) wniosku, wymagającym zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych

objętych tajemnicą prawnie chronioną) znacznej liczby dokumentów - "informacja przetworzona w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej to nie tylko taka, która powstaje w wyniku poddania posiadanych informacji analizie albo syntezie i wytworzenia w taki właśnie sposób nowej jakościowo informacji (...); w pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku, wymagający zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) wielu dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób, pomimo że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej (wyroki NSA z: 2 października 2014 r., I OSK 140/14, 21 września 2012 r., I OSK 1477/12, 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11, 8 czerwca 2011 r., I OSK 426/11, 17 października 2006 r., I OSK 1347/05).

W orzecznictwie wskazano, że na tle art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie można zaniechać indywidualnej klasyfikacji informacji publicznej w każdej konkretnej sprawie (tak wyrok NSA z 18 sierpnia 2016 r., I OSK 19/15).

Przenosząc powyżej wskazane stanowiska judykatury w kwestii „informacji publicznej przetworzonej” na przedmiotową sprawę należy podkreślić, że z całą pewnością żądana informacja stanowi informację przetworzoną, co wynika z szeroko sformułowanego żądania zawartego we wniosku, zakresu czynności jakie musiałaby wykonać Spółka żeby zadośćuczynić żądaniu Wnioskodawcy oraz z ogromnego nakładu pracy i czasu niezbędnego do wykonania tych wszystkich czynności oraz z niezbędnego zaangażowania do tych czynności wielu pracowników Spółki.

Wnioskodawca nie wykazał, że za udostępnieniem tych informacji przemawia szczególnie uzasadniony interes publiczny. Istnienie szczególnie istotnego interesu publicznego po stronie Wnioskodawcy nie wynika z treści wniosku i nie zostało wskazane po wezwaniu.

Jako objętą "szczególnie istotnym interesem publicznym" rozumie się informację, której uzyskanie będzie służyło uniwersalnemu dobru powszechnemu związanemu z prawidłowym funkcjonowaniem struktur państwowych i publicznych. Chodzi o informację, która byłaby istotna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, co do której wnioskodawca jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretnie możliwości wykorzystania informacji dla dobra ogółu i to w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej. Na ocenę istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego ma wpływ realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji dla dobra ogółu, a nie wyłącznie indywidualne przekonanie wnioskodawcy co do istnienia takiej możliwości. Celem uzyskania informacji publicznej przetworzonej nie jest zaspakajanie indywidualnych potrzeb handlowych, edukacyjnych, zawodowych czy innych. Wiadomość z dnia 23.12.2025 r. nie stanowiła ustosunkowania się do wezwania, ani wskazania szczególnie istotnego interesu publicznego. Wiadomość ta zawierała jedynie rozważania jak w inny sposób sformułować wniosek. Żądany zakres informacji uniemożliwiał pozyskanie tych informacji przez Spółkę bez analizy ogromnej ilości dokumentów, a tym samym nie była możliwa modyfikacja wniosku w taki sposób, by nie było wymagane uzasadnienie właściwe dla informacji przetworzonej. Wnioskodawca sformułował wniosek w bardzo szerokim zakresie, a następnie oczekiwał od Spółki, że wskaże Wnioskodawcy taki sposób jego realizacji, który ograniczy zakres czynności niezbędnych do zebrania żądanych informacji. Nawet stworzenie samej listy umów/faktur/rachunków z podaniem przedmiotu, podmiotu i kwoty wymagało

przeprowadzenia takich samych czynności (wyjwszy skanowanie). To samo dotyczy udostępnienia dokumentów w siedzibie Spółki, które wymagałyby uprzedniego wyselekcjonowania z ogromnego zbioru dokumentów i przygotowania ww. dokumentów do wglądu. Realizacja wniosku bez ogromnego nakładu pracy nie była zatem możliwa, co było oczywiste i intuicyjnie (bez analizy) zrozumiałe. Wnioskodawca zatem z pełną świadomością żąda od Spółki informacji przetworzonych, których przygotowanie sparaliżuje całkowicie pracę w Spółce, nie wskazując szczególnie istotnego interesu publicznego, a jedynie wskazując na możliwość zapoznania się przez Wnioskodawcę i „opinię publiczną” z wydatkowaniem pieniędzy publicznych. Taki cel wniosku nie uzasadnia szczególnie istotnego interesu publicznego. W ocenie Spółki nie sposób zatem stwierdzić, że uzyskanie wnioskowej informacji przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. W tej sytuacji działanie Wnioskodawcy Spółka uznaje za nadużycie prawa do informacji publicznej.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. W konsekwencji brak ww. szczególnej istotności skutkuje brakiem uprawnień na gruncie ww. ustawy do żądania informacji przetworzonej. Uprawnienie do pozyskania informacji publicznej przetworzonej nie przysługuje w zakresie, w jakim nie jest uzasadnione szczególnie istotnym interesem publicznym.

W świetle powyższego wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 26 listopada 2024 r. w zakresie dotyczącym:

- 1) skanów wszystkich umów, których stroną jest ZOO Wrocław sp. z o.o., dotyczących obsługi prawnej, wsparcia prawnego lub przygotowania opinii prawnych, które obowiązywały w 2024 r.
- 2) skanów faktur lub rachunków, których odbiorcą jest ZOO Wrocław Sp. z o.o., dotyczących obsługi prawnej, wsparcia prawnego lub przygotowania opinii prawnych, które nie były efektem sporządzenia pisemnej umowy.

nie może zostać uwzględniony z uwagi na brak szczególnie istotnego interesu publicznego oraz nadużycie prawa do informacji publicznej. Samo zapoznanie się Wnioskodawcy i wskazywanej przez Wnioskodawcę „opinii publicznej” z informacją ws. wydatkowania środków Spółki na wskazane przedmiotowo we wniosku umowy nie uzasadnia szczególnie istotnego interesu publicznego.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej informuje się, że:

- 1) w toku postępowania dotyczącego udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej stanowisko zajęły następujące osoby:
 - Beata Pondel – radca prawny,

odmowa udostępnienia informacji publicznej nastąpiła z uwagi na brak szczególnie istotnego interesu publicznego, gdyż wnioskodawca żądał informacji publicznej przetworzonej oraz nadużycie prawa do informacji publicznej.

Pouczenie

Niniejsza decyzja nie jest ostateczna. Stronie przysługuje prawo wystąpienia do Prezesa Zarządu ZOO Wrocław sp. z o.o. o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.

Strona może jednak wnieść skargę na niniejszą decyzję bez skorzystania z prawa wystąpienia do Prezesa Zarządu ZOO Wrocław sp. z o.o. z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Od niniejszej decyzji Stronie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Skarga powinna zostać wniesiona za pośrednictwem Prezesa Zarządu ZOO Wrocław sp. z o.o. Wpis stały od skargi na niniejszą decyzję wynosi 200 zł.

lek. wet. Tomasz Józwik
Prezes Zarządu



