



Warszawa, dn. 31 marca 2023 r.

BDG-ZP.0252.2.2023

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**

*Wartość przedmiotu sporu:
nie występuje.*

Skarżący:

**Stowarzyszenie
Sieć Obywatelska - Watchdog Polska**
02-605 Warszawa
ul. Ursynowska 22/2
nr KRS: 0000181348

Organ:

**Skarb Państwa
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego**
ul. Krakowskie Przedmieście 15
00-071 Warszawa
NIP: 5260308476
Regon: 000274068

repr. przez R.pr.

Piotra Szady
ul. Krakowskie Przedmieście 15
00-071 Warszawa

O d p o w i e d ź n a s k a r g ę

Skarga wniesiona za pośrednictwem platformy ePUAP wpłynęła do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w dniu 8 września 2022 r.

Stosownie do brzmienia art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. z dnia 27 stycznia 2023 r. Dz.U. z 2023 r., poz. 259.), w zw. z art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj. z dnia 23 marca 2022 r. Dz.U.2022 poz.902) Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego przekazuje w załączeniu akta sprawy w postaci elektronicznej i wnosi o:

– oddalenie skargi w całości.

U z a s a d n i e n i e

I. Dotychczasowy przebieg postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydał wyrok z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie II SA/Wa 3423/21, który wraz z uzasadnieniem został doręczony do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego dn. 8 lipca 2022 roku. Sąd w wydanym wyroku uznał, iż Organ ponownie rozpoznając wniosek w zakresie informacji publicznej, której udostępnienia odmówiono decyzją, obowiązany będzie dokonać wyczerpujących ustaleń co do rzeczywistych możliwości udostępnienia żądanej informacji, a w przypadku podtrzymania twierdzenia o jej przetworzonym charakterze, organ obowiązany będzie ponownie wezwać wnioskodawcę do wykazania w określonym terminie szczególnej istotności żądanej informacji dla interesu publicznego. W sytuacji, gdy w ocenie organu zachodzą przesłanki do wydania decyzji o odmowie udostępnienia żądanej informacji, decyzja powinna szczegółowo wskazywać na pełne ustalenia stanu faktycznego, z których powinno wynikać, jakie dokładnie czynności i obejmujące jaki zakres działań, w odniesieniu do ilu pracowników organu, konieczne są do podjęcia, aby udostępnić żądaną informację publiczną.

Stosując się do dyspozycji zawartej w wyroku, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego ponownie rozpoznał wniosek Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z dn. 12 lutego 2018 roku, w zakresie punktu czwartego wyroku, dotyczącego „informacji o przyznanych nagrodach pracownikom Ministerstwa w roku 2017 poprzez podanie imienia, nazwiska, daty nagrody oraz uzasadnienia przyznania nagrody”, złożony w trybie dostępu do informacji publicznej przez Katarzynę Batko- Tołuć i Szymona Osowskiego – członków zarządu Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie.

W konsekwencji w sprawie wydana została decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 lipca 2022 r. znak CI-ZIP.0110.11.2022.IJ, w której to po dokonaniu ponownego rozpatrzenia sprawy Organ odmówił udostępnienia informacji publicznej.

Na przedmiotową decyzję Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wniosła za pośrednictwem Organu skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skarga ta wpłynęła do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego za pośrednictwem platformy ePuap w dniu 8 września 2022 r.

II. Zarzuty zawarte w skardze.

Skarżąca Sieć Obywatelska - Watchdog Polska w swojej skardze zarzuciła przedmiotowej decyzji naruszenie:

- art. 17 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2020 poz. 2176 ze zm., dalej jako: UDIP) oraz art. 107 § 1 pkt 6, a także art. 7 i 77 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021 poz. 735 ze zm., dalej jako: KPA), w zakresie w jakim w przepisach tych przewidziano obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej oraz zasady ogólne postępowania administracyjnego, poprzez nieuzasadnienie wydanej decyzji,

- art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 403 ze zm.) oraz art. 16 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP, w zakresie w jakim w przepisach tych przewidziano uprawnienie do informacji przetworzonej w zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego oraz możliwość ograniczenia prawa do informacji ze względu na ustawowe przesłanki ograniczające, poprzez błędne zastosowanie polegające na uznaniu, że wnioskowana informacja stanowi informację przetworzoną, wobec której nie została spełniona przesłanka szczególnie istotnego interesu publicznego, co doprowadziło do nieuzasadnionej odmowy udostępnienia informacji publicznej i tym samym nieuprawnionego ograniczenia prawa do informacji.

W konsekwencji strona Skarżąca wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego o:

1. Uchylenie zaskarżonej decyzji;
2. Zasądzenie na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

III. Ustosunkowanie się Organu do skargi:

W rozpatrywanej sprawie podstawową kwestią jest ustalenie, czy żądana przez skarżącego informacja stanowi informację przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1) Ustawy o dostępie do informacji publicznej co następnie skutkuje koniecznością wykazania przez żądającego informacji istotności pozyskania informacji dla interesu publicznego, co z kolei determinuje kształt przyszłej decyzji administracyjnej.

Równie ważne wszak jest ustalenie, czy skarżony Organ zastosował się do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie II SA/Wa 3423/21, w jakim ten dokonał wyczerpujących ustaleń co do rzeczywistych możliwości udostępnienia żądanej informacji, a w przypadku podtrzymania twierdzenia o jej przetworzonym charakterze, dokonał czynności w tym ponownego wezwania wnioskodawcy do wykazania w określonym terminie szczególnej istotności żądanej informacji dla interesu publicznego.

Odnosząc się do istoty przedmiotowego sporu, a to udzielenia informacji publicznej, w szczególności zaś informacji przetworzonej podkreślić należy, iż pojęcie "informacji publicznej przetworzonej" jest pojęciem nieostrym i nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane. Analiza orzecznictwa sądowego daje podstawę do odkodowania swojego rodzaju opisowej definicji tego pojęcia stanowiącej wynik wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Informacja przetworzona zatem to taka informacja 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;
- 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; (...).

W konsekwencji w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że przez informację przetworzoną należy rozumieć jakościowo nową informację, która nie istnieje w przyjętej treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego podmiotu. Przetworzenie informacji wymaga zazwyczaj dokonania stosownych działań analitycznych, zebrania lub zsumowania pojedynczych informacji na podstawie różnych kryteriów wynikających z treści wniosku. Stworzenie informacji przetworzonej wiąże się z czynnościami, które wykraczają poza zwykłą działalność podmiotu zobowiązanego do jej udostępnienia. Dlatego nawet zbiór informacji prostych może być uznany za informację przetworzoną w sytuacji, gdy ich udostępnienie wiąże się z koniecznością wyboru, odnalezienia i anonimizacji, co wpłynie niewątpliwie na bieżące wykonywanie ustawowych zadań przez organ zobowiązany do udostępnienia. Jeśli utworzenie zbioru informacji prostych wymagałoby takiego nakładu środków i zaangażowania sił podmiotu zobowiązanego, które negatywnie wpływałoby na tok realizacji ustawowych zadań nałożonych na zobowiązanego, a w szczególności, gdy wymaga to analizowania całego zasobu posiadanych dokumentów w celu wybrania tylko tych żądanych przez wnioskodawcę, bądź wymaga odnalezienia i posegregowania wielu informacji prostych, to jest to informacja przetworzona.

Jeśli zatem Skarżąca Sieć Obywatelska - Watchdog Polska domagała się we wniosku o udostępnienie informacji w przedmiocie nagród przyznanych pracownikom Ministerstwa w roku 2017 poprzez podanie imienia, nazwiska, kwoty nagrody oraz uzasadnienia jej przyznania to jasno należy zauważyć, iż takiego zestawienia, tj. odpowiadającego ściśle wnioskowi żądającej Organ nie posiadał lub inaczej – informacja w tym kształcie w chwili składania wniosku nie istniała. Udostępnienie zaś takiej informacji (ściśle odpowiadającej żądaniu) wymagało od Organu nakładu pracy w celu opracowania danych i zestawieniu ich w żądanej przez Skarżącą postaci. Niewątpliwie zatem w przedmiotowej sprawie, w zakresie żądania Skarżącej możemy mówić o informacji przetworzonej. Przetworzeniem informacji jest bowiem zebranie lub zsumowanie, często na podstawie różnych kryteriów, pojedynczych wiadomości, znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego.

Ponownie rozpatrując wniosek w zakresie udzielenia informacji oraz zgodnie z wytycznymi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zawartymi w wyroku z dnia 23 marca 2022 r. sygn.. akt II SA/Wa 3423/21 wnioskodawca został przez Organ poinformowany pismem z dn. 12 lipca 2022 roku, że wnioskowana informacja stanowi informację publiczną przetworzoną. Wnioskodawca został też 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.

W odpowiedzi na pismo Organu wnioskodawca pismem z dn. 20 lipca 2022 roku wskazał, że wnioskowana informacja jest istotna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, którzy są zainteresowani tematem nagród przyznanych osobom zatrudnionym w instytucjach publicznych, jest ona również przedmiotem zainteresowania mediów. Wnioskodawca wskazał, że udziela porad osobom zgłaszającym problemy z uzyskaniem informacji o wynagrodzeniach, nagrodach, dodatkach przyznawanych w instytucjach publicznych oraz rozmawia na ten temat podczas spotkań, szkoleń i warsztatów. Wnioskodawca przyznał, że nie jest w stanie samodzielnie doprowadzić do zmiany organizacji pracy w instytucjach publicznych i nie ma inicjatywy ustawodawczej, ale podejmuje próby wprowadzenia zmian prawnych publikując raporty, rozpowszechniając wiedzę, wysyłając wnioski, skargi i petycje.

W przedmiotowej sprawie podkreślenia wszak wymaga, że w odpowiedzi na swój wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dn. 12 lutego 2018 roku, wnioskujący otrzymał już informację dotyczącą wysokości nagród przyznanych pracownikom Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego z podziałem na zajmowane stanowiska. Nie udzielono mu jedynie informacji o imionach i nazwiskach osób, które otrzymały nagrody. Informacja o zarobkach należy do kategorii dóbr osobistych i prawo dostępu do informacji publicznej w postaci ujawniania wynagrodzenia podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej. Należy wspomnieć, że nie wszyscy pracownicy Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego są osobami pełniącymi funkcje publiczne.

Aby zatem udzielić odpowiedzi na pytanie wnioskującego (zawierającą informację o imionach i nazwiskach osób, które otrzymały nagrody), należałoby przeanalizować dokumenty i dokonać rozstrzygnięć w zakresie możliwości udostępnienia wnioskowanych informacji w odniesieniu do każdej z 450 osób, które w 2017 r. posiadały status pracownika Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, by wyłonić spośród nich te osoby, które z uwagi na swoje kompetencje mogą być zakwalifikowane do grona osób pełniących funkcje publiczne, w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902). Zdecydowanie należy podkreślić, co też wyjaśniono w zaskarżonej decyzji, że przygotowanie takiej informacji wymagałoby dokonania przez urząd kwerendy posiadanych dokumentów (np. zakresu obowiązków, udzielonych pełnomocnictw itp.) pod kątem wyselekcjonowania osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu ustawy i ewentualnego określenia okresu w jakim osoby te pełniły funkcje publiczne. Dokonanie takiej analizy w odniesieniu do wszystkich 450 pracowników MKiDN

jest procesem obejmującym weryfikację dokumentów z których wynikają obowiązki i uprawnienia poszczególnych osób, co przekracza zwykle zestawienie danych. Powyższe czynności bez wątpienia stanowią przetworzenie informacji publicznej, a wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest w istocie wnioskiem o udostępnienie informacji przetworzonej.

Bezsprzecznie w przedmiotowej sprawie można stwierdzić, iż podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie dysponował na dzień złożenia wniosku żadaną informacją. Jej udostępnienie zaś wymagało podjęcia dodatkowych czynności, polegających na sięgnięciu np. do dokumentacji źródłowej. Wówczas jednak wytworzenie dokumentu żądanej treści wskazywać będzie na proces jej przetworzenia. Informacja taka zaś będzie miała charakter informacji przetworzonej, tj. takiej, która co do zasady wymaga dokonania analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskaniu określonych środków osobowych i finansowych.

Zdecydowanie zatem podkreślić należy, iż Organ w przedmiotowej sprawie dokonał wyczerpujących ustaleń co do rzeczywistych możliwości udostępnienia żądanej informacji. Podtrzymując zaś swoje wcześniejsze twierdzenia odnośnie jej przetworzonego charakteru, organ wezwał ponownie wnioskodawcę do wykazania w określonym terminie szczególnej istotności żądanej informacji dla interesu publicznego. Ostatecznie zaś uznając, że w sprawie występują przesłanki do wydania decyzji o odmowie udostępnienia żądanej informacji Organ szczegółowo stan faktyczny, z którego wynika, jakie dokładnie czynności i obejmujące jaki zakres działań należałoby podjąć celem udostępnienia żądanej informacji publicznej. W sposób oczywisty więc przyjąć należy, iż skarżony Organ niewątpliwie działał w ramach i na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz że w żaden sposób nie można mu zarzucić ich naruszenia. Skarżony Organ nadto w pełni wykonał dyspozycję Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zawartą w wyroku z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie II SA/Wa 3423/21.

Jednocześnie trudno jest odnieść się wprost do zarzutu strony Skarżącej naruszenia przez Organ przepisów - art. 17 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji oraz art. 107 § 1 pkt 6, a także art. 7 i 77 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 16 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Skarżąca bowiem, formułując swój wywód w zakresie stanu faktycznego oraz przebiegu postępowania, wskazując na intencje oraz zakres wystąpień Stowarzyszenia w innych sprawach, a także powołując liczne orzeczenia sądów nie wskazuje jednoznacznie, na czym ma polegać naruszenie powołanych przepisów przez Organ.

Chcąc się odnieść do zarzutu naruszenia przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a to art. 107 § 1 pkt 6, a także art. 7 i 77 w zakresie w jakim w przepisach tych przewidziano obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej oraz zasady ogólne postępowania administracyjnego, poprzez nieuzasadnienie wydanej decyzji to zdecydowanie podkreślić należy, iż zarzut ten jest chybiony.

Przede wszystkim bowiem nie sposób Organowi zarzucić naruszenia art. 107 § 1 pkt 6 kpa poprzez stwierdzenie, że organ w wydanej przez siebie decyzji z 29 lipca 2022 r. znak CI-ZIP.0110.11.2022.II nie zawarł uzasadnienia faktycznego i prawnego. Zauważyć bowiem należy, iż Organ nadzwyczaj szeroko opisał stan faktyczny, dokonał oceny posiadanych dowodów a także gruntownie wyjaśnił zagadnienie informacji przetworzonej jak i problematykę jej udostępniania z uwagi na szczególną istotność dla interesu publicznego - przytaczając w tym zakresie stanowisko doktryny jak i judykatury przedmiotu. Bezsprzecznie też zaskarżona decyzja zawiera wszystkie elementy o których głosi art. 107 kpa.

W przedmiocie zaś naruszenia art. 7 i 77 kpa to przede wszystkim zauważyć należy, iż Organ bezsprzecznie podjął wszelkie czynności niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. W szczególności zaś Organ zebrał i ocenił materiał dowodowy w zakresie niezbędnym do podjęcia prawidłowej decyzji w sprawie. Przypomnieć bowiem należy, iż pismem z

dn. 30 lipca 2021 r. Organ poinformował Skarżącą, że informacja publiczna, której domagała się w wniosku stanowi informację przetworzoną a zatem że informacja taka może zostać udostępniona dopiero po wykazaniu przez Stronę szczególnie istotnego interesu publicznego w jej uzyskaniu. Mając to na uwadze Organ wezwał stronę do umotywowania swojego żądania mając na uwadze przesłanki wymienione w art. 3 ust. 1 pkt 1) ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ocenę zaś stanowiska Strony szeroko zaprezentował w wydanej przez siebie decyzji.

Odnosząc się więc do sformułowanego przez stronę Skarżącą zarzutu naruszenia art. 17 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej przytoczyć należy, iż zgodnie z powołanym art. 16 ust. 2 ustawy uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji. Podkreślić należy, iż decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego 29 lipca 2022 r. znak CI-ZIP.0110.11.2022.IJ powołane w wyżej wskazanych przepisach ustawy zawierała.

Jednocześnie zdecydowanie wskazać należy, iż treść uzasadnienia skargi sprowadza się wyłącznie do polemiki, iż żądana informacja nie jest informacją przetworzoną. Taka teza strony Skarżącej w obliczu przedstawionych przez Organ argumentów wskazujących na obiektywne trudności i złożoność pozyskania żądanej informacji – jest li tylko nie popartą faktami dyskusją z ustaleniami i wyjaśnieniami Organu.

Organ bowiem jasno wskazał, jakie czynności należałoby podjąć celem uzyskania (wytworzenia) informacji w obliczu których to argumentów twierdzenia strony skarżącej, iż można je pozyskać w inny, niewymagający przetworzenia sposób, należy uznać za tezę nie popartą niczym w rzeczywistym stanie faktycznym i możliwościach organizacyjno – technicznych Organu.

Odmienne od prezentowanego przez Organ poglądu strony Skarżącej na temat złożoności procesu pozyskania informacji nie może być determinujący dla rozumienia pojęcia „informacji przetworzonej” na gruncie powoływanej wyżej ustawy.

W świetle powyższego uzasadnione było rozstrzygnięcie Ministerstwa dnia 29 lipca 2022 r. znak CI-ZIP.0110.11.2022.IJ, w którym to po dokonaniu ponownego rozpatrzenia sprawy Organ odmówił udostępnienia informacji publicznej.

Ponownie podkreślić należy, iż skarżony organ swoim działaniem w sprawie nie naruszył żadnych przepisów ustawy o dostępie informacji publicznej co czyni skargę w przedmiotowej sprawie bezzasadną.

Mając na uwadze nakreślony stan faktyczny i prawny Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wnosi jak na wstępie, tj. o oddalenie skargi w całości.

Radca prawny

Piotr Szady

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Załączniki:

1. pełnomocnictwo procesowe.