

Michał Kobylarz

doktor, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Jakub Galka

student IV roku, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Pojęcie informacji przetworzonej w kontekście dostępu do informacji publicznej¹

Kwestia możliwości uzyskania przez obywatela informacji znajdujących się w posiadaniu organów państwowych niezmiennie budzi żywe zainteresowanie. Jest to również jeden z aspektów stale rozwijającego się rynku informacji. Od niepamiętnych czasów posiadanie bowiem właściwych i pożądaných informacji warunkowało odniesienie sukcesu w danej dziedzinie. Natomiast po transformacji ustrojowej, dokonanej 25 lat temu, informacja stała się wręcz towarem, którego brak prowadzi do niepowodzeń i porażek. Jednocześnie należy wskazać, że do takiego samego efektu może doprowadzić fakt posiadania informacji nieprawdziwych bądź zbytecznych². Proces kształtowania się rynku informacji w Polsce cały czas trwa, a jednym z jego elementów są także informacje publiczne i kwestia dostępu do nich³.

Pomimo że od 1 stycznia 2002 r., a zatem od momentu wejścia w życie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, minęło już kilkanaście lat, a ustawa ta doczekała się w roku 2011 poważnej nowelizacji, jej praktyczne stosowanie nadal budzi szereg wątpliwości. Znajduje to swoje odzwierciedlenie zarówno w praktyce obrotu prawnego, jak i doktrynie. Oczywiście ma to przede wszystkim związek z faktem, że przedmiotowa ustawa nie ma charakteru wyczerpującego, a kwestie związane z szeroko rozumianym dostępem do informacji publicznej zawarte są w ponad 250 aktach normatywnych⁴.

¹ Publikacja powstała w ramach programu tutoringu realizowanego w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w roku akademickim 2013/2014.

² T. Aleksandrowicz, *Analiza informacji w administracji i biznesie*, Warszawa 1999, s. 19.

³ *Ibidem*, s. 21.

⁴ *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. I. Kamińska et al., Warszawa 2012, s. 9.

Do poszczególnych organów administracji wpływa coraz więcej wniosków o udostępnienie informacji publicznych, szczególnego znaczenia nabierają zatem sprawy postępowania związanego z ich udzielaniem. W tym zakresie istotne znaczenie ma również pojęcie tzw. *informacji przetworzonej*, gdyż w przypadku wniosku dotyczącego takiej właśnie informacji, procedura związana z jego rozpatrzeniem nabiera cech szczególnych.

Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy pojęcia informacji przetworzonej przedstawić należy pokrótce podstawowe zagadnienia związane z dostępem do informacji publicznej. Prawo obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne ma swoje źródło w Konstytucji RP⁵, stosownie do treści art. 61 ust. 1, „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności 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”. Zakres tegoż uprawnienia określony jest natomiast w treści ust. 2, który przewiduje, że „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”.

Ma się tutaj do czynienia z wzajemnym przenikaniem się dwóch podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego. Z jednej strony występuje bowiem zasada jawności działania organów państwa, która bezsprzecznie warunkuje funkcjonowanie ustroju demokratycznego, z drugiej zaś prawo do informacji publicznej jest uznawane za przejaw obowiązywania zasady zwierzchności narodu, wyrażonej w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP⁶. Pomimo jednak tego, że – jak wyżej wskazano – obywatelskie prawo do informacji publicznej stanowi jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego, w krajowym porządku prawnym przed dniem wejścia w życie przepisów Konstytucji RP było ono niezmiernie ograniczone. Najogólniej można stwierdzić, że przysługiwało ono, oprócz stron i uczestników postępowań sądowych bądź administracyjnych, jedynie parlamentarzystom, radnym oraz dziennikarzom i przedstawicielom organizacji społecznych⁷. A zatem prawo podmiotowe przewidziane w treści art. 61 Konstytucji RP stanowiło istotną nowość w prawie polskim. Warto w tym miejscu zauważyć, że również

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 483, poz. 74 z późn. zm.

⁶ P. Winczorek, *Prawo obywatela do informacji*, „Rzeczpospolita”, 24.02.2000.

⁷ B. Kudrycka, *Prawo obywateli do informacji o działaniach organów administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8, s. 70.

prawo wspólnotowe nie zawierało i nie zawiera zbyt wielu szczegółowych przepisów w tym zakresie. Należy tutaj wspomnieć także o rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001 z 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. W zakresie ochrony środowiska funkcjonują przepisy Dyrektywy Parlamentu i Rady nr 2003/4/WE z 28 lutego 2003 r. o publicznym dostępie do informacji o stanie środowiska. Niemniej zakres przedmiotowy dyrektywy ograniczony jest do informacji o środowisku. Również europejska Konwencja praw człowieka i podstawowych wolności oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych nie przewidują wprost obowiązku władz publicznych w zakresie udzielania obywatelom informacji⁸. W szczególności zarówno przepis art. 10 Konwencji, jak i art. 19 Paktu, gwarantują obywatelom swobodę komunikowania się, nie nakładając jednak na państwo obowiązku dostarczania informacji publicznej. Powyższe stanowisko potwierdził również w swoich wyrokach Europejski Trybunał Praw Człowieka⁹. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy, prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje co do zasady każdemu.

Jest to ujęcie zdecydowanie szersze, niż zawarte w treści art. 61 Konstytucji RP, gdyż przepis ten zawiera sformułowanie „obywatel ma prawo”. Biorąc pod uwagę charakter tego aktu prawnego, uzasadnione byłoby twierdzenie, że zawęża on zakres podmiotowy tylko do obywateli polskich. Tymczasem zawarty w treści art. 2 ust. 1 ustawy termin „każdy” wskazuje, że chodzi tu nie tylko o obywateli polskich, a nawet więcej, obejmując swoim zakresem nie tylko osoby fizyczne (obywateli), ale także osoby prawne i inne podmioty i jednostki organizacyjne. Termin „każdy” należy rozumieć zatem jako każdy człowiek, a także podmiot prawa prywatnego. Mając na uwadze *ratio legis* ustawy o dostępie do informacji publicznej inne, zawężone rozumienie przedmiotowego terminu stałoby w sprzeczności z ideą transparentności władzy publicznej, której urzeczywistnieniu ma wszakże służyć ustawa.

W tym miejscu należy wspomnieć o wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym wskazał on m.in., że termin „każdy” obejmuje osoby fizyczne, a także osoby prawa prywatnego w zakresie praw konstytucyjnych, które przysługują osobom prawnym¹⁰. Powyższe stanowisko znajduje swoje potwierdzenie również w orzecznictwie sądów administracyjnych. I tak, przykładowo, WSA w Warszawie wskazał, że pojęcie „każdy” oznacza zarówno osoby fizyczne, jak

⁸ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 8.

⁹ Por. orzeczenie Guerra i inni v. Włochy z 19 lutego 1998 r. oraz Leander v. Szwecja z 26 marca 1987 r.

¹⁰ Wyrok TK z 25 maja 2008 r., SK 54/08, Lex nr 494497.

i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, takie jak m.in. organizacje społeczne¹¹.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z 13 grudnia 2012 r. stwierdził natomiast, że „analiza art. 2 ust. 1 ustawy zawierającego pojęcie „każdemu” oznacza, że ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji RP uprawnienia obywatelskie, wskazując, iż każdy może z niego skorzystać na zasadach określonych w tej ustawie. Przy czym słowo „każdy” należy rozumieć jako każdy człowiek (osoba fizyczna) lub podmiot prawa prywatnego”¹².

Co do samego pojęcia informacji publicznej, to wspomniany już wielokrotnie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wiąże pojęcie informacji publicznej z działalnością organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Obejmuje ono również uzyskiwanie informacji o działalności 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 mieniem Skarbu Państwa. Prawo do informacji obejmuje również dostęp do dokumentów oraz prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Próba legalnego zdefiniowania pojęcia informacji publicznej została przez ustawodawcę podjęta w treści art. 1 ust. 1 ustawy a rozwinęta w treści art. 6. Art. 1 ust. 1 stanowi, że informacją publiczną w rozumieniu ustawy jest każda informacja o sprawach publicznych. Definicja ta ma charakter wybitnie ogólny, niedookreślony i jest przedmiotem krytyki ze strony doktryny, zarzucającej jej m.in. błąd *ignotum per ignotum*¹³. Wątpliwości co do właściwego zakresu przedmiotowego pojęcia informacji publicznej nie rozstrzyga również treść art. 6 ustawy, zawierający katalog informacji, które ustawodawca w sposób jednoznaczny kwalifikuje jako publiczne. Niemniej katalog ten – z uwagi na zawarte w nim określenie „w szczególności” – ma charakter otwarty. Ponieważ samo pojęcie informacji publicznej nie jest zasadniczym tematem prowadzonych rozważań, zainteresowanych szczegółową zawartością art. 6 należy w tym miejscu odesłać do jego treści.

Natomiast – z uwagi na przedstawione wyżej okoliczności związane z ogólnym i niedookreślonym charakterem definicji ustawowej pojęcia informacji publicznej – uzasadnione wydaje się przedstawienie kilku istotnych wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej kwestii.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 11 lutego 2004 r., II SAB 391/03, LexPolonica nr 373153.

¹² Wyrok WSA w Olsztynie z 13 grudnia 2012 r., II SA/Ol 1316/12, Lex nr 1235179.

¹³ *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz...*, s. 12.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 25 marca 2003 r. stwierdził, że „informacją publiczną w rozumieniu art. 6 ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informacja publiczna odnosi się jednak do faktów. Bliższa analiza art. 6 ustawy wskazuje, że wnioskiem w świetle tej ustawy może być objęte jedynie pytanie o określone fakty, o stan określonych zjawisk na dzień udzielenia odpowiedzi. Wniosek taki nie może być więc postulatem wszczęcia postępowania w jakiejś innej sprawie np. cywilnej czy karnej, ani też nie może dotyczyć przyszłych działań organu w sprawach indywidualnych. Informacje publiczne odnoszą się bowiem do pewnych danych, a nie są środkiem ich kwestionowania”¹⁴.

W uzasadnieniu wyroku z 12 lipca 2011 r. NSA podniósł, że przedstawione wyżej sformułowania przepisów art. 1 i 6 ustawy „dały podstawę do przyjęcia zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do szeroko rozumianych władz publicznych oraz wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Sąd wskazał również, że nie mają charakteru informacji publicznej wnioski w sprawie indywidualnej oraz polemiki z dokonanymi ustaleniami¹⁵.

Wreszcie w uzasadnieniu wyroku z 5 marca 2013 r. NSA stwierdził, że „przy kwalifikacji danej informacji jako informacji publicznej, nie wystarczy kierować się jedynie tym, kto wytworzył daną informację i jaką ma formę, czy postać. Istotne jest przede wszystkim to, co dana informacja zawiera, a więc, czy dotyczy sprawy publicznej”¹⁶.

Istotną w tym zakresie kwestię poruszył również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w uzasadnieniu wyroku z 3 lipca 2013 r. wskazał, że „informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim, bądź w jakikolwiek sposób dotyczących tego organu. Informację publiczną stanowi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i tych, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także tych, które tylko w części dotyczą działalności organu), nawet, gdy

¹⁴ Wyrok NSA w Warszawie z 25 marca 2003 r., II SA 4059/02, Lex nr 78063.

¹⁵ Wyrok NSA w Warszawie z 12 lipca 2011 r., I OSK 610/11, Lex nr 898000.

¹⁶ Wyrok NSA w Warszawie z 5 marca 2013 r., I OSK 2888/12, Lex nr 1341839.

nie pochodzą wprost od niego”. Jednocześnie Sąd powtórzył przywoływaną już tezę, zgodnie z którą nie jest informacją publiczną wniosek obejmujący pytanie o zdarzenia przyszłe lub takie, które jeszcze nie nastąpiły¹⁷.

Przechodząc do istoty rozważań należy wskazać, że stosownie do treści art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy, prawo dostępu 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. Jest to okoliczność wyjątkowa w odniesieniu do ogólnej zasady wyrażonej w art. 2 ust. 2 ustawy, stosownie do treści którego „od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”. O ile zatem w przypadku wniosku dotyczącego tzw. informacji prostej (a zatem każdej informacji, która nie jest informacją przetworzoną) podmiot zobowiązany do jej udzielenia, ocenia tylko, czy wnioskowana informacja ma charakter informacji publicznej, to w przypadku informacji przetworzonej warunkiem jej udzielenia jest wykazanie przesłanki owej szczególnej istotności dla interesu publicznego. W tym miejscu należy podkreślić, że czynność „przetwarzania” informacji publicznej nie jest tożsama z czynnością „przetwarzania danych”, o której mowa w treści art. 7 pkt 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.)¹⁸. Wobec braku ustawowej definicji informacji przetworzonej należy w tym zakresie odwołać się do bogatego już dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie. Na początku należy wskazać, że w orzecznictwie istnieje podział informacji publicznej na informację prostą i przetworzoną.

Ogólnie rzecz ujmując, z informacją prostą ma się do czynienia wtedy, gdy jej zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem¹⁹. W przeciwnym razie wnioskowana informacja stanowi informację przetworzoną. Jak wskazywano wcześniej, w związku z koniecznością wskazania przesłanki interesu publicznego, często dochodzi do sporu między korzystającym z prawa do informacji publicznej a organem, co jest informacją prostą, a co przetworzoną. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 października 2006 r.²⁰ wskazuje, że „Informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma tak zwanej informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego”. Sąd wskazuje na relację, jakoby informacja przetworzona miała stanowić sumę informacji prostych. Nie jest to jednak zwyczajna suma arytmetyczna takich informacji. W dalszej

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 3 lipca 2013 r., II SAB/Wa 187/13, Lex nr 1359208.

¹⁸ *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz...*, s. 48.

¹⁹ Wyrok NSA z 9 sierpnia 2011 r., sygn. I OSK 792/11, Lex nr 1094536.

²⁰ Wyrok NSA w Warszawie z 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, Lex nr 281369.

części uzasadnienia prawnego Sąd podnosi, że udzielenie informacji „wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągnięć, usuwania danych chronionych prawem. Zabiegi czynią zatem takie informacje proste, informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego.

Powyższe stanowisko zajęło trwałe miejsce w orzecznictwie, czego dowodem jest chociażby kilka ostatnich wyroków Wojewódzkich Sądów Administracyjnych.

I tak WSA w Warszawie podniósł, że „informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma informacji tzw. informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego”²¹. Nie ma natomiast wątpliwości co do pojęcia informacji prostej. Główna linia orzecznicza jest zbieżna z doktryną. Pogląd ten ugruntował wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 września 2012 r.²² Zgodnie z jego uzasadnieniem, „Zarówno w doktrynie, jak też orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że informacją prostą jest informacja, której zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem”.

Wracając do charakterystyki informacji przetworzonej jako sumy informacji prostych, koncepcję dobrze ilustruje rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 lutego 2011 r.²³ Zgodnie z nim, „do uwzględnienia wniosku konieczne było wytworzenie z posiadanych informacji prostych (orzeczenia) informacji przetworzonej (wykaz konkretnych, wskazanych we wniosku orzeczeń), uruchamia postępowanie polegające na ustaleniu, czy wnioskodawca spełnia przesłankę wskazaną w art. 3 ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy, będącą warunkiem uzyskania informacji publicznej przetworzonej”. Wyraźnie zastosowano konstrukcję, w której połączenie wielu informacji prostych wedle określonego przez wnioskodawcę w żądaniu klucza, czyni taki zbiór informacją przetworzoną. Jak się wydaje, nie wystarczy jednak samo uporządkowanie posiadanych już informacji. „Biorąc pod uwagę fakt, że organ nie posiada „gotowej informacji”, a jej wytworzenie wymaga dodatkowych złożonych działań, uznać należało, że żądana informacja ma charakter informacji przetworzonej”²⁴. Zdaniem NSA, nie ma też znaczenia czasochłonność oraz nakłady konieczne do poniesienia, aby żadaną informację wytworzyć. „Organ zatem był w posiadaniu żądanej informacji prostej, co nie znaczy, że mógł ją od razu udostępnić wnioskodawcy. Musiałby w tym celu sporządzić wykaz spraw, w których wydano orzeczenia wskazane we

²¹ Wyrok WSA Warszawa z 5 listopada 2013 r., II SA/Wa 1455/13, Lex nr 1408698.

²² Wyrok NSA w Warszawie z 21 września 2012 r., I OSK 1477/12, Lex nr 1264566.

²³ Wyrok NSA w Warszawie z 8 lutego 2011 r., I OSK 1938/10, Lex nr 741347.

²⁴ Wyrok NSA w Warszawie z 21 września 2012 r., I OSK 1477/12, Lex nr 1264566.

wniosku, czyli spowodować powstanie informacji publicznej przetworzonej. Związanych z tym czynności, nawet najbardziej pracochłonnych, nie można nazwać „odrębnym postępowaniem” wszczynanym na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Podobnie uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie²⁵, oddalając skargę na decyzję Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, który odmówił udzielenia informacji publicznej wobec braku wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego: „w ocenie Sądu organy prawidłowo uznały, że żądana przez skarżącego informacja stanowi informację przetworzoną. Z tego mianowicie powodu, że chociaż organ, co jest oczywiste, prowadzi szereg rejestrów i ewidencji, to jednak nie posiadał przedmiotowych danych w postaci żądanej przez skarżącego i musiałby je specjalnie wytworzyć na jego potrzeby. Polegałoby to na analizie posiadanych ewidencji, dotyczących postępowań kontrolnych i postępowań karnych za lata 2009–2010 oraz na zestawieniu akt spraw karnych skarbowych w powiązaniu z aktami postępowań kontrolnych. To powoduje, że bez szczegółowej analizy akt postępowań kontrolnych nie można było udzielić odpowiedzi na wniosek skarżącego. Co więcej, wytworzenie zawartych we wniosku informacji wymagałoby powierzenia znacznej grupie pracowników wykonania czynności polegających na dokonywaniu bardzo szczegółowej analizy wszystkich akt postępowań kontrolnych, ich selekcji oraz sporządzenia na ich podstawie zestawień różnego rodzaju danych, a powyższe działania łączą się z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych. Powyższe działania polegałyby zatem na przetwarzaniu posiadanych przez organ danych według kryteriów wskazywanych przez skarżącego, a zatem nie było tu mowy o informacji prostej”.

W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że w ostatnim czasie linia orzecznicza sądów administracyjnych zmierza w stronę zdefiniowania informacji przetworzonej wprawdzie jako sumy informacji prostych, ale których zestawienie wymaga podjęcia określonych czynności faktycznych wiążących się z konkretnym zaangażowaniem zarówno środków osobowych, jak i finansowych. Jako ilustrujący przykład wskazać można fragment uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu, który podniósł, że „informacją przetworzoną będzie taka informacja, co do której podmiot zobowiązany do jej udzielenia nie dysponuje taką gotową informacją na dzień złożenia wniosku, ale jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności. Informacja będzie miała charakter informacji przetworzonej w sytuacji, gdy jej udostępnienie co do zasady wymaga dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień sta-

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 7 sierpnia 2013 r., II SA/Wa 729/13, Lex nr 1378945.

tystycznych itp., połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych”²⁶. Analogiczne stanowisko można odnaleźć również w uzasadnieniach innych wyroków Wojewódzkich Sądów Administracyjnych²⁷.

Jako potwierdzenie powszechnego przyjęcia w orzecznictwie, że informacja przetworzona musi być po pierwsze sumą informacji prostych, po drugie musi zostać wykonany określony nakład pracy konieczny do przetworzenia informacji, a po trzecie, musi w wyniku powyższych czynności powstać informacja nowa, można przytoczyć fragment uzasadnienia prawnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 10 stycznia 2013 r.²⁸ „Sąd uznaje za celowe przypomnieć, że bogata praktyka orzecznicza sądów administracyjnych pozwala stwierdzić, 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, czyli innymi słowy informacja, która zostanie przygotowana «specjalnie» dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów. Można także wyrazić pogląd, że informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma informacji tzw. informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego”.

Informacji przetworzonej nie stanowi natomiast informacja, co do której jedyną czynnością konieczną do przeprowadzenia przez organ celem jej udzielenia, jest przeszukanie własnego archiwum. „Nie stanowi zaś przesłanki dla uznania informacji publicznej za informację przetworzoną okoliczność, iż wymaga ona poszukiwania w zasobach archiwalnych podmiotu zobowiązanego. W dalszym ciągu chodzi bowiem o informację, której udostępnienie nie wymaga jakichkolwiek analiz, obliczeń, zestawień statystycznych itp., a jedynie proste odnalezienie jej w zbiorze dokumentów”²⁹. W tym samym wyroku zawarto jeszcze jedną istotną z punktu widzenia niniejszego opracowania tezę: „W ocenie Sądu także sporządzenie kopii określonych konkretnych dokumentów nie powinno być zaliczane do kategorii informacji przetworzonej, a to z tego względu, że ich sporządzenie nie prowadzi do powstania nowych informacji, składających się z cząstkowych informacji prostych”³⁰.

²⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z 23 stycznia 2014 r., II SAB/Po 123/13, Lex nr 1422299.

²⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 17 kwietnia 2013 r., II SAB/Kr 21/13 Lex nr 1310211; WSA w Warszawie z 5 listopada 2013 r., II SA/WA 1455/13 Lex nr 1408698.

²⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z 10 stycznia 2013 r., II SAB/Sz 51/12, Lex nr 1378945.

²⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 4 lipca 2013 r., II SAB/Po 53/13, Lex nr 1348344.

³⁰ *Ibidem*.

Dla dopełnienia obrazu rodzaju czynności, które czynią z informacji prostej informację przetworzoną warto poruszyć temat anonimizacji danych. Przedmiotem wykonywania dostępu do informacji publicznej niejednokrotnie są decyzje administracyjne zawierające tzw. dane wrażliwe. Powszechne uznanie przeprowadzenia czynności anonimizacji istniejących danych za przetworzenie informacji w rozumieniu ustawy, stanowiłoby znaczne ograniczenie wykonywania prawa do informacji publicznej. Dlatego, jak słusznie podniósł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z 11 czerwca 2013 r.³¹, „gdy żądana informacja wymagała wyłącznie tzw. anonimizacji istniejących dokumentów, polegającej na wykreśleniu z nich elementów formalnych dotyczących danych osobowych należałoby zakwalifikować je jako informacje proste, czyli nieprzetworzone, bowiem czynności takie sprowadzają się jedynie do czynności technicznych. Również usunięcie danych objętych tajemnicą prawnie chronioną – nie tworzy informacji przetworzonej”.

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 5 listopada 2013 r. wskazał, że „informacja prosta nie zmienia się w informację przetworzoną przez proces anonimizacji, bo czynność ta polega jedynie na jej przekształceniu a nie przetworzeniu”³².

Wreszcie należy wskazać, że nie ma charakteru informacji przetworzonej informacja publiczna w zakresie kopii określonych dokumentów urzędowych. Sama czynność kopiowania dokumentów wskazanych we wniosku o udzielenie informacji publicznej nie prowadzi bowiem do wytworzenia przedmiotowo nowych informacji – co jak wskazano wcześniej – jest elementem niezbędnym do powstania informacji przetworzonej³³. W świetle powyższych rozważań można zatem wskazać, że informacja publiczna nabiera cech informacji przetworzonej o ile stanowić będzie informację nową, będącą sumą informacji prostych, które są w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, a dodatkowo podmiot ten, w celu jej wytworzenia musi podjąć określone czynności związane z zaangażowaniem środków osobowych i finansowych. Powyższa definicja nie ma rzecz jasna charakteru ostatecznego, niemniej stanowi podsumowanie aktualnego dorobku orzeczniczego w tym zakresie.

Na zakończenie rozważań należy wskazać na istotne różnice proceduralne związane z ewentualnym wystąpieniem we wniosku o udzielenie informacji, informacji publicznej przetworzonej. Ciężar określenia, czy w danym wypadku ma się do czynienia z wnioskiem o udzielenie informacji prostej czy

³¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 czerwca 2013 r., II SA/Bd 955/12, Lex nr 1461970.

³² Wyrok WSA w Warszawie z 5 listopada 2013 r., II SA/Wa 1455/13, Lex nr 1408698.

³³ Wyroki WSA w Poznaniu z 4 lipca 2013 r., II SAB/Po 53/13, Lex nr 1348344; z 6 marca 2013 r., II SAB/Po 87/12, Lex nr 1303673.

też przetworzonej, spoczywa na podmiocie zobowiązanym do jej udzielenia. Nie można bowiem twierdzić, że to wnioskodawca występujący o udzielenie informacji publicznej powinien już na etapie składania wniosku określić, jaki charakter ma wnioskowana informacja. Mając jednak na uwadze charakter przedmiotowego prawa, o czym była już mowa wcześniej, podmiot zobowiązany ma obowiązek – po stwierdzeniu, że w sprawie występuje informacja przetworzona – poinformować o tym wnioskodawcę, a także wezwać go do wykazania przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego³⁴.

W tej sytuacji niezwykle istotne jest przyjęcie odpowiednich rozwiązań prawnych właściwych we wspomnianej sytuacji, przede wszystkim w kwestii terminu, jaki zostaje wyznaczony wnioskodawcy do wykazania omawianej przesłanki. Należy podkreślić, że wniosek o udzielenie informacji publicznej przetworzonej, wobec braku szczególnych uregulowań w tym zakresie, powinien być rozpatrzony w terminach określonych w treści art. 13 ustawy. Wydaje się również, że w omawianej sytuacji podstawą skierowania do wnioskodawcy wezwania do wykazania przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego nie może być art. 14 ust. 2 ustawy, gdyż zakres jego zastosowania został wskazany w sposób wyczerpujący³⁵. Z drugiej strony nieuzasadniony wydaje się występujący w literaturze pogląd, zgodnie z którym to organ rozpatrujący wniosek określa termin na wykazanie przez wnioskodawcę stosownej przesłanki³⁶.

Mając na uwadze stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego należy w tym wypadku przyjąć, że odpowiednie zastosowanie powinien w tym wypadku znaleźć art. 64 § 2 kpa³⁷. Jak bowiem podniósł NSA, „zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy, do decyzji odmownej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza, że Kodeks ten ma zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji, a więc także do kwestii usuwania braków formalnych wniosku o dostęp do informacji publicznej, o ile zobowiązany organ zmierza do wydania takiej decyzji”.

W sytuacji, gdy ma się do czynienia z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej, która w ocenie podmiotu zobowiązanego ma charakter informacji przetworzonej, jest oczywiste, że podmiot ten występując do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku, musi zakładać ewentualność wydania decyzji odmownej, a zatem podniesiona przez NSA okoliczność działania z zamiarem wydania decyzji w omawianej sytuacji ma miejsce. Należy zatem przyjąć, że

³⁴ *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz...*, s. 52.

³⁵ Podobnie A. Korzeniowska-Polak, Lex nr 172875/4.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Wyrok NSA z 16 grudnia 2009 r., sygn. I OSK 1002/09, Lex nr 602573; z grudnia 2009 r., sygn. I OSK 1003/09, Lex nr 582457.

w takiej sytuacji podmiot będący adresatem wniosku powinien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych w trybie art. 64 §2 kpa.

Wnioskodawca nie ma obowiązku wykazywania, że uzyskanie informacji ma szczególne znaczenie dla interesu publicznego. Jednakże podmiot zobowiązany, który odmawia udzielenia informacji z tej właśnie przyczyny, musi w uzasadnieniu decyzji odmawiającej wykazać brak zaistnienia tejże przesłanki w sprawie i to pomimo faktu, że nie stanowi o tym bezpośrednio art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy³⁸. Wydaje się, że przy biernej postawie wnioskodawcy w tym zakresie – oczywiście po jego uprzednim wezwaniu do wykazania owej przesłanki – wystarczające będzie zamieszczenie w uzasadnieniu decyzji odmownej stanowiska podmiotu zobowiązanego, zgodnie z którym w jego ocenie przesłanka ta nie zaistniała w przedmiotowej sprawie.

Jak już wcześniej wspomniano, decyzja odmawiająca udzielenia informacji publicznej przetworzonej, stosownie do treści art. 16 ust. 1 ustawy ma formę decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a zatem musi zawierać wszystkie elementy określone w treści art. 107 § 1 kpa.

Abstract

The concept of processed information within the context of public information access

The aim of the publication is an attempt to define the notion of *processed public information* as mentioned in the act from September 6, 2001 about access to public information.

Due to the lack of relevant statutory definition it was of key importance to refer to judicial record in this field as well as doctrinal standpoint.

The authors first focused on the already existing definition of public information, characterizing simple public information as well as processed public information according to analysis of number of sentences by Supreme Administrative Court as well as Regional Administrative Court. This let them categorize certain type of information as processed information.

Finally, the publication refers to procedural key issues connected with examination of public information questions in the case when it is categorized as processed public information.

Key words: Public information, processed, access to public information

³⁸ Podobnie WSA w Warszawie w wyroku z 20 czerwca 2005 r., sygn. II SA/Wa 795/05, Lex nr 874232; WSA we Wrocławiu w wyroku z 25 stycznia 2006 r., sygn. IV SAB/Wr 40/05, Lex nr 887692.