

Warszawa, 10 marca 2016 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**

Za pośrednictwem:

**Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej
Polskiej**

Skarżące:

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

Podmiot zobowiązany:

**Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej
Polskiej
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa**

SKARGA NA DECYZJĘ

Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia 8 lutego 2016 r., znak: BPU.0605.47.2016

W trybie art. 3 § 2 pkt 1 w zw. z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na podstawie (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej jako: PPSA) Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dalej jako: „Stowarzyszenie”) wnosi niniejszym skargę na decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia informacji publicznej, z dnia 8 lutego 2016 r. (doręczona w dniu 10 lutego 2016 r.), znak: BPU.0605.47.2016, wydaną przez Szefa Kancelarii Prezydenta RP.

Wydanej decyzji Stowarzyszenie zarzuca naruszenie:

- art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim przepis ten stanowi normatywną gwarancję prawa do informacji publicznej, poprzez nieuprawnione ograniczenie tego prawa,
- art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm., dalej jako: „UDIP”), w zakresie w jakim przepis ten stanowi podstawę instytucji „informacji przetworzonej”, poprzez błędne przyjęcie w niniejszej sprawie, że przedmiotem wniosku było udostępnienie informacji przetworzonej,
- art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP, w zakresie w jakim stanowi o tym, że prawo do informacji publicznej obejmuje prawo do uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, poprzez błędne przyjęcie, że na kanwie niniejszej sprawy nie została zrealizowana przesłanka „szczególnej istotności dla interesu publicznego”,
- art. 13 ust. 1 UDIP w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o tym, że udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od

dnia złożenia wniosku, poprzez brak udostępnienia informacji publicznej we wskazanym terminie.

Wobec powyższego Stowarzyszenie wnosi o:

– uchylenie zaskarżanej decyzji Szefa Kancelarii Prezydenta RP oraz poprzedzającą ją decyzję Szefa Kancelarii Prezydenta RP z dnia 5 stycznia 2016 r. (BPU.0605.436.2015).

Stowarzyszenie wskazuje, że jest organizacją pozarządową mającą status organizacji pożytku publicznego, działającą na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Sprawa zawisła przed tutejszym sądem jest sprawą własną Stowarzyszenia, związaną z realizacją misji i celów Stowarzyszenia¹. W związku z tym, na podstawie art. 239 § 2 PPSA Stowarzyszenie nie ma obowiązku uiszczania opłat sądowych.

UZASADNIENIE

I.

W niniejszej sprawie organ uznał, że przedmiotem wniosku o udostępnienie „informacji publicznej w postaci wymienienia każdego spotkania, jakie odbył Prezydent RP od 17 października 2015 r. do dnia złożenia wniosku (17 listopada 2016 r.), jest informacja przetworzona. Stowarzyszenie nie zgadza się z takim stanowiskiem organu. W skardze w dużej mierze zostanie przywołana argumentacja, przedstawiona we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

II.

Przede wszystkim, pragniemy z naciskiem zwrócić uwagę, że przedmiotem wniosku, złożonego przez Stowarzyszenie, nie było udostępnienie informacji przetworzonej. Aby zrealizować wniosek z 17 listopada 2015 r. nie jest konieczne przetworzenie informacji publicznej (czyli wytworzenie w tym celu informacji jakościowo, merytorycznie nowej), ale co najwyżej wyszukanie konkretnych danych (danych o spotkaniach), które już obiektywnie rzecz biorąc istnieją (co potwierdza organ w decyzji z 5 stycznia 2016 r.). Owo wyszukanie natomiast nie stanowi o przetworzeniu informacji.

Analiza prac legislacyjnych nad ustawą o dostępie do informacji publicznej dowodzi, że szeroki zakres wniosku, czy pracochłonność tudzież czasochłonność udostępnienia informacji publicznej nie stanowią przesłanek uznania, że wnioskodawca zwraca się o udostępnienie informacji przetworzonej.

Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej w sposób bardzo lakoniczny odnosi się do kwestii informacji przetworzonej: „Odrębnie zapisane prawo do

¹ Misją stowarzyszenia jest prowadzenie działań na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia (§ 7 statutu stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska). Z kolei celem Stowarzyszenia jest upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji oraz wspieranie działań monitorujących i edukacyjnych, w szczególności podejmowanych przez członków Stowarzyszenia i osoby z nimi współpracujące, na rzecz zwiększenia przejrzystości i uczciwości życia publicznego, w tym m.in. działanie na rzecz swobodnego dostępu do informacji publicznej (§ 8 pkt 1 statutu). Stowarzyszenie realizuje swoje cele poprzez m.in. monitorowanie podmiotów publicznych i innych podmiotów otrzymujących środki publiczne (§9 pkt 1 statutu Stowarzyszenia).

uzyskania informacji przetworzonej, a więc w postaci zagregowanej, syntetycznej lub analitycznej w takim zakresie w jakim jest to istotne dla ogółu obywateli, czyli w postaci umożliwiającej ocenę i wnioskowanie” (str. 18 druku sejmowego nr 2094, data wpływu: 5 lipca 2000 r.). Przytoczony równoważnik zdania pozwala na sformułowanie definicji: „Informacja publiczna przetworzona – informacja publiczna w postaci zagregowanej, syntetycznej lub analitycznej, umożliwiającej ocenę i wnioskowanie”. Zagregowanie – pojęcie rodem z żargonu ekonomicznego – oznacza tyle, co „zebranie elementów, złączenie w całość”. Formę syntetyczną można z kolei rozumieć jako „łączącą w jedną całość lub obejmującą całość z pominięciem szczegółów”. Formę analityczną można rozumieć jako „rozkładającą złożoną całość na składniki, elementy” (Wszystkie trzy definicje przytoczone za: Słownik języka polskiego PWN, Warszawa 2008).

Należy więc stwierdzić, że przetworzenie polega na podjęciu czynności związanych z uogólnianiem lub uszczegółowianiem informacji posiadanych przez podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznych, co stanowi efekt intelektualnego zaangażowania osoby, czynności tych dokonującej.

Wskazuje się, że „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” (I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2012, s. 50); zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 19 grudnia 2005 r., IV SAB/Wr 47/05). Wskazuje się także, że informacją przetworzoną jest informacja, „która została przygotowana «specjalnie» dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów” (M. Bidziński et. al. 2010, s. 41). Autorzy przywołują także pogląd E. Jarzeckiej-Siwik, wedle którego informacją publiczną jest informacja, „która została 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”. Judykatura podnosi także, że do wytworzenia informacji przetworzonej konieczne jest intelektualne zaangażowanie podmiotu zobowiązanego, celem którego jest wytworzenie informacji objętej wnioskiem (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 89/13, Legalis nr 762558).

W świetle przyjętych we wcześniejszej części niniejszego pisma założeń nie można uznać, że wyszukanie informacji publicznej świadczy o jej przekształceniu. Wyszukanie wnioskowanej informacji wiązać się może ze znaczną pracochłonnością, zwłaszcza gdy podmiot zobowiązany nie zadba o odpowiednią organizację pracy i archiwizację posiadanych dokumentów. Z tych powodów w praktyce może budzić wątpliwość, czy wyszukanie informacji publicznej stanowi podstawę uznania wnioskowanej informacji za przetworzoną.

Natomiast wyszukanie informacji publicznej, choć mogące wiązać się z nakładem pracy i kosztownością, nie stanowi o jej przetworzeniu. W wyniku wyszukania nie powstaje żadna jakościowo nowa informacja. Wyszukanie nie wiąże się z dokonywaniem czynności

intelektualnych (merytorycznych), zaś czynności technicznych. Zatem pomimo, iż tak przetworzenie, jak wyszukanie, mogą wiązać się z pracochłonnością, czy kosztownością, to nie należy ich z tego powodu utożsamiać.

W związku z tym Stowarzyszenie uznaje za nieuzasadnione stanowisko Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

III.

Organ dokonując kwalifikacji przedmiotu wniosku jako informacji przetworzonej nie wziął pod uwagę tego, że przedmiot wniosku obejmował udostępnienie informacji publicznej dotyczącej spotkań odbytych przez Prezydenta RP w ciągu 30 dni poprzedzających złożenie wniosku. Po pierwsze, to krótki okres, który nie uzasadnia konieczności przetworzenia informacji publicznych. Po drugie zaś, dotyczył on okresu bezpośrednio poprzedzającego złożenie wniosku, w związku z czym jego zrealizowanie, z uwagi na to, iż dotyczył nieodległych w czasie wydarzeń, nie powinno sprawić Kancelarii Prezydenta RP problemu.

IV.

W treści inkryminowanej niniejszym decyzji wskazano na orzecznictwo, zgodnie z którym m.in. informacja przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma informacji prostych, jeżeli jednakże ze względu na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy tej informacji o prostym charakterze może się wiązać z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, itd. Stowarzyszenie stanowczo pragnie się nie zgodzić z takim stanowiskiem, bowiem pozostaje ono w sprzeczności z istotą instytucji informacji przetworzonej oraz wynika z niedostrzeżenia dystynkcji pomiędzy przetworzeniem a czasochłonnością tudzież kosztochłonnością (na co zwróciliśmy uwagę powyżej).

Wyznacznikiem dla uznania, że określona informacja ma walor informacji przetworzonej jest, jak wskazano powyżej, nie istnienie w chwili złożenia wniosku, natomiast może powstać w wyniku podjęcia działań merytorycznych, intelektualnych, związanych z pracą analityczną.

W końcu, pragniemy podkreślić, że zrealizowanie złożonego przez Stowarzyszenie wniosku nie wymaga intelektualnego zaangażowania pracowników. Zrealizowanie wniosku, jak już wskazano, wymaga wyszukania informacji publicznej oraz ich udostępnienia, które to czynności mają charakter czynności organizacyjnych, faktycznych, niewymagających intelektualnego zaangażowania.

V.

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w ślad za uznaniem, że przedmiotem wniosku jest udostępnienie informacji przetworzonej, stwierdziło, że w niniejszej sprawie nie został spełniony warunek, o którym stanowi art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP, tj. przesłanka „szczególnej istotności dla interesu publicznego” w udostępnieniu informacji przetworzonej.

Sieć Obywatelska Watchdog Polska pragnie raz jeszcze zwrócić uwagę, że jest organizacją pozarządową o statucie organizacji pożytku publicznego, której misją jest Misją stowarzyszenia jest prowadzenie działań na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia (§ 7 statutu Stowarzyszenia). Z kolei celem Stowarzyszenia jest upowszechnianie i ochrona wolności i praw

człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji oraz wspieranie działań monitorujących i edukacyjnych, w szczególności podejmowanych przez członków Stowarzyszenia i osoby z nimi współpracujące, na rzecz zwiększenia przejrzystości i uczciwości życia publicznego, w tym m.in. działanie na rzecz swobodnego dostępu do informacji publicznej (§ 8 pkt 1 statutu). Stowarzyszenie realizuje swoje cele poprzez m.in. monitorowanie podmiotów publicznych i innych podmiotów otrzymujących środki publiczne (§9 pkt 1 statutu Stowarzyszenia). W związku z powyższym działanie polegające na uzyskiwaniu informacji publicznych – w tym informacji objętych zakresem przedmiotowym wniosku – i ich rozpowszechnianie mieści się w zakresie statutowej działalności Stowarzyszenia, która jest prowadzona w interesie publicznym, a nie partykularnym interesie członków organizacji.

Uzyskanymi informacjami od podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej Stowarzyszenie dzieli się na prowadzonych stronach internetowych (www.siecobywatelska.pl, www.informacjapubliczna.org, www.watchdogportal.pl). Dzięki publikowaniu uzyskanych informacji obywatele i obywatelki mogą zdobyć wiedzę o funkcjonowaniu Państwa, jego organów i instytucji, a tym samym zwiększyć swoją wiedzę o sprawach publicznych.

W związku z powyższym, Kancelaria Prezydenta RP w sposób błędny uznała, że nie został spełniony warunek konieczny do zaktualizowania się obowiązku udostępnienia informacji przetworzonej zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP.

VI.

Stowarzyszenie pragnie z naciskiem podkreślić, że nie zgadza się ze stwierdzeniem, jakoby przedmiotem wniosku było udostępnienie informacji przetworzonej. Wynika ona z błędnej wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP, co wykazaliśmy w drugim punkcie niniejszego wniosku. Poza tym, nawet gdyby uznać, że przedmiotem wniosku było udostępnienie informacji przetworzonej, w niniejszej sprawie błędnie uznano, że przesłanka ta nie została zrealizowana.

VII.

Na marginesie, należy krytycznie ocenić wezwanie Stowarzyszenia przez Kancelarię Prezydenta RP do złożenia podpisanego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Stowarzyszenie uczyniło zadość żądaniu, aby postępowanie mogło toczyć się w sposób bardziej efektywny. Niemniej jednak należy z naciskiem podkreślić, że żądanie Kancelarii Prezydenta RP pozbawione jest podstaw prawnych.

Z decyzji z dnia 5 stycznia 2016 r. wynika, że podstawą do wezwania do złożenia podpisanego wniosku był przepis art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (przepis ten dotyczy postępowania w sytuacji, gdy podanie nie spełnia warunków formalnych). Zastosowanie tego przepisu przez organ wynikało z błędnej wykładni art. 16 ust. 2 UDIP. Przepis ten stanowi m.in. o tym, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się „do decyzji, o których mowa w ust. 1” (czyli do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej i o umorzeniu postępowania o udostępnieniu informacji publicznej). Z przepisów tego wynika zatem, że przepisy Kodeksu stosuje się tylko do decyzji, a nie do postępowania w sprawie (jak przyjął organ).

Z tego powodu organ w sposób błędny uznał, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej musi być podpisany, gdy postępowanie w sprawie zakończyć się ma decyzją administracyjną oraz w błędny sposób zastosował art. 64 § 2 Kodeksu.

Z naciskiem należy podkreślić, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej, niezależnie od tego, czy postępowanie nim zainicjowane kończy się w sposób efektywny (udostępnieniem informacji publicznej), tudzież nieefektywny (m.in. odmową udostępnienia informacji publicznej, przybierającą postać decyzji administracyjnej) nie musi być podpisany.

W związku z powyższym Stowarzyszenie wnosi jak w *petitum* niniejszego wniosku.

Załączniki:

- odpis skargi,
- wydruk statutu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska,
- wydruk KRS Stowarzyszenia.