

I.dz. IK-VII-908/16/17

**DECYZJA
KOMENDANTA WOJEWÓDZKIEGO POLICJI W SZCZECINIE**

z dnia 24 stycznia 2017r.

w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej

Na podstawie art. 104 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016r. poz. 23, z późn. zm.) oraz art. 16 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016r., poz. 1764)

odmawiam udostępnienia informacji publicznej

w zakresie wskazanym we wniosku

Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska

z dnia 21 października 2016r.

Uzasadnienie:

W dniu 24 października 2016r. do Komendy Wojewódzkiej Policji w Szczecinie wpłynął wniosek Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska o udzielenie informacji publicznej w postaci cyt.:

1. *Skanów orzeczeń dyscyplinarnych, wydanych w latach 2013 – 2015 przez wojewódzkiego komendanta policji – zarówno jako organu pierwszej instancji (przełożonego dyscyplinarnego), jak i organ drugiej instancji (wyższego przełożonego dyscyplinarnego).*
2. *Informacji o tym, w ilu przypadkach w latach 2013 – 2015 została przez wojewódzkiego komendanta policji powołana komisja do zbadania zaskarżonego orzeczenia.*
3. *Skanów sprawozdań, przygotowanych przez powołane w latach 2013 – 2015 komisje do zbadania zaskarżonego orzeczenia.*
4. *Informacji o tym, ile z orzeczeń dyscyplinarnych, wydanych przez wojewódzkiego komendanta policji zostało zaskarżonych do sądu administracyjnego.*

Pismem z 03.11.2016r. naczelnik Wydziału Kadr i Szkolenia Komendy Wojewódzkiej Policji w Szczecinie mł. insp. Magdalena Pastuszek poinformowała, że kierowana przez nią komórka organizacyjna nie dysponuje gotową informacją we wskazanym przez wnioskodawcę zakresie.

Pismem l.dz. IK-VII-062-908/16 z 07.11.2016r. powiadomiono przedstawiciela Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska, że Komendant Wojewódzki Policji w Szczecinie nie dysponuje gotową informacją w postulowanej przez niego formie i postaci. Realizacja wniosku wymagałaby wyselekcjonowania, usunięcia danych prawnie chronionych i zeskanowania dokumentów, a zatem wykonania określonych czynności wobec odpowiedniego zbioru danych, co powoduje, że otrzymana w ich wyniku informacja zyskiwałaby walor informacji publicznej przetworzonej. Ponadto poinformowano wnioskodawcę, iż podmiot zobowiązany nie dostrzega powodów, dla których udzielenie postulowanej informacji byłoby szczególnie istotne dla interesu publicznego, wobec czego poproszono go o wykazanie, z jakich względów uzyskanie tej informacji byłoby szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Pismem z 18.11.2016r. przedstawiciel wnioskodawcy poinformował Komendę Wojewódzką Policji w Szczecinie, że w jego ocenie cyt.: *informacja, o której udostępnienie Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wniosło we wniosku z dnia 21.10.2016r. jest informacją prostą.*

Mając na względzie powyższe decyzją z 28 listopada 2016r. Komendant Wojewódzki Policji w Szczecinie odmówił udzielenia objętej wnioskiem informacji publicznej. Rozstrzygnięcie to doręczono stronie 5 grudnia 2016r. W dniu 12 grudnia 2016r. do komendy wpłynęło datowane na 7 grudnia 2016r. odwołanie Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska, w którym zarzucono spornej decyzji naruszenie:

- art. 61 ust. 1 Konstytucji RP – poprzez nieuprawnione, zbyt daleko idące ograniczenie prawa do informacji publicznej;
- art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej – poprzez nieprawidłowe przyjęcie, że przedmiotem wniosku była informacja przetworzona, a także uznanie, iż przesłanka szczególnej istotności dla interesu publicznego nie została spełniona w niniejszej sprawie.

Zdaniem skarżącego cyt.: *„do wykonania wniosku wystarczające [było] jedynie [...] zeskanowanie i dokonanie anonimizacji [dokumentów] w odpowiednim zakresie”.*

Po rozpoznaniu sprawy w trybie odwoławczym decyzją nr 1/2017 3 stycznia 2017r. Komendant Główny Policji uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, wskazując na formalne wady prawne rozstrzygnięcia, które w jego ocenie uniemożliwiały ex lege utrzymanie go w mocy. Należało do nich powołanie się na wstępie decyzji na art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1, nie zaś art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Kolejną ze wskazanych przez organ odwoławczy wad uzasadniających uchylenie spornego aktu administracyjnego było niewskazanie w jego treści co najmniej art. 104 k.p.a. jako przepisu uprawniającego do załatwienia sprawy w formie decyzji. Zakcentowano również konieczność zawarcia w decyzji elementów wymienionych w art. 16 ust. 2 pkt 2, a także zwrócenia uwagi na postanowienia art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W scharakteryzowanym powyżej stanie faktycznym i prawnym Komendant Wojewódzki Policji w Szczecinie ponownie zważył, co następuje:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 61 ust. 1 stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących

funkcje publiczne. Obejmuje ono m.in. dostęp do dokumentów (ust. 2), a jego ograniczenie może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawie względy ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3). Jak wynika z brzmienia przywołanych norm konstytucyjnych – dostęp do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego.

Realizacji stanowiącego przedmiot niniejszej decyzji prawa służy ustawa o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z dyspozycją art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, prawo do informacji publicznej obejmuje możliwość uzyskania informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Z kolei w myśl art. 16 ust. 1 i 2 pkt 2, odmowa udostępnienia informacji publicznej przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji, a jej uzasadnienie winno zawierać także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji.

W oparciu o dyspozycje art. 104 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji.

Pojęcie „informacji publicznej przetworzonej ma charakter nieostry i nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. Analiza dotychczasowego orzecznictwa sądownoadministracyjnego wskazuje, iż walor ten posiada informacja publiczna, która:

- 1) w zasadzie nie istnieje w chwili złożenia wniosku w objętym nim kształcie, a podstawowym i niezbędnym warunkiem jej wytworzenia jest przeprowadzenie przez podmiot zobowiązany określonych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste (por. wyrok NSA z dnia 30 września 2015r., sygn. akt I OSK 1746/14);
- 2) stanowi efekt ponadstandardowego nakładu pracy zobowiązanego podmiotu, wymagającego użycia dodatkowych sił i środków oraz zaangażowania intelektualnego w stosunku do posiadanych przez niego danych; jest to zatem informacja przygotowywana „specjalnie” dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013r., sygn. akt I OSK 89/13, publ. LEX nr 1368968; por. też wyrok NSA z dnia 17 października 2006r., sygn. akt I OSK 1347/05, publ. LEX nr 281369) na podstawie pierwotnego zasobu danych (por. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2012r., sygn. akt I OSK 2149/12; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013r., sygn. akt I OSK 89/13; wyrok NSA z dnia 3 października 2014r., sygn. akt I OSK 747/14);
- 3) 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 publicznych (por. wyroki NSA z dnia 5 września 2013r., sygn. akt I OSK 953/13, sygn. akt I OSK 866/13, sygn. akt I OSK 865/13); proces powstawania informacji przetworzonej skupia podmiot zo-

bowiązany na jej wytworzeniu dla wnioskodawcy, odrywając go od przypisanych mu kompetencji i zadań, toteż ustawodawca zdecydował, że wytworzenie nowej informacji w oparciu o posiadane dokumenty obwarowane będzie koniecznością wykazania, iż jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego (por. wyrok NSA z dnia 9 października 2010r., sygn. akt I OSK 1737/12);

- 4) może być jakościowo nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego (por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016r., sygn. akt I OSK 2658/14; wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2016r., sygn. akt I OSK 33/15;
- 5) 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 wiążące 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 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, czy liczby zaangażowanych pracowników – może być traktowana jako informacja przetworzona (zob. np. wyrok NSA z dnia 5 marca 2015r., sygn. akt I OSK 863/14; wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2015r., sygn. akt I OSK 1645/14; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011r., sygn. akt I OSK 977/11);
- 6) 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 pozostających 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 (zob. np. wyroki NSA: z dnia 2 października 2014r., sygn. akt I OSK 140/14; z dnia 21 września 2012r.,

sygn. akt I OSK 1477/12, publ. LEX nr 1264566; z dnia 9 sierpnia 2011r., sygn. akt I OSK 792/11, publ. LEX nr 1094536; z dnia 8 czerwca 2011r., sygn. akt I OSK 426/11, publ. LEX nr 1135982; z dnia 17 października 2006r., sygn. akt I OSK 1347/05, publ. LEX nr 281369).

Rekapitulując – informację publiczną przetworzoną może stanowić informacja, na którą składa się pewna suma informacji prostych, lecz ze względu na treść żądania udostępnienie jej to nie tylko techniczne przeniesienie danych, lecz konieczność przeprowadzenia odpowiednich analiz, obliczeń, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem itp., które to zabiegi czynią je ostatecznie informacją przetworzoną. Informacja przetworzona to także informacja, którą podmiot zobowiązany na dzień złożenia wniosku nie dysponuje, w związku z czym jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności, połączonych z sięgnięciem do dokumentacji źródłowej oraz zaangażowaniem określonych środków osobowych i rzeczowych.

Na etapie składania wniosku podmiot występujący o udostępnienie informacji publicznej nie musi wiedzieć, iż postulowana przez niego informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej, a zatem nie należy oczekiwać, by wyprzedzająco podawał powody, dla których spełnienie jego żądania będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego. To bowiem podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej winien wykazać, że objęte wnioskiem żądanie dotyczy informacji o charakterze przetworzonym. Może on odmówić jej udostępnienia tylko wtedy, gdy wnioskodawca nie wykaże, że udostępnienie żądanej informacji przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Zatem to dysponent informacji publicznej przetworzonej winien powiadomić pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości jej udostępnienia z uwagi na to, iż ma ona charakter informacji publicznej przetworzonej, a także wskazać, że jej udostępnienie może nastąpić niezwłocznie po wykazaniu powodów, dla których spełnienie jego żądania będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego. Gdy wnioskodawca nie wykaże istnienia interesu publicznego, wtedy organ powinien wydać decyzję odmawiającą udzielenia żądanej informacji na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. (por. wyroki NSA z dnia 4 września 2014r., I OSK 2932/13, z dnia 27 listopada 2012r., sygn. akt I OSK 1985/12; z dnia 18 grudnia 2014r., I OSK 143/14, z dnia 9 kwietnia 2015r., sygn. akt I OSK 1057/14; z dnia 9 sierpnia 2011r., sygn. akt I OSK 977/11).

Analiza stanowiska przekazanego przez naczelnika Wydziału Kadr i Szkolenia jako komórki właściwej m.in. w sprawach dyscyplinarnych wykazała, że w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Szczecinie nie prowadzi się odrębnego zbioru orzeczeń dyscyplinarnych, wydawanych przez Komendanta Wojewódzkiego Policji zarówno w I, jak i w II instancji. Orzeczenia te – podobnie jak decyzje o powołaniu komisji do zbadania zaskarżonych orzeczeń, sporządzane przez nie sprawozdania, skargi do sądów administracyjnych i odpisy zapadłych wyroków – przechowywane są w aktach postępowań dyscyplinarnych. Zaledwie część tej dokumentacji pozostaje obecnie w dyspozycji komórki kadrowej Komendy Wojewódzkiej Policji w Szczecinie. Są to akta spraw zakończonych, prowadzonych przeciwko funkcjonariuszom tej komendy, Oddziału Prewencji Policji oraz Samodzielnego Pododdziału Antyterrorystycznego Policji w Szczecinie, dla których przełożonym dyscyplinarnym I instancji i jednocześnie przełożonym właściwym w spra-

wach osobowych był Komendant Wojewódzki Policji w Szczecinie. Pozostała część akt, w których znajdują się również m.in. orzeczenia dyscyplinarne, decyzje Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie o powołaniu komisji do zbadania zaskarżonych orzeczeń i sporządzone przez nie sprawozdania oraz skargi do sądów administracyjnych, przechowywana jest w komendach powiatowych i miejskich Policji województwa zachodniopomorskiego (właściwych ze względu na miejsce pełnienia służby obwinionych) i w tym przypadku zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 3 (a contrario) ustawy o dostępie do informacji publicznej organ, do którego skierowano wniosek nie jest obowiązany do ich udostępnienia. Warto także nadmienić, że niektóre z akt i zawartych w nich dokumentów znajdują się okresowo poza dyspozycją Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie – m.in. z powodu kontroli wydanych orzeczeń dyscyplinarnych przed sądami administracyjnymi, jak również udostępniania ich prokuratorom, sądom i innym organom w związku z prowadzonymi przez nie postępowaniami.

Przechodząc do analizy zasadności udostępnienia Stowarzyszeniu Sieć Obywatelska Watchdog Polska tej części objętych wnioskiem dokumentów, które pozostają obecnie w dyspozycji Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie należy wskazać, że ich przygotowanie i udostępnienie wymagałoby wdrożenia szeregu przedsięwzięć organizacyjno – technicznych, angażujących znaczne zasoby osobowe i czasowe, co przekładałoby się na istotne utrudnienia w realizacji bieżących zadań nałożonych na komórkę kadrową KWP w Szczecinie. W szczególności należałoby dokonać przeglądu akt postępowania dyscyplinarnych (liczących niejednokrotnie po kilka tomów), wyłączyć orzeczenia i sprawozdania komisji, wykonać odpowiednie kserokopie, poddać je procesowi anonimizacji, po czym ponownie ukompletować akta postępowania dyscyplinarnych. Objęte wnioskiem dokumenty zawierają obszernie, zindywidualizowane uzasadnienia oraz analizy stanów faktycznych i prawnych, w których w różnych miejscach i kontekstach widnieją personalia obwinionych i innych osób, a także inne dane objęte tajemnicą prawnie chronioną. Ich szczegółowa analiza i odpowiednia anonimizacja wymagałaby długiego czasu i znacznego nakładu pracy, a wskazany przez wnioskodawcę kilkuletni okres sprawia, że procesowi temu należałoby poddać około 100 wielostronicowych dokumentów.

Ze względu na przyjętą praktykę przechowywania w aktach postępowania dyscyplinarnych wydanych orzeczeń, decyzji o powołaniu komisji do zbadania zaskarżonych orzeczeń i sporządzonych przez nie sprawozdań oraz skarg na zapadłe orzeczenia do sądów administracyjnych – podanie liczby przypadków, w których powołano wymienione komisje, jak również liczby skarg na orzeczenia Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie wniesionych do sądów administracyjnych w latach 2013 – 2015 wymagałoby przeglądu całości prowadzonej w tym zakresie dokumentacji oraz dokonania niezbędnych analiz i obliczeń.

Przekładając powyższe na grunt prowadzonego postępowania wskazać należy, że wniosek Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z 21 października 2016r. odnosi się do informacji publicznej przetworzonej – w szczególności ze względu na:

- perspektywę wdrożenia praco- i czasochłonnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych, wykonywanych w odniesieniu od posiadanych informacji prostych;
- potrzebę użycia dodatkowych sił i środków oraz zaangażowania intelektualnego w stosunku



do pozostających w dyspozycji zobowiązanego organu zbiorów danych;

- ryzyko powstania istotnych utrudnień w realizacji bieżących spraw dyscyplinarnych i kadrowych na skutek zaangażowania w przygotowanie i udostępnienie postulowanej informacji;
- konieczność przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) znacznej liczby dokumentów, a tym samym wytworzenia nowego, nieistniejącego wcześniej zbioru o właściwościach istotnie odbiegających od pierwowzoru.

Mimo wezwania do wykazania powodów, dla których jej udzielenie byłoby szczególnie istotne dla interesu publicznego, stowarzyszenie poprzestało jedynie na wyrażeniu opinii, iż objęte wnioskiem dane mają charakter tzw. informacji prostej.

W ocenie Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie obecny stan dowodowy sprawy w dalszym ciągu wskazuje na to, że wnioskodawca żąda udzielenia informacji publicznej przetworzonej, co znajduje odzwierciedlenie w cytowanym w treści niniejszego uzasadnienia bogatym dorobku judykatury, poświęconym próbie zdefiniowania tego pojęcia. Lektura wniosku i innych dokumentów przekazywanych przez władze stowarzyszenia, które zostały załączone do akt sprawy (w tym opinii i odwołania od decyzji z 28 listopada 2017r.) nie daje podstaw do uznania, że udostępnienie postulowanych dokumentów mogłoby mieć realne znaczenie dla funkcjonowania określonych struktur publicznych w konkretnej dziedzinie życia społecznego i wpływać na usprawnienie wykonywania zadań publicznych dla dobra wspólnego danej społeczności.

W tym stanie rzeczy wydanie decyzji o odmowie udostępnienia przetworzonej informacji publicznej uznano za w pełni zasadne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo wniesienia odwołania od niniejszej decyzji do Komendanta Głównego Policji za pośrednictwem Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Komendant Wojewódzki Policji
w Szczecinie

z up.

Naczelnik Wydziału Kontroli
Komendy Wojewódzkiej Policji
w Szczecinie

mł. insp. Piotr Romaniewicz

WYDZIAŁ KONTROLI
Komenda Wojewódzkiej Policji
w Szczecinie
79 518 Szczecin, ul. Trajdoszarska 47

PK-III-908/16

POLECONY

Poczta Polska
Opłata pobrana
tzw. perpage
4 22 BT

SZCZECIN P
24012017
#TB*

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska
Hetmardog Polska
ul. Ursynowska 22/2

30.01



02-605

Herszema

R



00359007731129243253

(00)359007731 129243253