



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 stycznia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Andrzej Góraj (spr.)

Sędzia WSA

Karolina Kisielewicz

Sędzia WSA

Joanna Kruszewska-Grońska

po rozpoznaniu w trybie uroszczonym w dniu 11 stycznia 2023 r.

sprawy ze skargi Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej we Wrocławiu

na beczynność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 8 sierpnia 2022r.

o udostępnienie informacji publicznej

1. zobowiązuje Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców do rozpoznania wniosku Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej we Wrocławiu z 8 sierpnia 2022 r. w terminie 14 dni od otrzymania prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy,
2. stwierdza, że beczynność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa,
3. oddała skargę w pozostałym zakresie,
4. zasądza od Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców na rzecz Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej we Wrocławiu kwotę 100,- (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Kinga Krysik
Krysik Kinga.
referent stażysta

UZASADNIENIE

Postępowanie w sprawie zainicjował wniosek Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej we Wrocławiu z dnia 8 sierpnia 2022 r. skierowany do rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. We wniosku tym Izba przywołała fakt, że w dniu 22 lipca 2022 r. na oficjalnym profilu Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców na portalu społecznościowym Twitter został opublikowany post o treści: „Spotkanie właścicieli aptek ze śląskim Woj. Ins. Farmaceutycznym zorganizowane przez URzecznikMŚP @AdamAbramowicz, które służy wzajemnemu poznaniu się oraz zwiększeniu zaufania między przedsiębiorcą a administracją.publczn.”

Nawiązując do tej informacji Izba zażądała od Rzecznika udzielenia odpowiedzi na następujące pytania :

- 1) W jakim miejscu zostało zorganizowane spotkanie, o którym mowa powyżej?
- 2) Czy podobne spotkania były organizowane w innych wojewódzkich inspektoratach farmaceutycznych. Jeśli tak to w których i w jakich datach?
- 3) Jakie były koszty organizacji ww. spotkania/-ań oraz kto je sfinansował?
- 4) Przedstawiciele jakich podmiotów uczestniczyli w ww. spotkaniu?
- 5) Czy w spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele zagranicznych funduszy inwestycyjnych oraz grup kapitałowych?
- 6) Czy w spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele przedsiębiorców prowadzących sieci apteczne w Polsce? W przypadku pozytywnej odpowiedzi proszę o ich wskazanie.
- 7) Wedle jakiego klucza dobierano uczestników ww. spotkania?
- 8) Co było przedmiotem ww. spotkania? Czy ww. spotkanie posiadało swoją agendę? Jeżeli tak kieruję prośbę o wskazanie miejsca jej publikacji, bądź też przesłanie jej kopii w wersji elektronicznej.
- 9) Czy z ww. spotkania został sporządzony protokół lub notatka urzędowa? A jeżeli tak, to kieruję zapytanie o miejsce jej publikacji, bądź też przesłanie jej w formie elektronicznej.

W odpowiedzi na wniosek pytany podmiot pismem z dnia 10 sierpnia 2022 r. wskazał że Skarżąca we wniosku nie określiła ram czasowych, do których miałby się odnosić zakres wnioskowanej informacji publicznej, z czego Rzecznik wywnioskował, iż żądanych informacji obowiązany jest udzielić za cały okres swojego funkcjonowania, czyli od dnia 22 czerwca 2018 r. do dnia złożenia wniosku (8 sierpnia 2022 r.). Dalej wskazał, że żądana przez Skarżącą informacja nie istnieje w postaci gotowej do natychmiastowego udostępnienia a w celu uczynienia zadość wnioskowi, koniecznym

jest wykonanie szeregu czynności organizacyjnych, a następnie techniczno-faktycznych - mających na celu zebranie informacji w ich chronologicznej kolejności za cały okres funkcjonowania organu w oparciu o informacje uzyskane ze wszystkich komórek organizacyjnych i oddziałów terenowych, ich weryfikacja pod kątem zgodności z treścią wniosku, następnie analiza, dokonanie wyboru spełniających kryteria wniosku, dokonanie niezbędnej anonimizacji - aby wytworzyć informację spełniającą kryteria wniosku Skarżącej. W efekcie uznał więc, że żądana informacja jest informacją przetworzoną i wezwał wnioskodawcę do wykazania szczególnego interesu publicznego przemawiającego za jej udostępnieniem.

Z taką klasyfikacją żądanych danych wnioskodawca nie zgodzi się i wywiódł do tut. Sądu skargę na bezczynność pytanego podmiotu wnosząc o:

1. - na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. - stwierdzenie, że Rzecznik dopuścił się bezczynności w prowadzeniu postępowania;
2. - na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. - zobowiązanie Rzecznika do rozpatrzenia wniosku z dnia 8 sierpnia 2022 r. w ustawowym terminie 14 dni;
- 3.- na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a. - stwierdzenie, że bezczynność Rzecznika miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
- 4.-na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a.- o wymierzenie Rzecznikowi grzywny w wysokości wynikającej z art. 154 § 6 p.p.s.a.
- 5.- zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę pytany podmiot wniósł o jej odrzucenie kwestionując istnienie po swej stronie obowiązku udostępniania informacji publicznej lub oddalenie wywodząc, że zareagował na wniosek.

W kolejnym piśmie procesowym organ zakwestionował też uprawnienie wnioskodawcy do domagania się udzielenia informacji publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, sprawowaną pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Skarga analizowana pod tym kątem zasługiwała co do zasady na uwzględnienie.

Wskazać należy, że ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej określa informację publiczną bardzo szeroko, jako każdą informację w sprawach publicznych. Zgodnie z jej art. 1 ust. 1 i art. 61 Konstytucji RP informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze

publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Ustawa powyższa nie definiuje pojęcia sprawy publicznej. W związku z tym, dla wyjaśnienia pojęcia sprawy publicznej, należy kierować się treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym 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. Na prawo do informacji publicznej, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, składa się również uprawnienie do wglądu do dokumentów urzędowych, których definicja zawarta jest w art. 6 ust. 2 cytowanej ustawy. Tak więc informacją publiczną jest zarówno informacji o działalności organów władzy publicznej, jak i treść dokumentów i innych materiałów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, które na gruncie tej ustawy zostały zobowiązane do udostępnienia informacji, które mają walor informacji publicznej, treści wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów urzędowych, odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, związanych z nimi, bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Są więc nią też m.in. treści dokumentów i materiałów bezpośrednio wytworzonych przez organy.

Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej

zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2.

Udostępnienie informacji publicznej jest czynnością materialno - techniczną. Żaden przepis prawa nie nakłada na dysponenta takiej informacji obowiązku nadawania tejże czynności szczególnej formy. Ważne także przy tym jest, że dostęp do informacji publicznej realizowany jest w pierwszej kolejności przez wgląd do dokumentów urzędowych (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy). Oznacza to, że skarżący, zainteresowany uzyskaniem dostępu do wskazanej informacji swoje prawo do informacji publicznej może zrealizować, udając się do organu w celu zapoznania się z treścią tych dokumentów lub też może to nastąpić w inny wskazany przez skarżącego sposób, choćby poprzez wydanie kserokopii dokumentów. Ostatecznie to bowiem wnioskodawca określa formę, w jakiej organ ma mu udostępnić żadaną informację.

Tak więc organ administracji publicznej, lub inny podmiot o jakim mowa w art. 4 ust. 1 omawianej ustawy, rozpatrując wniosek skarżącego, mógł:

1. udostępnić żadaną informację bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1),
2. powiadomić stronę w ww. terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim informacja zostanie udostępniona, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2),
3. udostępnić informację zgodnie z wnioskiem - po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy o wysokości opłaty, związanej z dodatkowymi kosztami spowodowanymi wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia, które to powiadomienie winno nastąpić w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 15 ustawy),
4. odmówić udostępnienia żądanej informacji w drodze decyzji (art. 16 ust. 1 ustawy),
5. powiadomić pismem wnioskodawcę, iż żądana informacja nie ma charakteru publicznego,
6. powiadomić pismem wnioskodawcę, iż nie posiada żądanej informacji,
7. powiadomić wnioskodawcę, że żądana informacja ma charakter przetworzony i wezwać do wykazania szczególnie istotnego interesu w jej udostępnieniu.

Bezczynność lub przewlekłość organu na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej polega zatem na tym, że organ zobowiązany do podjęcia czynności materialno - technicznej w przedmiocie informacji publicznej, takiej czynności nie podejmuje m.in. z uwagi na błędne zakwalifikowanie żądanej informacji jako nie posiadającej przymiotu informacji publicznej, błędne zakwalifikowanie żądanej informacji jako posiadającej walor informacji przetworzonej lub na tym, że organ "milczy" wobec wniosku strony o udzielenie takiej informacji.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy w pierwszej kolejności należało podkreślić, że nie budzi wątpliwości, iż w świetle przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiot do którego strona skierowała wnioski, jest organem zobowiązanym (co do zasady) do udzielania informacji publicznej. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców działa na podstawie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 648 z późn. zm.), w myśl zapisów której jest jednoosobowym organem państwowym, umocowanym do działania w imieniu państwa. Rzecznik znajduje się w strukturze aparatu państwowego, będąc wyodrębnionym jedynie organizacyjnie. Konsekwentnie do powyższego koszty jego funkcjonowania pokrywane są więc z budżetu Państwa.

W świetle powyższego, skoro w myśl powołanej ustawy Rzecznik jest podmiotem realizującym zadania publiczne i to przy wykorzystaniu środków publicznych, co do zasady jest też zobowiązany do udostępniania informacji publicznej. Stąd wniosek organu o odrzucenie skargi nie zasługiwał na uwzględnienie.

Wbrew twierdzeniom organu nie sposób też odmówić skutecznie wnioskodawcy uprawnienia do występowania z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Organ zdaje się nie zauważać ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych opowiadających się za szerokim odkodowywaniem omawianego konstytucyjnego uprawnienia. Naczelny Sąd Administracyjny dopuszcza nawet możliwość inicjowania postępowania w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej przez spółki prawa handlowego (patrz wyrok NSA z dnia 12 października 2022 r. sygn. akt III OSK 1517/21). Skoro więc spółki traktowane są jako uprawnione do domagania się udostępnienia informacji publicznej, to tym bardziej uprawnionym w tej mierze będzie organ samorządu zawodowego.

Zdaniem tut. Sądu również sporne treści oznaczone we wniosku strony, jako odnoszące się do szeroko rozumianej materii informacji o działalności organu władzy publicznej i dysponowania mieniem publicznym należy zakwalifikować jako informację publiczną, znów pamiętając o tym, że nauka prawa jak i judykatura, opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia informacji publicznej. Ta materia nie była z resztą kwestionowana na żadnym etapie niniejszego postępowania.

Kolejną kwestią wymagającą wyjaśnienia było to, czy informacje żądane we wniosku strony posiadają charakter informacji publicznej przetworzonej.

Omawiając tą materię należało wyjaśnić, że generalną zasadą wyrażoną w ustawie o dostępie do informacji publicznej jest nieograniczony dostęp do informacji publicznej (art. 2 omawianej ustawy). Osoba żądająca dostępu do informacji publicznej nie musi zaś wykazywać istnienia po jej stronie interesu prawnego lub faktycznego w uzyskaniu tej informacji.

Pewne odstępstwo od powyższej reguły wprowadził art. 3 ust.1 pkt 1 przedmiotowej ustawy stanowiąc, że informacja publiczna nosząca znamiona informacji przetworzonej, może być udostępniona w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Sformułowanie powyższej normy prawnej prowadzi więc do konkluzji, że w sytuacji gdy przedmiotem wniosku składanego w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej jest informacja przetworzona, na stronie wniosku ciąży obowiązek wykazania, że jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ciężar dowodowy w tym zakresie obciążać może jedynie wnioskodawcę, bowiem tylko on posiada wiedzę na temat tego, jak zechce wykorzystać zdobytą informację. Kluczowe zaś znaczenie dla oceny istnienia szczególnie istotnego interesu w udostępnieniu danej informacji ma sposób, w jaki wnioskodawca zamierza spożytkować otrzymaną informację.

Wyjaśnić również należało, że ocena żądanej informacji publicznej pod kątem tego, czy posiada ona cechy informacji przetworzonej czy jest informacją prostą, należy zawsze do organu, do którego trafia wniosek. Tak więc to dopiero adresat żądania dokonuje kwalifikacji tej żądanej informacji jako prostej lub przetworzonej. W sytuacji zaś gdy dojdzie do przekonania, że żądana informacja jest informacją przetworzoną, musi poinformować o tym wnioskodawcę, wzywając jednocześnie do wykazania, że udzielenie tej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Co zaś się tyczy materii informacji przetworzonej, to sformułowanie to nie zostało doprecyzowane w ustawie. Dla jego identyfikacji koniecznym jest więc odniesienie się do orzecznictwa sądów administracyjnych. W myśl tezy zawartej w wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 17 października 2006 r. wydanego w sprawie o sygn. akt I OSK 1347/05 „informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na teść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o wspomnianym wyżej prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Takie zabiegi czynią zatem takie informacje proste, informacją przetworzoną, której udzielenie jest skorelowane z potrzebą istnienia przesłanki interesu publicznego”.

W podobnym duchu wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16 grudnia 2009 r. wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Wa 1513/09 stwierdzając, iż „informacja przetworzona to taka, której organ nie posiada, lecz musi ją wytworzyć na podstawie będących w jego posiadaniu informacji

źródłowych i nie może to być technicznie proste zestawienie tych informacji, lecz jakościowo nowa informacja wytworzona zazwyczaj w wyniku dokonania stosownej analizy albo syntezy, obliczeń czy nowych zestawień statystycznych, bądź jakościowo nowego wnioskowania”.

Przechodząc do realiów niniejszej sprawy wskazać należy, że jak wynika z oświadczenia organu, nie posiadał on gotowej - wytworzonej informacji będącej odpowiedzią na wniosek strony, a jej wytworzenie wiązałoby się z pracochłonnymi działaniami organu mającymi na celu zebranie informacji w ich chronologicznej kolejności za cały okres funkcjonowania organu w oparciu o informacje uzyskane z wszystkich komórek organizacyjnych i oddziałów terenowych (także ich weryfikacja pod kątem zgodności z treścią wniosku, następnie analiza, dokonanie wyboru spełniających kryteria wniosku, dokonanie niezbędnej anonimizacji).

Pytany podmiot podnosząc powyższe twierdzenia, winien - co oczywiste - udowodnić a co najmniej uwiarygodnić konieczność dokonania wskazanych czynności.

Takiego uzasadnienia próżno jednak szukać w stanowiskach artykułowanych w sprawie przez organ.

Również tutaj Sąd analizując skargę strony, nie dostrzega tego, by udzielenie żądanej informacji wymagało konieczności badania całego okresu funkcjonowania organu ani by wymagało czynienia merytorycznych ustaleń przez wszystkie komórki organizacyjne i oddziały terenowe badanego podmiotu.

Z treści wniosku inicjującego postępowanie w sposób jasny i nie budzący żadnych wątpliwości wynika, iż wszystkie jego 8 pytań (za wyjątkiem pytania nr 2) dotyczyły tylko jednego, konkretnego co do daty spotkania, zorganizowanego przez badanego podmiot a nie jego oddziały terenowe. Stąd twierdzenia jakimi posługiwał się badanego podmiot dla wykazania przetworzonego charakteru żądanej informacji jawiły się jako pozostające w całkowitym oderwaniu od zakresu przedmiotowego niniejszego wniosku.

W ocenie tutaj Sąd badanego podmiot nie udowodnił też tezy, aby pytanie nr 2 dotyczyło informacji przetworzonej. Przede wszystkim sposób sformułowania tego pytania świadczy wprost, iż pytający nawiązał do innych spotkań tego typu co uszczegółowione we wniosku. Wnioskodawca wprost określił je mianem „podobnych spotkań”. Nadto w omawianym pytaniu wnioskodawca nawiązał do spotkań organizowanych przez konkretnego piastuna organu (określonego z imienia i nazwiska). Pytany podmiot w żaden sposób nie udowodnił zaś tego, aby w okresie piastowania przez niego funkcji Rzecznika organizował bardzo dużą ilość tego typu spotkań

(dotyczących tematyki uszczegółowionej we wniosku). Nie wykazał więc konieczności podejmowania pracochłonnych działań dla udzielenia żądanej informacji. O takiej czasochłonności z całą pewnością nie świadczy wskazana przez organ łączna ilość spraw jakie prowadzi, czy ilość wymienianej przez organ korespondencji. Nadmierna pracochłonność musi bowiem odnosić się wprost do postępowania mającego na celu udzielenie żądanej informacji. Nie może natomiast być odnoszona do zwykłych zadań realizowanych przez organ w zakresie jego kompetencji.

W świetle powyższego jako zasadna jawiła się konkluzja strony skarżącej, iż organ dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu żądania wniosku. Nie udowodnił bowiem tego, by udostępnienie spornych danych musiało się wiązać z czasochłonnymi działaniami organu odrywającymi jego pracowników od wykonywania ustawowych zadań.

W tym stanie sprawy, Wojewódzki Sad Administracyjny w Warszawie, uznając skargę za zasadną, orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.).

Tut. Sąd doszedł zaś do przekonania, iż stwierdzona bezczynność, nie jawiła się jako mająca cechy rażącego naruszenia prawa, o jakiej mowa w art. 149 § 1a P.p.s.a. Organ reagował na wniosek strony bez zbędnej zwłoki. Przewlekłe procedowanie spowodowane było zaś wyłącznie niewłaściwą interpretacją faktyczną i prawną. Sąd też tutaj. Sąd nie uwzględnił żądania wymierzenia organowi grzywny i żądanie to oddalił w trybie art. 151 P.p.s.a.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto stosownie do dyspozycji przepisu art. 200 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Kinga Krysik
Kinga Krysik
referent stażysta