

Jelenia Góra, dnia 25 lipca 2025 r.

SKO.IP/41/38/25

DECYZJA

Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.) oraz art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), po rozpatrzeniu sprawy z odwołania Marcela Wilka, zam. w Lwówku Śląskim przy ul. Stogryna 6/3, od decyzji Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski z dnia 13 czerwca 2025 r. nr 1/2025, znak: WO.1431.7.4.2025, o odmowie udostępnienia Marcelowi Wilkowi informacji publicznej w przedmiocie jego łącznie sześciu wniosków z 13 kwietnia 2025 r. i 14 kwietnia 2025 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze

uchyla zaskarżoną decyzję w całości
i
przekazuje sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 13 czerwca 2025 r. nr 1/2025, znak: WO.1431.7.4.2025, Burmistrz Gminy i Miasta Gryfów Śląski odmówił udostępnienia informacji publicznej w przedmiocie jego łącznie sześciu wniosków z 13 kwietnia 2025 r. i 14 kwietnia 2025 r. dotyczących ponad 70 różnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem Urzędu Gminy i Miasta Gryfów Śląski oraz innych jednostek organizacyjnych gminy. Podejmując takie rozstrzygnięcie organ pierwszej instancji uznał, że żądana informacja jest informacją publiczną przetworzoną. Organ uznał też, że skoro wnioskodawca nie wykazał istnienia szczególnie uzasadnionego interesu publicznego, to brak jest argumentów za udostępnieniem żądanej informacji publicznej. Nadto organ pierwszej instancji podniósł też okoliczność, że wniosek może być złożony w warunkach nadużycia prawa do informacji publicznej tj. wykorzystywania informacji w celu nadmiernego obciążenia organu obowiązkami związanymi z jej udostępnieniem. Decyzja została doręczona wnioskodawcy w dniu 16 czerwca 2025 r.

Od decyzji odwołał się Marcel Wilk. W odwołaniu z dnia 29 czerwca 2025 r. podnosząc naruszenie art. 1 ust. 1 i 2 w zw. z art. 3 ust. 1, art. 5 ust. 2 i art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 107 § 3 k.p.a. zarzucił błędną

kwalifikację żądanych informacji jako informacji przetworzonej, błędne uznanie, że nie wykazał szczególnie istotnego interesu publicznego oraz naruszenie zasady proporcjonalności i brak dialogu. Wniósł o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i nakazanie Burmistrzowi Gminy i Miasta Gryfów Śląski udzielenia żądanych informacji publicznych.

Organ pierwszej instancji podtrzymując swoje rozstrzygnięcie odwołanie przestał do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze jako organu odwoławczego, co ostatecznie nastąpiło wraz z pismem przewodnim z dnia 18 lipca 2025 r., doręczonym w dniu 21 lipca 2025 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze orzekając w sprawie, miało na uwadze, co następuje:

Sześcioma wnioskami z 13 kwietnia 2025 r. i 14 kwietnia 2025 r. Marcel Wilk jako Redaktor Naczelny Lokalnej Gazety i Portalu Informacyjnego – lwowek24.pl wystąpił do Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski o udzielenie informacji publicznej dotyczącej ponad 70 różnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem Urzędu Gminy i Miasta Gryfów Śląski oraz innych jednostek organizacyjnych gminy. W załatwieniu wniosku organ pierwszej instancji decyzją zaskarżoną w tym postępowaniu odwoławczym odmówił udostępnienia żądanej informacji.

Na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, która podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie. Informacją publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które władzę publiczną realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji.

Z treści zaskarżonej decyzji wynika, że organ pierwszej instancji uznał, że żądanie wniosków dotyczy informacji publicznej przetworzonej, a wnioskodawca, pomimo wezwania, nie wykazał spełnienia przesłanki ustawowej z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy, a mianowicie – że uzyskanie informacji publicznej przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia informacji publicznej przetworzonej. Lukę tę wypełnia literatura i orzecznictwo sądownoadministracyjne, które dokonały podziału informacji publicznej na prostą i przetworzoną. Informacja prosta to taka, której zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem. Dostęp do *prostej* informacji publicznej ma właściwie nieograniczony charakter, co wynika z przepisów art. 2 ust. 1 i 2 ustawy, według których każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej, a od osoby wykonującej to prawo nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego, ani też stosować praktyk i procedur utrudniających dostęp do informacji publicznej. Natomiast udostępnienie informacji publicznej *przetworzonej* uwarunkowane jest wykazaniem przez wnioskodawcę, że jej uzyskanie jest "szczególnie istotne dla interesu publicznego" w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy. Charakter informacji publicznej przetworzonej mogą mieć 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 wiązać 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 to zbiory 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, liczby zaangażowanych pracowników - może być traktowana jako informacja przetworzona.

Na trudność określenia granicy pomiędzy informacją publiczną przetworzoną a informacją prostą zwraca uwagę orzecznictwo sądowo-administracyjne dostrzegając, że powyższy problem pojawia się m.in. wówczas, gdy wnioskodawca żąda przedstawienia mu wielu informacji prostych. W tym zakresie dominuje stanowisko, że w pewnych przypadkach suma informacji prostych posiadanych przez adresata może przekształcić się w informację przetworzoną, jeżeli uwzględnienie wniosku wymaga ich zgromadzenia poprzez przegląd materiałów źródłowych, w których są zawarte, a ilość informacji prostych konieczna dla sporządzenia informacji wskazanej we wniosku jest znaczna i angażuje po stronie wnioskodawcy środki i zasoby konieczne dla jego prawidłowego funkcjonowania. W takiej sytuacji organ zobowiązany jest do wykazania zakresu nakładów, jakie musi ponieść, ich czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników, konkretnej ilości koniecznych do przeanalizowania i zanonimizowania dokumentów, czy też innego rodzaju okoliczności mogących zakłócić normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudnić wykonywanie przypisanych mu zadań. Innymi słowy, podmiot zobowiązany przy kwalifikacji żądanej informacji publicznej jako informacji przetworzonej jest zobligowany do wskazania, szczegółowej identyfikacji czynności (co do ilości i zakresu), które musi podjąć w celu wytworzenia danej informacji przetworzonej. Zazwyczaj chodzi o te czynności, których celem jest wyodrębnienie określonych informacji prostych (dokumentów) ze zbioru informacji znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i przygotowanie ich do udostępnienia. Przeprowadzanie oceny, czy dana informacja ma charakter prosty, czy przetworzony trzeba dokonać na podstawie konkretnego przypadku i ustaleń poczynionych w danej sprawie, patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 sierpnia 2024 r., sygn. akt IV SA/Wr 49/24.

Odnosząc powyższe do rozpatrywanej sprawy trzeba wskazać, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że informacje, o które wystąpił odwołujący stanowią informację publiczną przetworzoną. W zaskarżonej decyzji w istocie brak analizy organu pierwszej instancji odnośnie do przesłanek przyjęcia, że żądanie odwołującego odnosi się do informacji publicznej przetworzonej. W szczególności, w treści decyzji zabrakło wskazania, o jaką ilość dokumentów (danych) chodzi i w jakiej formie są one sporządzone, a także, ile czasu zajęłoby pracownikom urzędu gminy/innych jednostek organizacyjnych przygotowanie informacji publicznej zgodnej z treścią żądania, nadto również, ilu pracowników należałoby oddelegować do przygotowania informacji publicznej zgodnej z oczekiwaniem odwołującego. Nie bez znaczenia dla załatwienia tej sprawy może być i to, że żądane dane mogą być zebrane w systemie informatycznym organu i mogą być wykorzystywane przy pomocy określonych narzędzi. Brak przedstawienia w treści decyzji tego rodzaju argumentacji świadczy o niewykazaniu przez organ pierwszej instancji podstaw do przyjęcia, że w sprawie mamy do czynienia z informacją publiczną przetworzoną, a co za

tym idzie, niewykazaniu podstaw do zastosowania art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy. Musi to również skutkować przyjęciem, że zaskarżona decyzja w tym zakresie nie spełnia wymogu z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. albowiem nie wyjaśnia przestanek którymi kierował się organ przy stwierdzeniu, że wnioskowana przez stronę informacji publiczna stanowi informację publiczną przetworzoną. Jakkolwiek trzeba przyznać rację organowi pierwszej instancji, że szczegółowość niektórych informacji do udostępnienia oraz ich przedmiot, a także pewne wątpliwości, kto w istocie może być adresatem danego wniosku, już na pierwszy rzut oka może wskazywać na potrzebę wytworzenia bardzo obszernej informacji, która może wymagać znacznego nakładu pracy. W tym zakresie w ocenie organu odwoławczego należałoby podjąć dialog z odwołującym, o którym zresztą wspominał on w treści odwołania, co może być w interesie publicznym.

Nie zostało też zbadane wystarczająco, czy odwołujący wykazał przestankę z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy, która uzależnia prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej od wykazania przez wnioskodawcę, że uzyskanie tej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Pojęcie interesu publicznego jest pojęciem szerokim i nieostrym, nie ulega jednak wątpliwości, że obejmuje ono interes ogółu (określonej wspólnoty), a nie jedynie interesy indywidualne. Każde działanie w interesie ogółu jako określonej wspólnoty publicznoprawnej jest zatem działaniem w interesie publicznym, a wobec tego działanie "szczególnie istotne" musi charakteryzować się podwójnie dodatkową kwalifikacją z punktu widzenia interesu ogółu. Przyjmuje się, że zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który będzie przeważał nad szeroko rozumianymi kosztami wytworzenia informacji przetworzonej. Innymi słowy, korzyści z upublicznienia tej informacji muszą być większe niż konsekwencje zaabsorbowania środków osobowych, rzeczowych i czasowych organu na jej przetworzenie. Nie chodzi tu jednak o udowodnienie takich możliwości, lecz co najmniej o ich przekonujące uprawdopodobnienie. O szczególnie istotnym charakterze interesu decydują czynniki natury podmiotowej i funkcjonalnej, a charakter lub pozycja podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji, mają wpływ na ocenę istnienia szczególnego interesu publicznego uzasadniającego uwzględnienie wniosku. W tej sprawie odwołujący, jak dotąd, poza powoływaniem się na taki interes, nie przedstawił przekonującej argumentacji, która pozwoliłaby – w razie ustalenia, że chodzi o informację publiczną przetworzoną – że uzyskanie żądanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Należy bowiem zauważyć, że prawo prasowe nie daje uprawnienia do żądania przetworzonej informacji publicznej bez wykazywania szczególnie istotnego interesu publicznego. Zgodnie z art. 3a ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Oznacza to, że jeżeli wnioskowana przez prasę informacja ma charakter informacji publicznej, to jej udzielenie lub odmowa powinny nastąpić w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a tym samym prasa w powyższym zakresie nie korzysta z regulacji innych niż te, które dotyczą ogółu społeczeństwa, a przy tym wnioskodawca musi udokumentować, że działa w imieniu prasy stosownym dokumentem, że jest dziennikarzem.

Stąd też w ocenie organu odwoławczego zaistniała podstawa wynikająca z art. 138 § 2 k.p.a. do uchylenia w całości zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia.

W toku ponownego rozpoznania sprawy organ pierwszej instancji będzie zobowiązany ponownie ocenić, uwzględniając argumentację zaprezentowaną powyżej, czy żądanie odwołującego udostępnienia informacji stanowi informację publiczną prostą, czy też informację publiczną przetworzoną. Nadto odwołujący powinien mieć ponownie możliwość odniesienia do spełnienia przesłanki z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze w składzie:

Przewodniczący: Dariusz Drozdowski (spr.)

Członkowie: Agnieszka Mazurkiewicz

Zygmunt Kawka

Pouczenie:

1. Decyzja jest ostateczna.
2. Od decyzji przysługuje sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze w terminie 14 dni od daty jej doręczenia stronie.
3. Od sprzeciwu, który wszczyna postępowanie przed sądem administracyjnym, pobiera się wpis.
4. Na wniosek złożony przez stronę przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania przed sądem administracyjnym może jej być przyznane prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych (w tym wpisu) oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym. Prawo pomocy w zakresie całkowitym obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków albo od opłat sądowych i wydatków lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Częściowe zwolnienie od opłat lub wydatków może polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej ich części albo określonej ich kwoty pieniężnej.
5. Sprzeciw powinien zawierać:
 - 1) oznaczenie sądu, do którego jest skierowany, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników
 - 2) oznaczenie rodzaju pisma
 - 3) osnovę wniosku lub oświadczenia
 - 4) podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika
 - 5) wymienienie załączników.Sprzeciw powinien ponadto zawierać oznaczenie miejsca zamieszkania, a w razie jego braku - adresu do doręczeń, lub siedziby stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników oraz przedmiotu sprawy, pisma zaś dalsze - sygnaturę akt. Do sprzeciwu należy dołączyć pełnomocnictwo lub jego wierzytelny odpis, jeżeli pismo wnosi pełnomocnik, który w danej sprawie nie złożył jeszcze tych dokumentów przed sądem. Za stronę, która nie może się

podpisać, podpisuje pismo osoba przez nią upoważniona, z wymienieniem przyczyny, dla której strona sama się nie podpisała.

Otrzymują:

1. Marcel Wilk, 59-600 Lwówek Śląski ul. Stogryna 6/3
2. Urząd Gminy i Miasta Gryfów Śląski, 59-620 Gryfów Śląski Rynek 1 (+ akta I inst.)
3. a/a