

Jelenia Góra, dnia 13 października 2025 r.

SKO.IP/41/53/25

D E C Y Z J A
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. 2 ust. 1 i 2 , 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 26 sierpnia 2025 r. nr 2/2025, znak: WO.1431.7.12.2025, 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**

U Z A S A D N I E N I E

Decyzją z dnia 26 sierpnia 2025 r. Nr 2/2025 Burmistrz Gminy i Miasta Gryfów Śląski w wyniku ponownego badania sprawy odmówił Marcelemu Wilkowi 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 wymaga 877 roboczogodzin pracowników organu pierwszej instancji, nie zostało wykazane, aby wnoszący był dziennikarzem, a żądana informacja jest informacją publiczną przetworzoną.

Odwołanie od powyższej decyzji w ustawowym terminie złożył Marcel Wilk zarzucając decyzji naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. oraz art. 107 § 3 k.p.a. poprzez brak należytego wykonania zaleceń Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) i wydanie decyzji bez wyczerpującego uzasadnienia, naruszenie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez błędną kwalifikację informacji jako przetworzonej, mimo że w dużej mierze jest to informacja prosta, naruszenie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez bezzasadne podważanie „szczególnie istotnego interesu publicznego”, który wynika wprost z roli skarżącego jako redaktora naczelnego lokalnego

portalu informacyjnego oraz rażąco naruszenie prawa, które polega na celowym i złośliwym działaniu, tj. ponownym wydaniu identycznej, wadliwej decyzji, co stanowi nadużycie prawa i wyraz osobistej niechęci do wnioskodawcy.

Organ pierwszej instancji podtrzymując swoje rozstrzygnięcie odwołanie przesłał do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze jako organu odwoławczego

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.

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 ustalił, że żądanie wniosków dotyczy informacji publicznej przetworzonej. Organ wskazał także, że ilość czasu niezbędna dla udzielenia informacji wynosi 877 roboczogodzin.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia informacji publicznej przetworzonej. Lukę tę wypełnia literatura i orzecznictwo sądowoadministracyjne, 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.

Kolegium z uprzednio wydanej decyzji instancyjnej wskazało, że 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 przesłanek którymi kierował się organ przy stwierdzeniu, że wnioskowana przez stronę informacja 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 wspomniał on w treści odwołania, co może być w interesie publicznym. Nie zostało też zbadane wystarczająco, czy odwołujący wykazał przesłankę 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. Kolegium podniosło, że 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.

Należy wskazać, że podzielić należy argumentację skarżącego, iż nie wszystkie zalecenia organu odwoławczego zostały wykonane w toku ponownego badania sprawy, a ponadto Kolegium dostrzega inne wadliwości decyzji. Przede wszystkim brak jest w treści decyzji wskazania, jaka jest przyczyna odmowy udostępnienia informacji publicznej. Poza wskazaniem ilości czasu, jaki jest wymagany, nie został w decyzji wskazany powód, dla którego odmówiono udzielenia informacji publicznej nawet w zakresie ilości godzin, jaką należy poświęcić na wytworzenie żądanej informacji. Kolegium wskazuje, jednocześnie, że w treści decyzji nadal wskazania, o jaką ilość dokumentów (danych) chodzi i w jakiej formie są one sporządzone. Zalecenie to wskazywało Kolegium w poprzednio wydanej decyzji instancyjnej. Trudno przyjąć, aby organ właściwie ocenił treść wniosku w sytuacji, gdy nie wskazał dokumentacji, jaka ma być wytworzona, a także czy żądane dane mogą być zebrane w systemie informatycznym organu i mogą być wykorzystywane przy pomocy określonych narzędzi, na co Kolegium również zwracało uwagę wydając decyzję. Rozważań tych nadal brakuje.

Kolegium wskazuje również, że nadal nie zostało rozważone, czy żądanie odwołującego udostępnienia informacji stanowi informację publiczną prostą, czy też informację publiczną przetworzoną. Brak jest w treści decyzji wyjaśnień w tym zakresie odnoszących się do złożonych żądań udzielenia informacji. Okoliczność ta nadal pozostaje do wyjaśnienia.

Kolegium natomiast nie podziela stanowiska skarżącego dotyczącego braku konieczności wykazania, że działa w imieniu prasy stosownym dokumentem, a zatem że jest dziennikarzem, na co zwracało uwagę Kolegium w poprzedniej decyzji. Brak takiego wykazania winien natomiast skutkować oceną, czy w tej sprawie udostępnienie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, co byłoby oczywiste w przypadku dziennikarza.

Kolegium, wobec braku zatem wykonania zaleceń wskazanych w poprzednio wydanej decyzji, które w całości podtrzymuje, orzekło o uchyleniu wydanej decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Pouczenie:

1. Od decyzji Stronie przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu w dwóch egzemplarzach, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze, ul. Piłsudskiego 12, 58-500 Jelenia Góra. Sprzeciw powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.
2. Wysokość wpisu stałego od sprzeciwu wynosi 100 zł (na podstawie § 2 ust. 1 pkt 6a Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi)
3. W postępowaniu przed sądem administracyjnym strona może ubiegać się o prawo pomocy, obejmujące zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek jest wolny od opłat.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w składzie:**

1. Przewodniczący Składu

Orzekającego: Zygmunt Kawka

2. Członek: Stanisław Ostalecki (spr.)

3. Członek: Monika Frankiewicz

Otrzymują:

1. Marcel Wilk (doręczenie elektroniczne)
2. Burmistrz Gminy i Miasta Gryfów Śląski (doręczenie elektroniczne)
3. a.a