



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, dnia 06 kwietnia 2012 r.

BDG4/065/3 /OLG/12/BMI9-4151/2012

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa

**Skarżący:**

**Strona przeciwna:**

Minister Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00 – 916 Warszawa

**Odpowiedź na skargę otrzymaną w dniu  
z dnia 23 marca 2012 r. na decyzję Ministra Finansów z dnia 12 marca 2012 r. nr  
BDG8/016/05/2011/2012/BOC5764/BMI2924/2012 w sprawie odmowy udzielenia  
informacji publicznej**

Stosownie do postanowień art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.) w zw. z art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) Minister Finansów:

1. wnosi o oddalenie skargi,
2. przekazuje, jako załączniki skargę, spięte i ponumerowane akta sprawy oraz dwa odpisy odpowiedzi na skargę.

## UZASADNIENIE

### 1. Dotychczasowy przebieg postępowania administracyjnego

W dniu 23 grudnia 2011 r. wpłynął do Ministerstwa Finansów wniosek zamieszkałego w Warszawie przy (zwanego dalej Skarżącym) o udostępnienie informacji publicznej:

- 1) dotyczącej zmian organizacyjnych, jakie zostały wprowadzone w Ministerstwie Finansów w latach 2006 – 2007 w związku z zarządzeniem Nr 62 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (M. P. Nr 32, poz. 351). Żądanie zostało sformułowane w formie 20 złożonych i alternatywnych pytań,
- 2) w zakresie przekazania dokumentów: szczegółowego regulaminu organizacyjnego Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego z okresu 2006-2011, szczegółowego zakresu zadaniowego (obejmujący powyższy okres) wydziałów tego departamentu, szczegółowego zakresu obowiązków służbowych (obejmujący powyższy okres) pracowników wydziałów regulujących/obsługujących pionierzy bankowy i rynku kapitałowego.

Po analizie przedmiotowego wniosku, dokumentacja w zakresie: *szczególne regulaminu organizacyjnego Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego z okresu 2006-2011 oraz szczególne zakresu zadaniowego (obejmujący powyższy okres) wydziałów tego departamentu* została przekazana Skarżącemu w formie elektronicznej na nośniku CD w dniu 5 stycznia 2012 r. Natomiast, co do pozostałej części wniosku stwierdzono, że udostępnienie informacji publicznej w tym zakresie wymaga jej przetworzenia. Wobec tego pismem z dnia 5 stycznia 2012 r. nr BDG4/016/6/2011/BOC5764 wyjaśniono Skarżącemu, że żądanie dotyczące udostępnienia informacji publicznej przetworzonej wymaga podjęcia dodatkowych czynności polegających na dokonaniu stosownej analizy i syntezy danych z dokumentów posiadanych przez organ, co wiąże się z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych. W związku z faktem, że żądana informacja publiczna ma charakter informacji przetworzonej, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (zwana dalej *u.d.i.p.*) wezwano Skarżącego o wskazanie, szczególnie istotnego interesu publicznego w udostępnieniu żądanej informacji.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie Skarżący w piśmie z dnia 24 stycznia 2012 r., za kluczową przesłankę ubiegania się o informację publiczną przetworzoną wykazał zamiar

dokonania „porównania potencjału intelektualnego” pracowników Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego ze stanem, kiedy był zatrudniony w Departamencie Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów. Zgodnie z twierdzeniami Skarżącego „porównanie” to ma na celu umożliwić mu przygotowanie „opracowania analityczno-studialnego”, które zamierza kierować do osób posiadających właściwe przygotowanie merytoryczne i kompetencyjne. Kolejną przesłanką wskazaną przez Skarżącego w wymienionym piśmie był „zamiar złożenia organowi oferty – na zasadzie pro publico bono – szkoleń/ kursów z zakresu rynku finansowego/ kapitałowego skierowanego do pracowników Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów”.

Po przeanalizowaniu zgromadzonego materiału w sprawie Minister Finansów decyzją z dnia 7 lutego 2012 r. BDG4/016/6-3/2011/2012/BOC5764 odmówił udostępnienia żądanej przez \_\_\_\_\_ informacji publicznej przetworzonej.

Skarżący zgodnie z przysługującym mu uprawnieniem pismem z dnia 22 lutego 2012 r. wniósł o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Po ponownym rozpatrzeniu wniosku Skarżącego Minister Finansów decyzją z dnia 12 marca 2012 r. utrzymał w mocy zaskarżaną decyzję z dnia 7 lutego 2012 r. nr BDG4/016/6-3/211/2012/BOC5764.

Na powyższą decyzję ostateczną Skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, która wpłynęła do Ministra Finansów w dniu 23 marca 2012 r.

## **2. Zarzuty zawarte w skardze**

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2012 r. Pan Marcin Daniecki zarzucił Ministrowi Finansów, naruszenie następujących przepisów:

- 1) art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 61 ust. 3 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* i art. 1 ust. 1 w zw. art. 5 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* poprzez nieudostępnienie informacji publicznej zgodnie z wnioskiem i twierdzenie, że udostępnienie wiąże się z odmową dostępu do informacji publicznej,
- 2) art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 i art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* poprzez błędne zastosowanie przepisów i wydanie decyzji odmownej odnośnie twierdzenia, iż udostępnienie związane jest z informacją przetworzoną,

- 3) art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* poprzez twierdzenie, iż każdy element żądania dotyczy informacji przetworzonej.

### 3. Odpowiedź na zarzuty

Na wstępie należy podkreślić, iż w przedmiotowej sprawie nie doszło do naruszenia przez Ministra Finansów przepisu art. 1 ust. 1 *u.d.i.p.* Minister Finansów od momentu wszczęcia postępowania o udostępnienie informacji publicznej prawidłowo zastosował przepisy. Bezspornym jest, że wniosek z dnia 23 grudnia 2012 r. dotyczy w całości informacji publicznej. Należy zauważyć, że Minister Finansów wyraził to stanowisko w piśmie z dnia 5 stycznia 2011 r. skierowanym do Skarżącego.

Nie można zgodzić się z argumentacją Skarżącego, zgodnie z którą Minister Finansów poprzez nieudostępnienie informacji publicznej przetworzonej naruszył przepisy art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 61 ust. 3 *Konstytucji RP*, art. 1 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 *u.d.i.p.* Zgodnie z art. 61 ust. 1 – 4 *Konstytucji RP*: „1. 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. 2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. 3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. 4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.”

Należy zauważyć, że art. 61 ust. 4 *Konstytucji RP* stanowi, że tryb udzielania informacji, o których mowa w art. 61 ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Nie budzi wątpliwości, że dokonując interpretacji pojęcia informacji publicznej, należy mieć na uwadze zarówno powołane przepisy *Konstytucji RP*, jak i regulacje zawarte w ustawie o dostępie do informacji publicznej (wyrok WSA z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. IV SAB/Po/34/09).

Ponadto należy mieć na uwadze wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. (K 38/01, zgodnie z którym nie jest jednak tak, iżby ustrojodawca, który tak całościowo uregulował bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice tego prawa, wyłączył dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustawowych w tej materii. Mimo bowiem stosunkowo wyczerpującego unormowania bezpośrednio w *Konstytucji RP* prawa obywateli do dostępu do informacji zarówno jeśli chodzi o zakres podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych informacji, nie można wykluczyć, iż i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania - "dookreślenia" zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania. Dowodem wskazującym na konieczność takiej uzupełniającej, w stosunku do art. 61 *Konstytucji RP*, roli ustaw jest brzmienie art. 1-5 oraz innych, ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198).

Ustawą regulującą tryb dostępu do ww. informacji jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 *u.d.i.p.* prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Skarżący wnioskował o udostępnienie informacji publicznej, której Minister Finansów nie posiadał i jej wykonanie wymagało przetworzenia posiadanych dokumentów. Zgodnie orzecznictwem sądów administracyjnych cechą informacji przetworzonej jest to, że Organ nie posiada informacji publicznej wprost, a w celu jej przygotowania musi przeprowadzić działania w wyniku, których zostanie wytworzona nowa jakościowo informacja z posiadanych przez Organ danych zawartych w dokumentach źródłowych, inaczej mówiąc, w celu przygotowania żądanej informacji konieczne jest sięgnięcie do dokumentacji źródłowej i wytworzenie dokumentu o żądanej treści. (wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2007 r., sygn. II SA/WA 112/07, z dnia 16 grudnia 2009 r. sygn. II SA/WA 1513/09, wyrok NSA z dnia 3 listopada 2009 r. sygn. I OSK 735/09 wyrok WSA z dnia 23 września 2009 r. sygn. II SA/Wa 978/09).

Wnioskodawca musi zatem wykazać, że informacje, które zamierza uzyskać, nie dotyczą wyłącznie jego interesu. Powinien także nakreślić okoliczności i fakty, aby w ocenie podmiotu zobowiązanego zostały uznane za wystarczające dla przyjęcia, że wnioskodawca działa w interesie publicznym, a sprawa lub sprawy, o których chce zostać poinformowany, mają szczególne znaczenie (M. Jabłoński, *Konstrukcja...*, s. 271).

Skarżący w dotychczasowym toku postępowania o udostępnienie informacji publicznej nie wykazał w jakim zakresie jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, uzasadniając udostępnienie żądanych informacji w piśmie z dnia 24 stycznia 2012 r. W związku z czym Minister Finansów odmówił udostępnienia żądanej informacji wydał, a następnie podtrzymał decyzje o odmowie udostępnienia żądanej informacji publicznej.

Na uwagę zasługuje fakt, że gdy wniosek dotyczy informacji, która wymaga od Organu dokonania szeregu czynności, zgromadzenia materiałów w tym archiwalnych i dokonania ich analizy, sporządzenia zestawień i udzielenia wyselekcjonowanej odpowiedzi, a także jeżeli przygotowanie żądanej informacji wymaga zaangażowania osób, środków i czasu, informacja taka stanowi informację przetworzoną a tym samym uzyskanie tego typu informacji możliwe jest w zakresie w jakim jest to uzasadnione ze względu na szczególnie istotny interes publiczny (tak: wyrok WSA z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. II SA/Go 667/11).

W ocenie Skarżącego „*zdecydowanie większość pytań we wniosku o udostępnienie informacji publicznych dotyczy informacji prostych, które winny być tylko wyszukane i udostępnione*”. Należy jednak wskazać, że Skarżący pominął fakt, że swoje żądanie udostępnienia informacji publicznej sformułował w formie 20 szczegółowych, złożonych i alternatywnych punktów (pytań), obejmujących swym zakresem okres zmian organizacyjnych Ministerstwa Finansów w latach 2006 – 2007. Każde zmiany organizacyjne to proces złożony, o niejednorodnym charakterze i często przebiegający etapami. W decyzji z dnia 12 marca 2012 r. utrzymującej w mocy zaskarżaną decyzję z dnia 7 lutego 2012 r. Minister Finansów wyczerpująco odniósł się do każdego z dwudziestu punktów wniosku z dnia 23 grudnia 2011 r. wskazując, że przygotowanie odpowiedzi na pytania wymaga szczegółowej analizy posiadanych dokumentów wg różnych kryteriów tj.: funkcjonalnym, kadrowym, merytorycznym, kompetencyjnym i prawnym. Należy podkreślić, że przygotowanie odpowiedzi na 20 punktów wymaga dokonania analizy i syntezy dokumentów źródłowych, przedstawienia dokonanych na podstawie tej analizy wniosków oraz zreferowania treści dokumentów, a nie jedynie prostego kopiowania fragmentów tekstów. W wyniku wymienionych czynności powstałaby nowa jakościowa informacja, co wiąże się z zaangażowaniem w jej pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych.

Jak potwierdza, orzecznictwo sądów administracyjnych, jeżeli informacja publiczna o prostym charakterze, wiązać się będzie z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem, czyni ją informacją przetworzoną, której udzielenie jest skorelowane z potrzebą istnienia przesłanki interesu

publicznego (wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1347/05, wyrok WSA, z dnia 31 marca 2011 r., sygn. II SA/Sz 130/11). Ponadto przyjmuje się, że jeżeli udzielenie informacji publicznej powiązane jest z koniecznością przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, obliczeń, wyciągów, zestawień statystycznych połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych, to takie informacje należy zakwalifikować, jako informacje przetworzone (wyrok WSA z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. II SA/Wa 1721/05).

W tym miejscu należy podkreślić, że Minister Finansów przekazał Stronie w formie elektronicznej dokumenty stanowiące informację publiczną, niebędącą informacją przetworzoną tj. regulaminy organizacyjne Ministerstwa Finansów oraz wewnętrzne regulaminy organizacyjne Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów (łącznie 20 dokumentów) dotyczących zmian organizacyjnych, jakie zostały wprowadzone w Ministerstwie Finansów w latach 2006 – 2007 w związku z zarządzeniem Nr 62 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu *Ministerstwu Finansów* (M. P. Nr 32, poz. 351).

Nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 16 ust. 1 *u.d.i.p.*, zgodnie, z którym odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji. Przepis ten wprowadza szczerkową regulację drugiego, obok postępowania w sprawie udostępnienia informacji, postępowania administracyjnego: postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej. Jest ono wszczynane z urzędu przez podmiot, który był adresatem wniosku złożonego na podstawie art. 10 *u.d.i.p.* i stanowi kontynuację postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej. Postępowanie to toczy się w trybie unormowanym w *K.p.a* przy uwzględnieniu zmian wprowadzonych w art. 16 ust. 2 *u.d.i.p.* Oznacza to przede wszystkim, iż postępowanie w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej jest sformalizowanym, jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, które może toczyć się w dwóch instancjach.

Przyjęcie dla określonego rodzaju informacji statusu informacji publicznej nie oznacza, że informacja taka zawsze podlega udostępnieniu. Jednak z faktu, że informacja będąc publiczną nie może być udostępniona, nie wynika by podmiot dysponujący informacją publiczną mógł powiadomić stronę, że informacja publiczna nie może być udzielona o odmowie udostępnienia informacji publicznej stosowanie do treści art. 16 *u.d.i.p.* Organ w takim przypadku zobowiązany jest wydać decyzję. Z brzmienia tego przepisu wynika, że

forma decyzji administracyjnej może mieć zastosowanie zarówno w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej prostej, jak i przetworzonej. Gdyby zamiarem ustawodawcy było wyłączenie spod zakresu działania tego przepisu „odmowę udostępnienia informacji publicznej przetworzonej”, dałby temu wyraz w odpowiedniej redakcji przepisów *u.d.i.p.* Powyższe znajduje swoje poparcie w licznych wyrokach sądowych (wyrok WSA z dnia 18 lipca 2011 r., sygn. II SAB/Rz 29/11, z dnia 9 marca 2010 r., sygn. II SA/Ol 16/10, z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. II SA/Wa 1424/09).

Całkowicie nieuzasadnione są zatem twierdzenia Skarżącego, zgodnie z którymi wydanie decyzji w postępowaniu o wykonanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest możliwe tylko i wyłącznie w dwóch sytuacjach, tj.: w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej ze względu na prawnie chronione dobra oraz umorzenia postępowania. Ustawa o dostępie do informacji publicznej umożliwia wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w przypadku, gdy brak jest szczególnie istotnego interesu publicznego w udostępnieniu informacji stanowiącej informację przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 *u.d.i.p.*

Skarżący podnosi również zarzut naruszenia przepisów art. 7 *Konstytucji RP*, zgodnie, z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 8 *K.p.a.*, który określa zasadę pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej. Nie można uznać, że Minister Finansów działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 *u.d.i.p.* wzywając Skarżącego do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, a po niewykazaniu przez Skarżącego tego interesu wydał decyzję odmawiającą udostępnienie wnioskowanej informacji publicznej z naruszeniem ww. przepisów. W toku całego postępowania Minister Finansów działał zgodnie z przepisami prawa procesowanego oraz prawidłowo stosował przepisy prawa materialnego. Wobec czego postępowanie Ministra Finansów nie narusza art. 7 *Konstytucji RP*, ani art. 8 *K.p.a.*

Bezpodstawnym jest zarzut Skarżącego dotyczący niedopuszczenia Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich do przedmiotowego postępowania. Minister Finansów nie otrzymał zgłoszenia żadnej organizacji społecznej do postępowania na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 *K.p.a.* w sprawach o nr BDG4/016/6-3/2011/2012/BOC 5764 i nr BDG8/016/05/2011/2012/BOC5764/BMI2924/2012 wszczętych na wnioski Skarżącego o udzielenie informacji publicznej.

Nie sposób również zgodzić się z twierdzeniami Skarżącego, zgodnie z którymi „*naganne jest wskazywanie przez Organ w jakim celu wnioskowałem o informację publiczną*”. W tym miejscu należy wyjaśnić, iż w dotychczasowym toku postępowania



o udostępnienie informacji publicznej Minister Finansów nie wzywał do wykazania przez Skarżącego celu w jakim wnioskował o informację publiczną, a jedynie żądał wykazania szczególnego interesu publicznego. Skarżący natomiast w piśmie z dnia 24 stycznia 2012 r. z własnej inicjatywy wskazał cel udostępnienia żądanej informacji publicznej, który następnie Minister Finansów zacytował w decyzji z dnia 7 lutego 2012 r.

Mając powyższe na względzie, zasadnym było wydanie przez Ministra Finansów decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W związku z tym Minister Finansów wnosi jak na wstępie.

Z upoważnienia Ministra Finansów  
DYREKTOR  
Biura Dyrektora Generalnego  
*Bożena Ogrodowczyk*