

II SA/Wa 2249/12 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-05-07
Data wpływu	2012-12-18
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
Sędziowie	Adam Lipiński /przewodniczący/ Ewa Grochowska-Jung /sprawozdawca/ Ewa Marcinkowska
Symbol z opisem	648 Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego
Hasła tematyczne	Dostęp do informacji publicznej
Skarżony organ	Minister Zdrowia
Treść wyniku	Uchylono zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 112 poz 1198; art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1; Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Adam Lipiński, Sędziowie WSA Ewa Marcinkowska, Ewa Grochowska-Jung (spraw.), Protokolant starszy sekretarz sądowy Aneta Duszyńska, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 maja 2013 r. sprawy ze skargi K. I. na decyzję Ministra Zdrowia z dnia [...] października 2012 r. nr [...] w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej 1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję z dnia [...] sierpnia 2012 r.; 2. stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości; 3. zasądza od Ministra Zdrowia na rzecz skarżącego K. I. kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Minister Zdrowia decyzją z dnia [...] października 2012 r. nr [...] na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kpa, art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust 2 oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) utrzymał w mocy decyzje własną nr [...] z dnia [...] sierpnia 2012 r. o odmowie udostępnienia K.I. informacji publicznej.

W sprawie ustalono, że K.I. wniósł w dniu [...] maja 2012 r. do Ministerstwa Zdrowia wnioski o udostępnienie kopii orzeczenia arbitrażowego trybunału UNCITRAL w sprawie L.

Pismami z dnia [...] lipca 2012 r. Minister Zdrowia zwrócił się do L. oraz A. o wskazanie, które treści zawarte w przedmiotowym wyroku powinny zostać uznane za tajemnicę przedsiębiorcy zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia

16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. 2003 r., nr 153, poz. 1503, z późn. zm.). W odpowiedzi na ww. pisma organ otrzymał informację, iż znaczne fragmenty przedmiotowego orzeczenia stanowią tajemnicę przedsiębiorcy zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji i nie mogą zostać udostępnione jakiegokolwiek osobie trzeciej bez naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa S., a co za tym idzie wymagają usunięcia, jako dane chronione prawem. Mając powyższe na uwadze Minister Zdrowia w dniu [...] sierpnia 2012 r. wydał decyzję nr [...] odmawiającą dostępu do informacji publicznej.

Pismem z dnia [...] września 2012 r. K.I. zwrócił do organu

o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem decyzji Ministra Zdrowia

z dnia [...] sierpnia 2012 r. odmawiającej dostępu do informacji publicznej, wnosząc

o uchylenie przedmiotowej decyzji i udostępnienie informacji publicznej. Zarzucił przedmiotowej decyzji naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez nieudostępnienie informacji publicznej w postaci wskazanej we wniosku, naruszenie art. 3 ust. 1 pkt. 1 w zw. z art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, naruszenie art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 2, art. 13 ust. 1 i art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez żądanie wykazania szczególnego interesu publicznego dla informacji niewymagającej przetworzenia, naruszenie przepisu art. 10 ust. 1 kpa poprzez nieumożliwienie wypowiedzenia się, co do zebranych w sprawie dowodów.

W uzasadnieniu decyzji z dnia [...] października 2012 r. utrzymującej w mocy decyzję organu I instancji Minister stwierdził, że nie podzielił zarzutów wnioskodawcy, ponieważ postępowanie w sprawie było prowadzone w sposób prawidłowy. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez nieudostępnienie informacji publicznej w postaci wskazanej we wniosku oraz naruszenie art. 3 ust. 1 pkt. 1 w zw. z art. 14 organ stwierdził, że uprawnienie do uzyskania informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie wskazanym w art. 5 cytowanej ustawy, m.in. ze względu na tajemnice przedsiębiorcy. Przytaczając orzecznictwo sądów dotyczące tajemnicy przedsiębiorcy, organ wskazał, że żądana informacja – orzeczenie trybunału arbitrażowego, zawiera fragmenty dotyczące:

1. składu produktów leczniczych podmiotów z grupy S., będących przedmiotem postępowania arbitrażowego,
2. zawartość niejawnych dokumentów rejestracyjnych tychże produktów leczniczych,
3. szczegółowe informacje w zakresie podstaw odmowy ich harmonizacji,
4. dane osobowe pracowników lub zakontraktowanych konsultantów,
5. finansowe i organizacyjne informacje podmiotów z grupy S., nieujawnione do wiadomości publicznej i objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, oraz
6. inne informacje poufne.

Organ wskazał, że są to dane dotyczące procesu technologicznego, a tym samym stanowią one dla podmiotów istotną wartość gospodarczą. Ponadto szczegółowe informacje, stanowiące przedmiot wniosku nie zostały nigdy podane do wiadomości publicznej, w szczególności nie zostały upublicznione ani przez podmiot odpowiedzialny, ani przez Ministra Zdrowia. Organ podkreślił, że w toku prowadzonego postępowania arbitrażowego, jak również w odpowiedzi na pisma Ministra Zdrowia z dnia [...] lipca 2012 r. podmioty z grupy S. zastrzegły poufność informacji zawartych w przedmiotowym orzeczeniu, powołując się na ich wrażliwość oraz wartość handlową.

Odnosząc się do natomiast do zarzutu naruszenia art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 2, art. 13 ust. 1 i art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez żądanie wykazania szczególnego interesu publicznego dla informacji niewymagającej przetworzenia organ przytoczył wyrok NSA w Warszawie z dnia

17 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1347/05, z którego treści wynika, iż "informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma tak zwanej informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o 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 skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego". Organ wskazał, że pismem z dnia

[...] sierpnia 2012 r. zawiadomił wnioskodawcę o konieczności wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego w związku z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie udostępnienia kopii orzeczenia Trybunału Arbitrażowego w sprawie L. oraz A. przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi informację publiczną przetworzoną. Wnioskodawca nie wykazał jednak szczególnie istotnego interesu publicznego w zakresie wnioskowanej informacji.

Powyższa decyzja stała się przedmiotem skargi K.I. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w której wnioskował o jej uchylenie oraz uchylenie decyzji I instancji, a także o wykonanie czynności związanych z prawidłowym wykonaniem wniosku o udostępnienie informacji publicznej zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej. Zaskarżonym decyzjom zarzucił naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, poprzez nieudostępnienie informacji publicznej w postaci wskazanej we wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Naruszenie przepisu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 2, art. 13 ust. 1 i art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez żądanie wykazania szczególnego interesu publicznego dla informacji niewymagającej przetworzenia. Naruszenie art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. 2003 nr 153 poz. 1503 z późn. zm.), poprzez brak ustosunkowania się do faktu zastrzeżenia przez przedsiębiorcę tylko części informacji.

W odpowiedzi na skargę Minister Zdrowia wnioskował o jej oddalenie podtrzymując stanowisko przedstawione w zaskarżonych decyzjach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Skarga K.I. analizowana pod tym kątem zasługuje na uwzględnienie.

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. 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. 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 (ust. 2). 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 (ust. 3).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198

ze zm.), służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat funkcjonowania organów władzy publicznej. Używając w art. 2 ust. 1 pojęcia "każdemu", ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Przy czym owo "każdy" należy rozumieć, jako każdy człowiek (osoba fizyczna) lub podmiot prawa prywatnego. Ustawa ta reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazuje, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu oraz kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione. Oczywiście ustawa znajduje zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy spełniony jest jej zakres podmiotowy i przedmiotowy.

W rozpoznawanej sprawie istotnie został spełniony zakres podmiotowy

i przedmiotowy stosowania ustawy. Nie ulega bowiem wątpliwości i nie było też kwestionowane przez żadną ze stron, że Minister Zdrowia jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej natomiast żądana informacja ma charakter informacji publicznej.

Nie sporna jest również między stronami okoliczność, że żądana informacja - kopii orzeczenia arbitrażowego trybunału UNCITRAL w sprawie L. oraz A. przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej zawiera informacje, które nie podlegają udostępnieniu z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy.

Natomiast sporne jest czy samo zanominizowanie i usunięcie danych objętych przedmiotową tajemnicą pozwala przyjąć, że żądana informacja ma charakter przetworzony, a zatem czy jest potrzeba wykazywania po stronie wnioskodawcy wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego w uzyskaniu tych informacji.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania m.in. informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Innymi słowy mówiąc, wnioskujący o udzielenie informacji przetworzonej winien przed organem wykazać interes publiczny, bowiem w przeciwnym razie musi się liczyć z decyzją odmowną wydaną w trybie art. 16 ust. 1 ustawy. Pojęcie "interesu publicznego" nie jest zdefiniowane i funkcjonuje, jako pojęcie niedookreślone, jednakże w swej istocie odnosi się do spraw związanych z funkcjonowaniem podstawowych struktur państwowych i innych podmiotów publicznych. Inaczej rzecz ujmując, działanie w ramach interesu publicznego wiąże się z realną możliwością wpływania na funkcjonowanie instytucji państwa. Przenosząc zatem powyższe rozważania na grunt przepisu art. 3 ust. 1 pkt 1, stwierdzić należy, że informacje przetworzone, to takie informacje, które są

z jednej strony istotne z punktu interesu państwa, zaś z drugiej strony ich przetworzenie w sensie fizycznym musi się wiązać nie tyle z nakładem pracy i to nawet znacznym w zakresie czasowym, lecz – a właściwie przede wszystkim

– z formą owego przetworzenia. Stąd też za takie informacje uznać należy określony zbiór informacji prostych, których przetworzenie wymaga dokonania stanowczych analiz, obliczeń, wyciągów, zestawień statystycznych, środków finansowych

i osobowych. Natomiast takie czynności organu, jak np. zgromadzenie tych dokumentów, ich selekcja, analiza pod względem treści, są zwykłymi zabiegami związanymi z rozpatrywaniem wniosku o udzielenie informacji publicznej i nie noszą cech przetworzonej informacji.

Reasumując, informacja przetworzona jest jakościową nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej treści i postaci (por. wyrok NSA sygn. I OSK 2407/12 z dnia 9 stycznia 2013 r., wyrok WSA w Warszawie sygn. II SA/Wa 648/12 z dnia 5 czerwca 2012 r., publ.

Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Tymczasem w niniejszej sprawie Minister Zdrowia wskazał, że żądane orzeczenie arbitrażowego trybunału UNCITRAL w sprawie L. oraz A. przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej zawiera w sobie informacje niepodlegające udostępnieniu ze względu na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy i na tej podstawie odmówił udostępnienia tego dokumentu. Takie działanie organu, w ocenie Sądu, jest nieprawidłowe, bowiem skoro nie cały dokument objęty jest tajemnicą, a tylko jego część, to ta część dokumentu (niezawierająca danych prawem chronionych) winna być wnioskodawcy udostępniona, w myśl zasady jawności informacji publicznych.

Sąd nie podziela też stanowiska organu, co do charakteru żądanej informacji. W pierwszej kolejności należy wytknąć organowi, że nie uzasadnił na czym w jego ocenie, w niniejszej sprawie, polega przetworzony charakter żądanej informacji. Poprzestał jedynie na zacytowaniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 17 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1347/05, z którego treści wynika, iż "informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma tak zwanej informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o 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 skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego". Samo zacytowanie orzeczenia sądowego wydanego w innej sprawie, w ocenie Sądu, jest niewystarczające i nie daje wnioskodawcy możliwości polemiki z rozstrzygnięciem organu, a Sąd pozbawia możliwości kontroli takiego rozstrzygnięcia. Trudno bowiem odnieść się do argumentów których brak.

Niezależnie jednak od powyższego, Sąd pragnie zwrócić uwagę, że przytoczony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października

2006 r., sygn. akt I OSK 1347/05 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl) nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Tak rozpoznawany wniosek obejmował bowiem wiele pozycji, m.in. dotyczył informacji o prowadzonej przez podmiot obowiązany polityce zagranicznej

i wewnętrznej, zasadach funkcjonowania podmiotu, jak również zawierał wnioski

o sporządzenie wykazu pracowników zatrudnionych w podmiocie i sprawowanych przez nich funkcjach, preliminarzach wydatków, wykazach dotyczących posiadanego przez podmiot majątku itp. Tymczasem w niniejszej sprawie skarżący domaga się udostępnienia tylko jednego dokumentu. W celu jego udostępnienia należy usunąć, zanominizować dane chronione prawem - co do tego żadna ze stron nie ma wątpliwości. Nie można zatem, w ocenie Sądu, wskazać, że czynność polegająca na usunięciu fragmentów orzeczenia niepodlegających udostępnieniu spowoduje, że zyska ono charakter informacji przetworzonej tym bardziej, że organ ma wiedzę, które informacje tam zawarte nie podlegają udostępnieniu.

Nie zasługują również na uwzględnienie wywody organu dotyczące odmiennego sposobu udostępniania orzeczeń trybunału arbitrażowego. Abstrahując od rangi aktu, na które powołuje się organ, tj. Umowę między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Francuskiej w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji, podpisanej w Paryżu 14 lutego 1989 r. oraz Rezolucją 31/98 uchwaloną przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 15 grudnia 1976 r. – Regulamin Arbitrażowy Komisji Organizacji Narodów Zjednoczonych ds.

Międzynarodowego Prawa Handlowego (UNCITRAL), należy podnieść, że wskazana Umowa stanowi jedynie w art. 8 ust. 2, że jeżeli spór nie będzie rozstrzygnięty polubownie (...) zostanie on na wniosku którejkolwiek strony przedłożony do rozstrzygnięcia przez arbitraż.

Jest on przy tym rozstrzygany definitywnie, zgodnie z Regulami arbitrażowymi Komisji Narodów Zjednoczonych do spraw Międzynarodowego Prawa Handlowego, przyjętymi przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych na mocy uchwały 31/98 z dnia 15 grudnia 1976 r.

Nie sposób więc uznać, że uregulowane zostały w powyższym przepisie odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

Natomiast przepis art. 32 ust. 5 wskazanego Regulaminu Arbitrażowego UNCITRAL stanowi tylko, że wyrok może zostać podany do wiadomości publicznej wyłącznie za zgodą obu stron. W ocenie Sądu również powyższego zapisu nie można utożsamiać ze sformułowaniem odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji publicznej. Skoro tak, to w sprawie znajduje zastosowanie ustawa o dostępie do informacji publicznej, określająca przede wszystkim zasady i tryb dostępu do informacji posiadających walor informacji publicznych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie sygn. akt II SAB/Wa 252/12 z dnia 25 października 2012 r. publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Reasumując zarówno decyzja I, jak i II instancji opiera się na błędnym założeniu, że wniosek skarżącego dotyczy informacji publicznej przetworzonej, zatem warunkiem jej udostępnienia jest wykazanie szczególnie istotnego interesu publicznego w uzyskaniu tych informacji. Dlatego też organ ponownie rozpoznając sprawę z wniosku skarżącego weźmie pod uwagę powyższe rozważania Sądu oraz fakt, że umiejscowienie w żądanym dokumencie informacji prawnie chronionych nie może skutkować odmową udostępnienia całego tego dokumentu.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) orzekł jak w pkt 1 wyroku. Rozstrzygnięcie w kwestii wykonalności decyzji zostało wydane w oparciu o art. 152 cytowanej ustawy, zaś o zwrocie kosztów postępowania Sąd orzekł w myśl art. 200 cytowanej ustawy.