

PT



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 kwietnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Sławomir Antoniuk

Sędzia WSA

Piotr Borowiecki

Sędzia WSA

Ewa Radziszewska-Krupa (spr.)

Protokolant starszy specjalista

Ewa Kielak-Niedźwiedzka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 kwietnia 2024 r.
sprawy ze skargi Fundacji Mukobohaterowie z siedzibą w Gdańsku
na decyzję Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia
z dnia 2 października 2023 r. nr 17/2023/DGL
w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

1. uchyla zaskarżoną decyzję,
2. zasądza od Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia na rzecz Fundacji Mukobohaterowie z siedzibą w Gdańsku kwotę 200 (słownie: dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
starszy sekretarz sądowy

Marcin Rusznarz-Borkowski

UZASADNIENIE

I. Stan sprawy przedstawia się następująco.

1. Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia (zwany dalej „Prezes NFZ”) decyzją z 2 października 2023r. nr 17/2023/DGL odmówił Fundacji Mukobohaterowie z siedzibą w Gdańsku, reprezentowanej przez Wojciecha Szymańskiego (zwana dalej „Skarżącą”) udostępnienia informacji publicznej w sprawie udostępnienia danych dotyczących pacjentów włączonych do programu lekowego „LECZENIE CHORYCH NA MUKOWISCYDOZĘ (ICD-10: E84)” (zwany dalej „Programem”).

W podstawie prawnej decyzji powołano: art. 16 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022r., poz. 902, zwana dalej „u.d.i.p.”) i art. 104 ustawy z 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023r., poz. 775, ze zm., zwana dalej „k.p.a.”).

Prezes NFZ w uzasadnieniu decyzji wyjaśnił, że 7 sierpnia 2023r. wpłynął wniosek Skarżącej, dotyczący udostępnienia przez NFZ informacji publicznej o liczbie pacjentów, którzy są włączeni do Programu i takich, którzy zostali wyłączeni z niego (po spełnieniu kryteriów wyłączenia z Programu) z przyporządkowaniem do placówki, która udzieliła lub udziela leczenia wraz z podziałem na poszczególne terapie: z zastosowaniem: iwakaftoru w monoterapii; lumakaftoru w skojarzeniu z iwakaftorem; tezakaftoru/iwakaftoru w skojarzeniu z iwakaftorem; eleksakaftoru/tezakaftoru/iwakaftoru w skojarzeniu z iwakaftorem.

Prezes NFZ początkowo - pismem z 9 sierpnia 2023r. - poinformował Skarżącą, że wnioskowane dane nie są danymi publicznymi, ze względu na ich poziom szczegółowości. W wyniku skargi do WSA w Warszawie na bezczynność z 29 sierpnia 2023r. w przedmiocie rozpatrzenia ww. wniosku o udzielenie informacji publicznej, Prezes NFZ pismem z 11 września 2023r. przekazał Skarżącej informację statystyczną dotyczącą aktualnej liczby pacjentów w Polsce, którzy są włączeni i wyłączeni do Programu - jako odpowiedź na pierwszą część wniosku oraz skierował Skarżącą na strony internetowe, na których można uzyskać dane z Programu w możliwym do udostępnienia stopniu szczegółowości, np. ilość pacjentów leczonych danym lekiem dla poszczególnych regionów Polski.

Prezes FNZ, odnosząc się do wyszczególnienia liczby pacjentów z podziałem na poszczególne terapie, tj. schematy leczenia i ośrodki lecznicze, poinformował, że informacje te mają charakter przetworzony i w związku z tym, na podstawie art. 3 ust. 1 u.d.i.p., wezwał Skarżącą do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, dającego podstawę do udostępnienia ww. informacji w sposób wskazany w piśmie w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania.

Skarżąca udzieliła odpowiedzi w piśmie z 25 września 2023r., na powyższe wezwanie w wyznaczonym terminie, ale zdaniem Prezesa NFZ, wyjaśnienia nie wykazały na istnienie szczególnego interesu publicznego, dającego podstawę do udostępnienia ww. informacji publicznej. Wskazane przez Skarżącą okoliczności dotyczące potencjalnego wykorzystania wnioskowanej informacji: „chcemy przyrzeć się danym, aby ustalić czy część chorych nie „emigruje” do innych ośrodków, lub nie jest wykluczona z leczenia. Chcemy także uzyskać informację o tym czy ośrodki mające pod opieką pacjentów pediatrycznych nie posiadają na tle innych podobnych ośrodków dysproporcji w kontekście liczby pacjentów leczonych lumokoftorem w skojarzeniu z iwokoftorem oraz tezakoftoru/iwakoftoru w skojarzeniu z iwakoftorem do liczby pacjentów pod opiekę ośrodka” – nie wypełniały przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego. Decyzje o wyborze schematu leczenia w danym schorzeniu podejmuje lekarz, na podstawie wskazań medycznych i opisanych w zakresie świadczenia gwarantowanego kryteriów kwalifikacji do programu lekowego, jednakowych dla wszystkich ośrodków, a umowy na realizację programu lekowego nie determinują w inny sposób samego wyboru rodzaju terapii. Z informacji o ilości osób w poszczególnych schematach leczenia w danym ośrodku nie wyniknie wiedza o migracjach pacjentów między ośrodkami, ani o stopniu realizacji umów zawartych z NFZ przez podmioty lecznicze na leczenie w ramach Programu. Wysokość finansowania kontraktu na realizację świadczeń wynika zaś ze spełnienia wielu warunków przez sam podmiot leczniczy.

Udostępnienie żądanych informacji w żaden sposób nie prowadziłoby do usprawnienia działania państwa, nie spowodowałoby bardziej efektywnego wydatkowania środków publicznych, ani też w żaden inny sposób nie przyczyniłoby się do usprawnienia funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Polsce.

Prezes NFZ wyjaśnił, że nie dysponuje informacją w takim zakresie, o jaki wystąpiła Skarżąca. Konieczne jest więc przygotowanie stosownych analiz,

połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków (w tym czasu pracowników NFZ zaangażowanych w ich opracowanie. Udostępnienie informacji wymagałoby zatem opracowania zapytań do systemów bazodanowych, uwzględniających indeksowanie, normalizację danych, denormalizację w celach optymalizacji, optymalizację zapytań, rozproszony charakter baz danych, buforowanie, stworzenie odpowiednich indeksów, równoległe przetwarzanie oraz łączenie baz danych zawierających ogromne zbiory. Należy przy tym mieć na uwadze, że zapytanie łączące bazy danych może potencjalnie wpłynąć na pracę baz na serwerach, a nawet zablokować bazy danych lub spowolnić pracę systemu, który dedykowany jest wyłącznie do wykonywania zadań ustawowych (zasilania rejestrów danymi pochodzącymi od świadczeniodawców), zwłaszcza jeśli jest ono zbyt złożone lub jeśli baza danych jest obciążona dużą ilością zapytań. Wobec faktu, że zapytanie wymaga dużej liczby obliczeń, łączenia odrębnych i niezależnych baz danych i przeszukania wielu rekordów, co wpływa na wydajność ogólną systemu płatnika publicznego, w jego opracowaniu należy uwzględnić pracę równoczesnych połączeń, brak indeksów, a także samą złożoność zapytania. Dostęp do materiałów źródłowych wymaga więc pobrania za pomocą tak przygotowanych dedykowanych zapytań SQL zbiorów danych z obszernych, rozproszonych systemów informatycznych NFZ. Na tak uzyskanych materiałach analiza wymagałaby przeprowadzenia szeregu dodatkowych czynności kontrolnych, eliminujących ryzyko uzyskania niedokładnych danych wobec nierównoległego w czasie zasilania danymi systemów, z których należałoby skorzystać, a więc różnego stanu danych w tych systemach.

Udostępnienie danych byłoby ściśle powiązane ze znacznym nakładem pracy oraz dokonaniem takich czynności, które byłyby czasochłonne, obciążające system oraz rodziłyby skutek finansowy. Okoliczności te świadczą więc o tym, że informacja, której domaga się Skarżąca ma charakter informacji przetworzonej.

2. Skarżąca w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 listopada 2023r. wniosła o uchylenie ww. decyzji Prezesa NFZ oraz zasądzenie na rzecz Skarżącej kosztów postępowania, z uwagi na naruszenie:

- art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 w zw. z art. 8 i art. 11 k.p.a. w zakresie, w jakim z przepisów tych wynika obowiązek uzasadnienia decyzji administracyjnej, przez ich błędne zastosowanie, polegające na niewystarczającym uzasadnieniu decyzji;

- art. 19 ust 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, w zakresie w jakim przepis ten stanowi o prawie do swobodnego wyrażania opinii obejmującego swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru - przez jego niezastosowanie i prowadzenie postępowania w sposób uniemożliwiający uzyskanie informacji o funkcjonowaniu Programu, a w konsekwencji władcze i nieuzasadnione ograniczenie debaty publicznej dotyczącej praktycznych aspektów funkcjonowania Programu;

- art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950r., zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 i uzupełnionej Protokołem nr 2, w zakresie, w jakim z Konwencji wynika, że każdemu przysługuje prawo do otrzymywania i przekazywania informacji, bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe - poprzez jego niezastosowanie i zaniechanie udostępnienia informacji objętych wnioskiem oraz władcze i nieuzasadnione ograniczenie prawa do informacji, o funkcjonowaniu Programu, a w konsekwencji władcze i nieuzasadnione ograniczenie debaty publicznej o praktyce funkcjonowania Programu;

- art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. (dalej zwana „Konstytucja RP”) w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę prawa do uzyskiwania informacji - przez jego niezastosowanie, polegające na nieudostępnieniu informacji o działalności NFZ, nieuzasadnione ograniczenie debaty publicznej oraz uniemożliwienie poddania działania NFZ społecznej kontroli;

- art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w zakresie w jakim przepis ten ustanawia instytucję informacji przetworzonej - przez błędne uznanie, że wnioskowane informacje stanowią informację przetworzoną oraz błędne przyjęcie, że w sprawie nie istnieje szczególnie uzasadniony interes publiczny, przemawiający za udostępnieniem informacji, nawet w przypadku zakwalifikowania jej jako informacji przetworzonej.

Skarżąca w uzasadnieniu skargi zaznaczyła, że Prezes NFZ posiada wnioskowane informacje, ale nieprawidłowo uznał, że część z nich ma charakter przetworzony. Skarżąca wskazała, że konieczne zadania, o których mowa w decyzji to wyszukanie i przygotowanie, co jest wymagane przy każdym wniosku. Przetworzenie wymaga zaś czynnika intelektualnego i w tym zakresie Skarżąca

powołała się na poglądy piśmiennictwa i orzecznictwa. Wyjaśniła też, że jakkolwiek realizacja wniosku wiązała by się z czasochłonnymi i pracochłonnymi czynnościami, ale Prezes NFZ, zgodnie z art. 13 ust. 2 u.d.i.p., mógł przedłużyć termin na udostępnienie informacji, do 2 miesięcy, co byłoby wystarczające, aby udostępnić wszystkie informacje. Skarżąca podniosła też, że organ nie sprecyzował też swoich szacunków, a zaskarżona decyzja ogranicza się do wyłączenie do wskazania, że realizacja wniosku wymagałoby „znacznego nakładu pracy”, „poświęcenia czasu pracowników” NFZ oraz „rodziłoby skutek finansowy”. Nie podano ilu pracowników musiałoby być zaangażowanych do realizacji wniosku oraz jaki czas zajęłoby im opracowanie odpowiedzi. W takiej sytuacji wątpliwe jest (a co najmniej nie zostało to przez Prezesa NFZ wykazane), że realizacja ww. wniosku rzeczywiście mogłaby negatywnie wpłynąć na bieżącą pracę organu. Skarżąca przypomniała, że prawo do informacji jest jednym z najważniejszych praw konstytucyjnych. Obowiązkiem organów administracji publicznej jest taka organizacja pracy, aby zapewnić sprawną realizację wszystkich nałożonych na nie zadań, także tych informacyjnych.

Zdaniem Skarżącej, nawet w przypadku stwierdzenia, że Prezes NFZ prawidłowo zakwalifikował żądane informacje, jako przetworzone, Skarżąca wykazała w piśmie z 25 września 2023r., że działa dla szerszej grupy osób (w imieniu wszystkich pacjentów chorych na mukowiscydozę), w celu społecznie użytecznym (optymalizacja wykorzystania środków publicznych i zapewnienie równego dostępu do leczenia wszystkim chorym, niezależnie od miejsca zamieszkania, czy sytuacji finansowej) i ma możliwość rzeczywistego wykorzystania informacji – fundacja ma odpowiednie środki do zapewnienia realizacji misji (por. wyrok WSA w Gdańsku z 4 sierpnia 2022r. sygn. akt III SA/Gd 476/22).

3. Prezes NFZ w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko.

II. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

1. skarga podlegała uwzględnieniu, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty mogły być uznane za zasadne.

2. Sąd na wstępie wyjaśnia, że zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022r., poz. 2492 ze zm.) oraz na

Sygn. akt II SA/Wa 2174/23

mocy art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023r. poz. 1634 ze zm., zwana dalej „P.p.s.a.”), Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że Sądy administracyjne nie orzekają merytorycznie, tj. nie wydają orzeczeń, co do istoty sprawy, lecz badają zgodność zaskarżonego aktu administracyjnego z obowiązującymi przepisami prawa, określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami procedury administracyjnej, normującymi zasady postępowania przed organami administracji publicznej.

Sąd w świetle ww. przepisów, w zakresie swojej właściwości ocenia zaskarżoną decyzję administracyjną, postanowienie, czy też inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z punktu widzenia ich zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydania tego aktu lub podjęcia spornej czynności. Chodzi więc o kontrolę aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dokonywaną pod względem ich zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi, nie zaś według kryteriów słuszności.

Z art. 145 § 1 pkt 1 P.p.s.a., wynika, że Sąd uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi: a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Tym samym zaskarżone akty mogą ulec uchyleniu tylko wtedy, gdy organom administracji publicznej można postawić uzasadniony zarzut naruszenia prawa, czy to materialnego, czy to procesowego, jeżeli naruszenie to miało, bądź mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

Sąd w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części, na mocy art. 151 P.p.s.a., oddala skargę odpowiednio w całości albo w części.

3. Sąd, mając powyższe przepisy na względzie, uznał, że zaskarżona decyzja - odmawiająca Skarżącej udostępnienia ww. informacji publicznej - naruszała przede wszystkim normy prawa procesowego i to w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy – na prawidłowe zastosowanie przepisów prawa materialnego - co spowodowało przedwczesne zastosowanie przez Prezesa NFZ art. 16 ust. 1, art. 3

ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Sąd uznał bowiem, że Prezes NFZ, wydając zaskarżoną decyzję, dopuścił się przede wszystkim - mogącego mieć zasadniczy wpływ na wynik sprawy - naruszenia przepisów procedury administracyjnej, a w szczególności art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a., a także art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 16 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., z uwagi na niedostateczne wyjaśnienie w uzasadnieniu decyzji, dlaczego uznał, że wnioskowana przez Skarżącą informacja stanowi informację przetworzoną, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

W konsekwencji należało przyjąć, że Prezes NFZ w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie podjął należytej próby wykazania, że rzeczywiście po stronie Skarżącej zachodziła konieczność wskazania, że uzyskanie wnioskowanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Zdaniem Sądu, naruszenie powołanych wyżej przepisów postępowania administracyjnego, jak i związana z tym uchybieniem niewłaściwa ocena prawidłowości zastosowania norm prawa materialnego, mogły mieć istotny wpływ na ostateczny wynik sprawy, a więc stanowią dostateczną podstawę prawną do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji.

Sąd zauważa, że Konstytucja RP w art. 61 ust. 1 stanowi wyraźnie, 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 kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP). Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (vide: art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Prawo do informacji publicznej ma zatem służyć tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, które kontroluje działania władzy publicznej, a działania te mają być bardziej transparentne. U.d.i.p. służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy o funkcjonowaniu organów

władzy publicznej, jak też podmiotów realizujących zadania publiczne, bądź też dysponujących majątkiem publicznym. Ustawa ta, stanowiąc regulację prawną uszczegóławiającą realizację konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych. Wskazuje też wyraźnie, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu i kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione.

W sprawie okolicznością niesporną było to, że spełniono zakres podmiotowy, jak i przedmiotowy stosowania u.d.i.p. Prezes NFZ, do którego zwróciła się Skarżąca jest podmiotem zobowiązanym na gruncie u.d.i.p. do udostępnienia posiadanej informacji, mającej walor informacji publicznej, zaś wnioskowane przez stronę skarżącą informacje mieściły się w szeroko rozumianym pojęciu informacji publicznej.

Zgodnie z art. 1 u.d.i.p., każda informacja w sprawach publicznych stanowi informację publiczną, w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w niniejszej ustawie. Zakres przedmiotowy informacji publicznej wymienia art. 6 u.d.i.p. Na podstawie regulacji zawartych w tym przepisie przyjmuje się, że każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz, podmiotów sprawujących funkcje publiczne albo odnosząca się do innych podmiotów, wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa, stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu.

Prezes NFZ, wydając w sprawie zaskarżoną decyzję, nie kwestionował, że żądana informacja posiada przymiot informacji publicznej.

W tej sytuacji należało uznać, że istota sporu w sprawie sprowadzała się do oceny, czy Prezes NFZ, jako podmiot zobowiązany do udostępnienia wnioskowanej informacji, prawidłowo uznał, że informacja objęta drugą częścią ww. wniosku Skarżącej (przyporządkowania pacjentów do placówki, która udzieliła lub udziela leczenia wraz z podziałem na poszczególne terapie: z zastosowaniem: iwakaftoru w monoterapii; lumakaftoru w skojarzeniu z iwakaftorem; tezakaftoru/iwakaftoru w skojarzeniu z iwakaftorem; eleksakaftoru/tezakaftoru/iwakaftoru w skojarzeniu z iwakaftorem) miały charakter informacji publicznej przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. i w związku z tym, czy możliwe było wezwanie Skarżącej do wskazania, na czym polega szczególnie interes publiczny przemawiający za

udzieleniem wnioskowanej informacji. Koniecznym było więc dokonanie odkodowania zarówno pojęcia „informacji publicznej przetworzonej”, jak i pojęcia „szczególnego interesu publicznego”.

W ocenie Sądu, w związku z tym wskazać należy, że rację miała Skarżąca podnosząc w skardze, że informacja przetworzona wymaga podjęcia przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej określonego działania intelektualnego w odniesieniu do odpowiedniego zbioru znajdujących się w jego posiadaniu informacji i nadania skutkom tego działania cech informacji publicznej. W efekcie „przetworzenia” dochodzi do powstania nowego jakościowo dokumentu. Jednocześnie, przyjmuje się, że informacja publiczna przetworzona to taka, która - co do zasady - wymaga dokonania stosownych analiz, obliczeń zestawień statystycznych, ekspertyz połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskiwanie określonych środków osobowych i finansowych (zob. m.in. prof. dr hab. M. Chmaj /w:/ M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wydanie 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018 i cytowany tam wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2005r. sygn. akt II SA/Wa 481/05; podobnie: m.in. wyrok NSA z 6 września 2016r. sygn. akt I OSK 293/15).

W judykaturze przyjmuje się ponadto, że przetworzenie informacji jest zebraniem lub zsumowaniem, często na podstawie różnych kryteriów, pojedynczych wiadomości, znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Te pojedyncze wiadomości mogą być ze sobą w różny sposób powiązane i mogą występować w różnej formie. Przetworzenie jest równoznaczne z koniecznością odpowiedniego zestawienia informacji, samodzielnego ich zredagowania, związanego z koniecznością przeprowadzenia przez zobowiązany podmiot czynności analitycznych, których końcowym efektem jest dokument pozwalający na dokonanie przez jednostkę samodzielną interpretacji i oceny. Proces przetwarzania, którego istotnym elementem jest włożenie wysiłku intelektualnego w przygotowanie informacji, musi prowadzić do jakościowo nowej informacji. Mamy tu zatem do czynienia z opracowaniem informacji jednostkowych i wykreowaniem nowego typu informacji, które można określić mianem informacji źródłowych (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z 19 grudnia 2005r. sygn. akt IV SAB/Wr 47/05).

Zdaniem Sądu, należy mieć również na względzie i to, że informacja publiczna przetworzona to często taka informacja, na którą składa się pewna suma tzw.

Sygn. akt II SA/Wa 2174/23

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. Tego typu zabiegi czynią zatem takie informacje proste informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego (tak również: m.in. wyrok NSA z 17 października 2006r. sygn. akt I OSK 1347/05).

Wskazać ponadto należy, że w judykaturze podnoszono, że gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie dysponuje na dzień złożenia wniosku gotową informacją, a jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności polegających na sięgnięciu np. do dokumentacji źródłowej, wtedy wytworzenie dokumentu żądanej treści wskazywać będzie na proces jej przetworzenia. Wówczas żądana informacja będzie miała charakter informacji przetworzonej, to jest takiej, która - co do zasady - wymaga dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych (zob. m.in. wyroki WSA w Warszawie z: 27 czerwca 2007r. sygn. akt II SA/Wa 112/07; 22 sierpnia 2007r. sygn. akt II SA/Wa 1048/07).

Sąd zgadza się ponadto ze Skarżącą, że pojęcie „informacji publicznej przetworzonej” jest pojęciem nieostrym i nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane. Niemniej, analiza dotychczasowego orzecznictwa sądowego daje podstawę do odkodowania swego rodzaju opisowej definicji tego pojęcia, stanowiącej wynik wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Informacja publiczna przetworzona to zatem taka informacja publiczna, która:

- w chwili złożenia wniosku w zasadzie nie istnieje w kształcie objętym wnioskiem, a niezbędnym podstawowym warunkiem jej wytworzenia jest przeprowadzenie przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste (por. wyrok NSA z 30 września 2015r. sygn. akt I OSK 1746/14);

- jest wynikiem ponadstandardowego nakładu pracy podmiotu zobowiązanego wymagającej użycia dodatkowych sił i środków oraz zaangażowania intelektualnego w stosunku do posiadanych przez niego danych i wyodrębniana w związku

z żądaniem wnioskodawcy oraz na podstawie kryteriów przez niego wskazanych; jest to zatem informacja przygotowywana "specjalnie" dla wnioskodawcy, wedle wskazanych przez niego kryteriów (por. wyroki NSA z: 5 kwietnia 2013r. sygn. akt I OSK 89/13, LEX nr 1368968; 17 października 2006r. sygn. akt I OSK 1347/05, LEX nr 281369) na podstawie pierwotnego zasobu danych (por. wyroki NSA z: 12 grudnia 2012r. sygn. akt I OSK 2149/12; 5 kwietnia 2013r. sygn. akt I OSK 89/13; 3 października 2014r. sygn. akt I OSK 747/14);

- jest wynikiem działań wykraczających poza zakres działań mieszczących się w ramach podstawowych kompetencji organu; przy rozstrzygnięciu tego typu spraw należy mieć na uwadze, że ograniczenie wprowadzone art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w zakresie udzielania informacji publicznej przetworzonej ma zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupiać się będą nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych kompetencji, lecz na czynnościach związanych z udzielaniem informacji publicznej (wyroki NSA z 5 września 2013r. sygn. akt I OSK 953/13, sygn. akt I OSK 866/13 oraz sygn. akt I OSK 865/13); „proces powstawania informacji (przetworzonej) skupia podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej na jej wytworzeniu dla wnioskodawcy, odrywając go od przypisanych mu kompetencji i zadań, toteż ustawodawca zdecydował, że proces wytworzenia nowej informacji w oparciu o posiadane dokumenty obwarowany będzie koniecznością wykazania, że jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego" (por. wyrok NSA z 9 października 2010r. sygn. akt I OSK 1737/12);

- może być jakościowo nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego (por. wyroki NSA z: 28 kwietnia 2016r. sygn. akt I OSK 2658/14; 5 stycznia 2016r. sygn. akt I OSK 33/15);

- nie musi być wyłącznie wytworzoną rodzajowo nową informacją - informacja przetworzona obejmuje 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 (zob. np. wyroki NSA z: 5 marca 2015r. sygn. akt I OSK 863/14; 4 sierpnia 2015r. sygn. akt I OSK 1645/14; 9 sierpnia 2011r. sygn. akt I OSK 977/11);

- której przygotowanie jest zdeterminowane szerokim zakresem (przedmiotowym, podmiotowym, czasowym) wniosku, wymagającym zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) znacznej ilości dokumentów - "informacja przetworzona, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., to nie tylko taka, która powstaje w wyniku poddania posiadanych informacji analizie albo syntezie i wytworzenia w taki właśnie sposób nowej jakościowo informacji (...); w pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku, wymagający zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) wielu dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób, pomimo że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej (zob. np. wyroki NSA z: 2 października 2014r. sygn. akt I OSK 140/14; 21 września 2012r. sygn. akt I OSK 1477/12, LEX nr 1264566; 9 sierpnia 2011r. sygn. akt I OSK 792/11, LEX nr 1094536; 8 czerwca 2011r. sygn. akt I OSK 426/11, LEX nr 1135982; 17 października 2006r. sygn. akt I OSK 1347/05, LEX nr 281369).

Sąd, mając na względzie wyżej przedstawione rozumienie pojęcia informacji publicznej przetworzonej oraz odnosząc je do realiów sprawy, doszedł do przekonania, że o ile można uznać, że Prezes NFZ w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji prawidłowo odkodował znaczenie pojęcia informacji publicznej przetworzonej, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., o tyle nie dokonał szerszej analizy,

z której wynikałoby, dlaczego część z wnioskowanych przez Skarżącą informacji publicznych ma charakter informacji przetworzonej. Warto zauważyć, że w dotychczasowym orzecznictwie trafnie wskazano, że na tle art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. nie można zaniechać indywidualnej klasyfikacji informacji publicznej w każdej konkretnej sprawie (vide: m. in. wyrok NSA z 18 sierpnia 2016r. sygn. akt I OSK 19/15).

Prezes NFZ w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie sprecyzował swoich szacunków dotyczących nakładu pracy potrzebnego do opracowania zapytań do systemów bazodanowych. Nie wyjaśnił ile czasu zajęłoby indeksowanie, normalizacja danych, denormalizacja w celach optymalizacji, optymalizacja zapytań. Prezes NFZ odwołał się jedynie do terminologii informatycznej: rozproszonego charakteru baz danych, do buforowania, stworzenia odpowiednich indeksów, równoległego przetwarzanie oraz łączenie baz danych zawierających ogromne zbiory. Jakkolwiek jest to terminologia fachowa, tym niemniej w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, nie podano ilo czasu zajmie wykonanie tych procesów. Dodatkowo stwierdzić należy, że jakkolwiek Prezes NFZ w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazał, że w sprawie należy mieć na uwadze, że zapytanie łączące bazy danych może potencjalnie wpłynąć na pracę baz na serwerach, a nawet zablokować bazy danych lub spowolnić pracę systemu, który dedykowany jest wyłącznie do wykonywania zadań ustawowych (zasilania rejestrów danymi pochodzącymi od świadczeniodawców), zwłaszcza jeśli jest ono zbyt złożone lub jeśli baza danych jest obciążona dużą ilością zapytań, to nie przybliżył ile wszystkie te procesy mogą zająć czasu i ilu informatyków musiałoby pracować przy tak opisanych zadaniach. Podnieść też należy, że jakkolwiek Prezes NFZ wyjaśnił, w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, że wobec faktu, że zapytanie wymaga dużej liczby obliczeń, łączenia odrębnych i niezależnych baz danych i przeszukania wielu rekordów, co wpływa na wydajność ogólną systemu płatnika publicznego, a w jego opracowaniu należy uwzględnić pracę równoczesnych połączeń, brak indeksów, a także samą złożoność zapytania – nie podał ile czasu będzie to wymagało i ilu pracowników należałoby wziąć pod rozwagę przy wykonaniu ww. zadań. Prezes NFZ nie wyjaśnił też ile czasu należałoby poświęcić na przygotowanie dedykowanych zapytań SQL, które umożliwiają dostęp do materiałów źródłowych. Już powyższe uwagi wskazują, że rację miała skarżąca, wskazując w uzasadnieniu skargi, że zaskarżona decyzja

ogranicza się do wyłącznie do wskazania, że realizacja wniosku wymagałoby „znacznego nakładu pracy”, „poświęcenia czasu pracowników” NFZ oraz „rodziłoby skutek finansowy”. Nie podano ilu pracowników musiałoby być zaangażowanych do realizacji wniosku oraz jaki czas zajęłoby im opracowanie odpowiedzi. Taka argumentacja mogłaby być użyta w każdej sprawie i nie ma charakteru zindywidualizowanego. Takie działanie organu należy, zdaniem Sądu, uznać za nieprawidłowe. W konsekwencji, uznać należy, że nie jest wystarczające takie skonstruowanie uzasadnienia decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, w której organ, uzasadniając ową odmowę, skupia się wyłącznie na ogólnym zdefiniowaniu pojęcia informacji publicznej przetworzonej bez jednoczesnego odniesienia tych ustaleń do konkretnej informacji wnioskowanej przez Skarżącą.

Skoro z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynikają jakiegokolwiek konkretne dane, wskazujące na określony choćby przybliżonymi szacunkami nakład pracy konieczny do sporządzenia żądanej informacji, należało przyjąć, że Prezes NFZ nie wskazał na prawidłowość swojego stanowiska, a tym samym nieprawidłowo zastosował art. 16 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Dopiero podanie konkretnych informacji może doprowadzić do właściwej konstatacji, że mamy do czynienia z informacją przetworzoną, czego nie można wykluczyć w sprawie. Powyższe, wymaga jednak właściwego wyjaśnienia, zgodnie z dyspozycją przepisów przewidujących zasadę prawdy obiektywnej: art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. oraz prawidłowego uzasadnienia decyzji, zgodnie z zasadami określonymi w art. 11 i art. 107 § 3 k.p.a., czego w sprawie zabrakło. Analogiczne stanowisko było wielokrotnie prezentowane w judykaturze (por. m.in. wyrok NSA z 14 kwietnia 2017r. sygn. akt I OSK 2791/16). Zdaniem Sądu ww. wadliwości proceduralne powodowały też naruszenia zasady zaufania do organów administracyjnych, o której mowa w art. 8 § 1 k.p.a.

Sąd wskazuje ponadto, że jakkolwiek żądany przez Skarżącą zakres informacji może mieć charakter informacji przetworzonej i Sąd na tym etapie tego nie neguje, niemniej jednak obowiązkiem Prezesa NFZ, jako podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji, jest precyzyjne wyjaśnienie, dlaczego żądana przez Skarżącą informacje publiczne posiadają walor informacji publicznej przetworzonej w odniesieniu do konkretnych danych. Ogólnikowe twierdzenie, bez odwołania się do

konkretów, wskazują, że Prezes NFZ w zaskarżonej decyzji nie przedstawił przekonywujących argumentów, które pozwoliły Sądowi w sposób jednoznaczny przyjąć, że podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej w sposób właściwy wykazał, że żądana przez Skarżącą informacje publiczne mogą być uznane za informacje przetworzone. W tej sytuacji, przyjąć trzeba, że zastosowana przez Prezesa NFZ kwalifikacja była arbitralna i nie poddawała się weryfikacji składu orzekającego Sądu. Bez bliższych informacji zawartych w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, nie sposób stwierdzić, czy istotnie w przypadku wnioskowanej informacji publicznej do czynienia z informacją przetworzoną, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

4. Tym samym, Sąd stwierdził, że Prezes NFZ winien w toku ponownego postępowania przede wszystkim wyjaśnić dokładnie, dlaczego uznał, że żądana informacja stanowi, z uwagi na sposób jej wyszukania, informację złożoną, o której mowa w art. 3 ust. 1 u.d.i.p. Prezes NFZ, rozpatrując ponownie sprawę, uwzględni ocenę prawną, sformułowaną w niniejszym uzasadnieniu.

5. Zdaniem Sądu niezasadne były natomiast pozostałe zarzuty skargi, w tym przede wszystkim zarzut naruszenia ww. art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i art. 10 ust. 1 ww. Konwencji. Wprawdzie Prezes NFZ, wydając zaskarżoną decyzję odmowną naruszył art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w związku z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 11 i art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 8 § 1 k.p.a., tym niemniej nie oznacza to, że w ten sposób naruszył też prawo Skarżącej do swobodnego wyrażania opinii i prawo do wolności wyrażania opinii, które niewątpliwie wiążą się z prawem do uzyskania informacji publicznej.

W ocenie Sądu uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie wskazuje też, że Prezes NFZ naruszył i to w stopniu istotnym art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który daje każdemu obywatelowi prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zakres i charakter prawa do informacji określają bowiem art. 61 ust. 1 i 2 oraz 3 Konstytucji RP. Z art. 61 ust. 3 Konstytucji wynika, że „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 (por. wyrok NSA z 21 kwietnia 2017r. sygn. akt I OSK 1953/15). Skoro organ, uzasadniając odmowę

udzielenia wnioskowanej informacji odwołał się w zaskarżonej decyzji do przepisu prawa, który pozwala na ograniczenie dostępu do informacji publicznej - art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. – to niemożliwe jest uznanie, że naruszono w ten sposób art. 61 ust. 1, czy art. 61 ust. 2 Konstytucji RP.

5. Sąd, reasumując stwierdza, że brak wyjaśnienia w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji dlaczego część żądanych przez Skarżącą informacji ma charakter informacji przetworzonej, o czym mowa wyżej, wskazywała jedynie na ww. wadliwości proceduralne, które uzasadniały uwzględnienie skargi. Skoro bowiem na podstawie uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie można zweryfikować, czy w sprawie istotnie mamy do czynienia z informacją przetworzoną, w rozumieniu wyżej wskazanym judykatury, skargę należało uwzględnić.

Sąd, mając to na względzie, na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) P.p.s.a. uchylił zaskarżoną decyzję (punkt pierwszy sentencji). Orzeczenie z punktu drugiego sentencji, o zasądzeniu od Prezesa NFZ na rzecz Skarżącej wpisu od skargi, ma uzasadnienie w treści art. 200 i art. 209 P.p.s.a., gdyż Skarżąca działała osobiście, a wpis sądowy był jedynym udokumentowanym kosztem związanym ze sprawą i wynosił 200 złotych.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

starszy sekretarz sądowy

Marcin Rusinowicz-Borkowski