

II SA/Wa 386/18 - Wyrok WSA w Warszawie

Data orzeczenia	2018-08-02	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2018-03-12	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie	
Sędziowie	Danuta Kania /przewodniczący sprawozdawca/ Iwona Dąbrowska Maria Werpachowska	
Symbol z opisem	6480	
Hasła tematyczne	Dostęp do informacji publicznej	
Skarżony organ	Inne	
Treść wyniku	Uchylono zaskarżoną decyzję	
Powołane przepisy	Dz.U. 2018 poz 1302 art. 134 par. 1 i 2, art. 200, art. 205, art. 145 par. 1 pkt 1 lit. a i c <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity</i> Dz.U. 2016 poz 1764 art. 4 ust. 1 i 3, art. 1 ust. 1, art. 6 <i>Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - tekst jedn.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Danuta Kania (spr.), Sędziowie WSA Maria Werpachowska, Iwona Dąbrowska, Protokolant specjalista Aleksandra Weiher, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 sierpnia 2018 r. sprawy ze skargi Fundacji [...] z siedzibą w Z. na decyzję Dyrektora [...] – Państwowego Instytutu Badawczego w W. z dnia [...] stycznia 2018 r. nr [...] w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej 1. uchyla zaskarżoną decyzję, 2. zasądza od Dyrektora [...] – Państwowego Instytutu Badawczego w W. na rzecz Fundacji [...] z siedzibą w Z. kwotę 697 zł (słownie: sześćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia [...] grudnia 2017 r., powołując art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2016 poz. 1764 ze zm.), dalej: "u.d.i.p.", Fundacja [...] z siedzibą w [...], zwróciła się do Dyrektora [...] z siedzibą w [...] o udostępnienie informacji publicznej w postaci listy wszystkich **domen** zarejestrowanych w **domenie** gov.pl.

Jednocześnie Fundacja wniosła o przesłanie odpowiedzi na wskazany adres poczty elektronicznej w formie plików komputerowych.

Pismem z dnia [...] stycznia 2018 r. Dyrektor [...], powołując art. 13 ust. 2 u.d.i.p., poinformował Fundację, że wniosek z dnia [...] grudnia 2017 r. zostanie rozpatrzony do dnia [...] stycznia 2018 r.

Decyzją z dnia [...] stycznia 2018 r. nr [...] Dyrektor [...] odmówił Fundacji [...] udostępnienia informacji objętych wnioskiem z dnia [...] grudnia 2017 r.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że w ocenie [...] zestawienie wszystkich nazw zarejestrowanych w **domenie** .gov.pl nie ma charakteru informacji publicznej.

Zaznaczono również, że nazwy **domen** zarejestrowane w **domenie** .pl, w tym w subdomenie (strefie) .gov.pl, są dostępne publicznie. Istnienie danej nazwy **domeny** można potwierdzić korzystając z protokołu DNS lub prowadzonej przez [...], jako rejestr **domeny** najwyższego poziomu .pl, powszechnie dostępnej bazy danych o abonentach **domen** Internetowych. [...] oferuje następujące sposoby dostępu do bazy [...]: formularz dostępny na stronie [...]; serwer usługi [...] uruchomiony na [...] (port 43), z którego można skorzystać używając

standardowych narzędzi np. [...],[...].

Wskazano również, że abonentem nazwy w **domenie** .gov.pl, zgodnie z Regulaminem nazw w **domenie** .gov.pl (www.dns.pl/gov/regulamin.html), mogą być powołane jednostkowym aktem prawnym: (1) organy władzy publicznej, z wyłączeniem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz stowarzyszeń gmin, (2) organy samorządu zawodowego, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Zatem informacje szczegółowe w zakresie nazw zarejestrowanych przez poszczególne organy władzy publicznej mogą zostać również uzyskane od konkretnego organu.

Niezależnie od powyższego podano, że nawet gdyby hipotetycznie uznać, iż wnioskowana informacja ma charakter publiczny, nie podlega ona udostępnieniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, jakim jest [...].

W dalszej części uzasadnienia decyzji powołano art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503), dalej: "u.z.n.k.", wskazując, iż dla odmowy udostępnienia określonej informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy spełnione muszą być przesłanki formalne i materialne. Przesłanka formalna wyraża się w zmanifestowaniu woli konkretnego przedsiębiorcy utajnienia określonych informacji. Z kolei przesłanka materialna polega na tym, że informacje objęte tajemnicą przedsiębiorcy powinny stanowić informacje, których ujawnienie mogłoby mieć wpływ na jego sytuację ekonomiczną, jakkolwiek nie muszą mieć same w sobie wartości gospodarczej.

Zagregowana lista nazw **domen** utrzymywanych w **domenie** .gov.pl nie istnieje jako zestawienie gotowe do wydania - jej sporządzenie wymagałoby przetworzenia danych z systemów [...]. Dostęp do tych systemów [...], który pozwoliłby na wygenerowanie takiej informacji, ma jedynie kilkunastu pracowników [...]. Informacja ta nie jest dostępna dla wszystkich pracowników [...], ale również nie jest udostępniana żadnym osobom trzecim. Nieudostępnianie przez rejestr zagregowanej listy nazw **domen** utrzymywanych w **domenie** .pl, czy którejkolwiek z jej subdomen, w tym w subdomenie .gov.pl, jest podyktowane przede wszystkim względami bezpieczeństwa rejestru **domeny** krajowej .pl, prowadzonego przez [...]. Pełna lista nazw **domen** będzie stanowić zasób informacji pozwalający na konstruowanie różnego rodzaju ataków informatycznych (takich jak DDOS, spam, typosquatting, czy cybersquatting).

Ujawnienie przez [...] zagregowanej listy nazw **domen** utrzymywanych w **domenie** .gov.pl mogłoby zatem doprowadzić do naruszenia praw abonentów tych nazw **domen** lub nawet interesów użytkowników stron internetowych powiązanych z nazwami **domen** w **domenie** .gov.pl, np. poprzez utrudnienie korzystania z publikowanych na tych stronach zasobów. Biorąc pod uwagę, że jednym z podstawowych obowiązków [...] jako rejestru **domeny** .pl jest zapewnienie **domenie** najwyższego poziomu .pl bezpieczeństwa i stabilności, [...] powziął i od wielu lat utrzymuje stosowne zabezpieczenia w zakresie dostępu do swoich systemów i danych w nich zgromadzonych, w szczególności konsekwentnie nie ujawnia zagregowanej listy nazw **domen** utrzymywanych w **domenie** .pl ani w jej subdomenach, jak również maksymalnie ogranicza możliwość wygenerowania takich informacji z systemów [...] swoim pracownikom.

Pismem z dnia 7 lutego 2018 r. Fundacja [...] wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na decyzję Dyrektora [...] z dnia [...] stycznia 2018 r. w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej objętej wnioskiem z dnia [...] grudnia 2017 r. zarzucając naruszenie:

1) art. 1 ust. 1 u.d.i.p. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że informacja w postaci listy wszystkich **domen** zarejestrowanych w **domenie** gov.pl nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu treści

powołanego przepisu, podczas gdy żądana informacja spełnia podmiotowe i przedmiotowe kryterium informacji publicznej;

2) art. 17 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 1 w zw. art. 5 ust. 2 u.d.i.p. poprzez wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej z powołaniem się na tajemnicę przedsiębiorcy, podczas gdy w okolicznościach niniejszej sprawy nie było podstaw do powołania się na ww. ograniczenie;

3) art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. poprzez nieudostępnienie stronie skarżącej w ustawowym terminie informacji publicznej objętej wnioskiem z dnia [...] grudnia 2017 r.

W związku z powyższymi zarzutami strona skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji oraz o zasądzenie od Dyrektora [...] zwrotu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw, w tym kosztów zastępstwa prawnego, według norm przepisanych.

W motywach skargi wskazano, że zgodnie z treścią statutu [...], stanowiącego załącznik do decyzji nr [...] Ministra Cyfryzacji z dnia [...] września 2017 r. (Dz. Urz. Ministra Cyfryzacji, poz. 29), do podstawowej działalności Instytutu należy prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie pozostałych nauk przyrodniczych i technicznych oraz w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych. Przedmiotem działania [...] jest m.in. prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych w zakresie telekomunikacji, teleinformatyki, informatyki, cyberbezpieczeństwa, funkcjonowania polskiego rejestru **domen** internetowych, społeczeństwa informacyjnego. Jak wynika z treści Regulaminu nazw w **domenie** .gov.pl z dnia 26 marca 2013 r., [...] świadczy usługi w zakresie utrzymywania nazw w **domenie** .gov.pl. Stosownie do treści § 3 ust. 1 Regulaminu abonentami nazw w **domenie** .gov.pl mogą być powołane jednostkowym aktem prawnym (1) organy władzy publicznej, z wyłączeniem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz stowarzyszeń gmin (2) organy samorządu zawodowego, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego.

Zatem informacje w postaci listy wszystkich nazw **domen** zarejestrowanych w **domenie** gov.pl stanowią informację publiczną. Z jednej strony wnioskowana informacja odnosi się do [...] jako podmiotu będącego państwową osobą prawną, sprawującą pieczę nad utrzymywaniem nazw w **domenie** .gov.pl. Z drugiej zaś strony informacje, których domaga się skarżąca są informacjami dotyczącymi organów władzy publicznej i określonych organów samorządu zawodowego, które jako jedyne mogą być abonentem nazwy w **domenie** gov.pl.

Strona skarżąca wskazała również, że informacja objęta wnioskiem Fundacji w postaci pełnej listy nazw **domen** zarejestrowanych w **domenie** .gov.pl nie jest dostępna publicznie. Natomiast okoliczność, że informacje szczegółowe w zakresie nazw zarejestrowanych przez poszczególne organy władzy publicznej mogą zostać uzyskane również od konkretnego organu, nie uzasadnia odmowy udostępnienia informacji przez [...], stosownie do przepisów u.d.i.p.

Zdaniem strony skarżącej, [...] bezpodstawnie powołał się na ograniczenie w udostępnieniu informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. W treści zaskarżonej decyzji organ stwierdził, że "nazwy **domen** zarejestrowane w **domenie** .pl, w tym subdomenie (strefie) .gov.pl, są dostępne publicznie". Skoro poszczególne nazwy w **domenie** gov.pl zostały ujawnione do wiadomości publicznej, funkcjonują w przestrzeni publicznej, to nie mogą zostać uznane za tajemnicę przedsiębiorcy. W związku z powyższym, także zbiorcze zestawienie poszczególnych nazw nie może zostać uznane za tajemnicę przedsiębiorcy w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. W ocenie skarżącej, w okolicznościach niniejszej sprawy [...] powinien być traktowany jako depozytariusz listy wszystkich **domen** zarejestrowanych w **domenie** gov.pl, a nie jako jej wyłączny

dysponent.

Ponadto twierdzenia [...] co do tego, iż konsekwentnie nie ujawnia zagregowanej listy nazw **domen** utrzymywanych w **domenie** .gov.pl i ogranicza maksymalnie możliwość wygenerowania takich informacji z systemów [...] swoim pracownikom nie jest tożsame z wykazaniem, że [...] jako przedsiębiorca podjął niezbędne kroki mające na celu zachowanie tej informacji w poufności.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor [...] wniósł o oddalenie skargi w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Powołując się na przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie nadania [...] statusu państwowego instytutu badawczego z dnia 7 czerwca 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1193) organ wskazał, że [...] realizuje obowiązki szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa, których wykonywanie jest niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, rozwoju edukacji oraz poprawy jakości życia obywateli, do których należą m.in.: [...].

Wbrew twierdzeniom strony skarżącej, okoliczność, że poszczególne nazwy w **domenie** .gov.pl są dostępne publicznie - choćby poprzez ich wyszukiwanie w przeglądarkach internetowych czy możliwość ich wyszukania w drodze skorzystania z udostępnianej przez [...] bazy danych o abonentach nazw w **domenie** .pl [...] - nie oznacza jednocześnie, że zbiorcze zestawienie wszystkich nazw utrzymywanych przez [...] w **domenie** .gov.pl jest informacją publiczną. Nieudostępnienie wnioskodawcy pełnego zestawienia nazw **domen** zarejestrowanych w subdomenie gov.pl jest w pełni uzasadnione i podyktowane względami bezpieczeństwa rejestru **domeny** rządowej, potrzebą jego ochrony przed zagrożeniami w cyberprzestrzeni oraz związanym z tym zagrożeniem dla bezpieczeństwa teleinformatycznego administracji publicznej. Pełna lista nazw zarejestrowanych w **domenie** .gov.pl będzie stanowić zasób informacji pozwalający na skonstruowanie różnego rodzaju ataków informatycznych i tym samym stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa infrastruktury teleinformatycznej administracji publicznej.

Organ podniósł również, że nie wszystkie nazwy utrzymywane w **domenie** .gov.pl są powiązane ze stronami internetowymi. Biorąc pod uwagę, że abonentami nazw w **domenie** .gov.pl są m.in. służby specjalne czy organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa, [...] nie jest w stanie stwierdzić, czy niektóre z nazw w **domenie** .gov.pl, które znalazłyby się na wnioskowanej przez skarżącego liście, nie są w zamiarze tych organów przeznaczone dla publiczności. W takim przypadku ich ujawnienie publiczne w formie listy wszystkich nazw w **domenie** .gov.pl mogłoby istotnie zagrozić bezpieczeństwu państwa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje: Stosownie do art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2188), dalej: "p.u.s.a." oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.), dalej: "p.p.s.a.", sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej.

Zgodnie z art. 134 § 1 i 2 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a, przy czym sąd nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności.

Skarga oceniana w świetle powyższych kryteriów zasługuje na uwzględnienie, bowiem zaskarżona decyzja

Dyrektora [...] z dnia [...] stycznia 2018 r. o odmowie udostępnienia informacji objętej wnioskiem Fundacji [...] z dnia [...] grudnia 2017 r., została wydana z naruszeniem prawa.

Analizując niniejszą sprawę zaznaczyć należy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, 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 (art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Używając w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia "każdemu", ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Ustawa 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. Ustawa znajduje zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy spełniony jest jej zakres podmiotowy i przedmiotowy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 3 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, będące w posiadaniu takich informacji.

Informacja publiczna, w myśl art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p., to każda informacja o sprawach publicznych. Ustawa nie definiuje pojęcia "sprawa publiczna", jednakże podczas prac legislacyjnych pojęcie to było rozwijane jako "każde działanie władzy publicznej w zakresie zadań stawianych państwu dotyczących lub służących ogółowi albo mających na celu zadysponowanie majątkiem publicznym. Desygnatem jest więc tu publicznoprawny charakter działalności danego podmiotu" (v. uzasadnienie do projektu ustawy [w:] K. Tracka, Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 2009, s. 138). Określenie sprawy jako "publicznej" wskazuje, że jest to sprawa ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu). Takie rozumienie pojęcia "sprawa publiczna", związane z władzą publiczną i wspólnotą publicznoprawną oraz jej funkcjonowaniem, trafnie akcentuje się w doktrynie i orzecznictwie (v. H. Izdebski: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2004, s. 209).

Sądy administracyjne na gruncie powołanych regulacji przyjmują szerokie rozumienie pojęcia informacji publicznej. Definiują ją jako każdą wiadomość wytworzoną przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które realizują zadania publiczne bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. Podkreślają, że taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów, o ile dotyczy faktów i danych o charakterze publicznym (por. wyroki NSA: z dnia 12 grudnia 2006 r. sygn. akt I OSK 123/06, publ. LEX nr 291357; z dnia 30 września 2015 r. sygn. akt I OSK 2093/14; publ.: CBOSA).

W sprawie niniejszej nie jest kwestią sporną, że [...], która zgodnie z ustawą z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1158 ze zm.), posiada status instytutu badawczego (obecnie - Państwowego Instytutu Badawczego), tj. państwowej jednostki organizacyjnej, wyodrębnionej pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, która prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce, o czym stanowi art. 1 ust. 1 ww. ustawy. Zgodnie zaś z art. 23 pkt 1 i art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy o instytutach badawczych, Dyrektor [...] jest organem Państwowego Instytutu Badawczego, który reprezentuje tenże Instytut na zewnątrz. Zatem Dyrektor [...] jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p.

Wbrew stanowisku Dyrektora [...] informacja objęta wnioskiem Fundacji [...] z dnia [...] grudnia 2017 r., tj.

lista wszystkich **domen** zarejestrowanych w **domenie** gov.pl., jest informacją posiadającą walor informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p. Zgodnie z treścią statutu [...], stanowiącego załącznik do decyzji nr [...] Ministra Cyfryzacji z dnia [...] września 2017 r. (Dz. Urz. Ministra Cyfryzacji, poz. 29), do podstawowej działalności Instytutu należy prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie pozostałych nauk przyrodniczych i technicznych oraz w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych. Przedmiotem działania [...] jest m.in. [...] (§ 6 ust. 1). Jak wynika natomiast z treści Regulaminu nazw w **domenie** .gov.pl z dnia 26 marca 2013 r. (<https://www.dns.pl/print/gov/regulamin.html>), [...] świadczy usługi w zakresie utrzymywania nazw w **domenie** .gov.pl. Stosownie do treści § 3 ust. 1 Regulaminu abonentami nazw w **domenie** .gov.pl mogą być powołane jednostkowym aktem prawnym: (1) organy władzy publicznej, z wyłączeniem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz stowarzyszeń gmin (2) organy samorządu zawodowego, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Zatem wnioskowana informacja odnosi się do [...] jako podmiotu będącego państwową osobą prawną, sprawującego pieczęć nad utrzymywaniem nazw w **domenie** .gov.pl. i jest informacją związaną z działalnością [...]. Ponadto jest to informacja dotycząca organów władzy publicznej i określonych organów samorządu zawodowego, które jako jedyne mogą być abonentem nazwy w **domenie** gov.pl. Z tych względów wnioskowana informacja jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c u.d.i.p.

Zatem w niniejszej sprawie spełniony został zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Podkreślenia wymaga, że udostępnienie informacji publicznej dokonywane jest w formie czynności materialno-technicznej, w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 1 u.d.i.p.). Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust.1 u.d.i.p.). Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.). Jedynie odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.i.p., następują w drodze decyzji, do której stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p.). Z kolei od rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej, o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji przepisy art. 16 stosuje się odpowiednio (art. 17 ust. 1 u.d.i.p.). Z powyższego wynika, że decyzja w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej musi spełniać wymagania określone w art. 107 § 1 i § 3 k.p.a.

W niniejszej sprawie Dyrektor [...] wydał decyzję o odmowie udostępnienia informacji w postaci listy wszystkich **domen** zarejestrowanych w **domenie** gov.pl. Wprawdzie pismo ww. organu z dnia [...] stycznia 2018 r. nie zostało nazwane "decyzją", jednak zawiera wszystkie niezbędne elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a., tj. oznaczenie podmiotu obowiązanego na gruncie u.d.i.p., oznaczenie adresata (strony postępowania), rozstrzygnięcie (w formie odmowy udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej) oraz podpis osoby reprezentującej podmiot obowiązany, tj. podpis Dyrektora [...].

Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. decyzja musi posiadać należyte uzasadnienie faktyczne i prawne. Tych wymogów, zdaniem Sądu, decyzja wydana w dniu [...] stycznia 2018 r. nie spełnia.

Przede wszystkim wydając decyzję odmową Dyrektor [...] wskazał w jej uzasadnieniu, że wnioskowana informacja nie jest informacją publiczną.

Niezależnie od wadliwości stanowiska organu, o czym była już mowa powyżej, zaznaczyć należy, że wydanie decyzji odmownej jest niedopuszczalne, gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną w rozumieniu u.d.i.p. Przepisy omawianej ustawy w takiej sytuacji nie znajdują zastosowania, a tym samym nie może być stosowany art. 16 i art. 17 u.d.i.p. (por. wyroki NSA w Warszawie: z dnia 11 grudnia 2002 r. sygn. akt II SA 2867/02 oraz z dnia 19 grudnia 2002 r. sygn. akt II SA 3301/02; publ. MOP 2003, nr 5, s. 196). Jeżeli zatem wnioskodawca żąda udzielenia informacji, które nie są informacjami publicznymi, adresat wniosku nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udostępnienia informacji, lecz zawiadamia jedynie wnoszącego w formie zwykłego pisma, że żądane informacje nie mieszczą się w pojęciu objętym przedmiotową ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 17 grudnia 2003 r. sygn. akt II SA/Gd 1153/03; z dnia 5 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 807/07, publ. LEX nr 470867). Jeżeli z kolei wnioskodawca kwestionuje stanowisko organu co do charakteru żądanej informacji twierdząc, że jest ona informacją publiczną na gruncie u.d.i.p., może skierować do sądu administracyjnego skargę na bezczynność organu w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem. Wówczas rzeczą sądu administracyjnego jest rozstrzygnięcie statusu żądanej informacji i w przypadku stwierdzenia, że wnioskodawca domaga się udostępnienia informacji publicznej, zobowiązanie organu do rozpoznania wniosku na zasadach określonych w u.d.i.p. (art. 149 § 1 pkt 1 u.d.i.p.).

W niniejszej sprawie organ nie mógł jednak rozpoznać wniosku skarżącej Fundacji poprzez przesłanie zawiadomienia, że żądana informacja nie mieści się w zakresie przedmiotowym u.d.i.p., bowiem informacja ta posiada walor informacji publicznej.

Zauważyć należy, że w dalszej części uzasadnienia decyzji z dnia 11 stycznia 2018 r. Dyrektor [...] stwierdził, że nawet gdyby hipotetycznie uznać, że wnioskowana informacja jest informacją publiczną, to i tak istnieją podstawy do odmowy jej udostępnienia. W tym zakresie organ powołał się na konieczność przetworzenia danych z systemów [...] w celu wygenerowania żądanej informacji, a także na organicznie w udostępnieniu żądanej informacji wynikające z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 11 ust. 4 u.z.n.k. Swego stanowiska w ww. zakresie organ jednak należycie nie uzasadnił.

Wskazać należy, że na gruncie u.d.i.p. wyróżnia się informację publiczną prostą, tj. taką, która jest gotowa do udostępnienia i której zasadnicza część nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem, oraz przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., której udostępnienie jest uzależnione od zaistnienia przesłanki "szczególnej istotności dla interesu publicznego". Pojęcie "informacji publicznej przetworzonej" jest pojęciem nieostrym i nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane, jednak analiza dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych daje podstawę do odkodowania opisowej definicji tego pojęcia stanowiącej wynik wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

I tak, za informację publiczną przetworzoną uznaje się taką informację, 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 dnia 30 września 2015 r., sygn. akt I OSK 1746/14, publ. CBOSA). Przyjmuje się jednak również, że informacja publiczna przetworzona nie musi być wyłącznie wytworzoną rodzajowo nową informacją. Może ona bowiem obejmować 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 musi się zatem wiązać z potrzebą ich odpowiedniego przetworzenia, co nie zawsze należy utożsamiać z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji. Przetworzenie może bowiem polegać np. na wydobywaniu 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 (por. wyrok NSA z dnia 5 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 863/14; wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1645/14; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 977/11; publ. j.w.).

W judykaturze przyjmuje się również, że informacja publiczna przetworzona to taka, która stanowi wynik 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. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 89/13, publ. j.w.) na podstawie pierwotnego zasobu danych (por. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 2149/12; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 89/13; wyrok NSA z dnia 3 października 2014 r., sygn. akt I OSK 747/14; publ. j.w.).

O informacji przetworzonej można mówić również wtedy, gdy wniosek o udostępnienie informacji obejmuje wprowadzenie informacji proste będące w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, ale rozmiar i zakres żądanej informacji wymagający zgromadzenia i przekształcenia przesądza o tym, że w istocie mamy do czynienia z żądaniem informacji przetworzonej. Dotyczy to zwłaszcza takiej sytuacji, gdy utworzenie zbioru informacji prostych wymaga takiego nakładu środków i zaangażowania pracowników, które negatywnie wpływa na tok realizacji ustawowych zadań nałożonych na podmiot zobowiązany, a w szczególności wymaga analizowania całego zespołu posiadanych dokumentów w celu wybrania tych, których oczekuje wnioskodawca (por. wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 977/11, wyrok NSA z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1199/11, wyrok NSA z dnia 2 października 2014 r. sygn. akt I OSK 140/14; publ. j.w.).

Jeżeli adresat wniosku uzna, że wnioskowana informacja publiczna jest informacją przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., wówczas jest obowiązany wezwać wnioskodawcę do wykazania, że udostępnienie takiej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Jeżeli wnioskodawca w określonym terminie nie wykaże, że po jego stronie zachodzi kwalifikowany interes publiczny, wówczas adresat wniosku sam jest obowiązany do zbadania, czy w danej sprawie przesłanka ta nie zachodzi. Jeśli w wyniku tych czynności organ dojdzie do przekonania, że przesłanka szczególnej istotności dla interesu publicznego w udostępnieniu żądanej informacji nie występuje, ma podstawy ku temu aby wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Swe stanowisko organ musi jednak w sposób wyczerpujący i przekonujący uzasadnić (art. 107 § 3 k.p.a.).

W niniejszej sprawie Dyrektor [...] nadmienił, że żądana informacja, tj. "zagregowana lista **domen** utrzymywanych w **domenie** gov.pl nie istnieje jako coś gotowego do wydania - jej sporządzenie wymagałoby przetworzenia danych z systemów [...]". Swego stanowiska w tym zakresie w żaden sposób jednak nie wyjaśnił, poprzestając na ogólnikowym stwierdzeniu o konieczności "przetworzenia danych". Z akt sprawy nie wynika również, aby organ wzywał skarżącą Fundację do wykazania przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego w udostępnieniu tej informacji. Kwestii tej nie badał również sam organ, a zatem nie

może skutecznie powoływać się na to, że żądana informacją jest informacją publiczną przetworzoną, co stanowi przesłankę odmowy jej udostępnienia. W sprawie nie zostało bowiem w ogóle wykazane, że wnioskowana informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. oraz, że po stronie wnioskodawcy nie zachodzi kwalifikowany interes publiczny warunkujący jej udostępnienie.

Odnosnie powołanej w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji tajemnicy przedsiębiorcy wskazać należy, że art. 5 u.d.i.p., wprowadza wyjątki od generalnej zasady dostępu do informacji o sprawach publicznych stanowiąc w ust. 1, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Stosownie natomiast do ust. 2 prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Podkreślić należy, że ograniczenie dostępności informacji publicznej ze względu na tajemnicę ustawowo chronioną ma charakter wyjątku od zasady jawności informacji publicznej. Oznacza to, że podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej nie może ograniczyć się do zdawkowego oświadczenia o istnieniu takiej tajemnicy. Wskazanie konkretnej podstawy i zakresu utajnienia danej informacji jest konieczne ze względu na specyficzny charakter objęcia ochroną tajemnicy przedsiębiorcy. W tych przypadkach organ musi szczegółowo określić, biorąc pod uwagę podstawy ochrony tajemnicy przedsiębiorcy, z czego wywodzi daną przesłankę odmowy i w czym znajduje ona uzasadnienie. Ewentualne przesłanki nieudzielenia informacji publicznej ze wskazanego powodu muszą być omówione i wyjaśnione w sposób wyczerpujący i precyzyjny. Dopiero taka argumentacja organu, w połączeniu z udostępnionymi sądowi administracyjnemu materiałami źródłowymi, umożliwi temu sądowi ocenę zasadności zastosowanych przesłanek utajnienia wnioskowanej informacji publicznej (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 192/13; publ. CBOSA).

Oparcie decyzji odmownej na art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 11 ust. 4 u.z.n.k. wymaga odniesienia się do różnic pomiędzy pojęciami "tajemnica przedsiębiorcy", którym posługuje się u.d.i.p., a "tajemnicą przedsiębiorstwa", o której mowa w u.z.n.k. Zgodnie z art. 11 ust. 4 u.z.n.k. tajemnicę przedsiębiorstwa stanowią nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Tajemnicę przedsiębiorcy wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa i pojęcia te w zasadzie pokrywają się zakresowo, chociaż tajemnica przedsiębiorcy w niektórych sytuacjach może być rozumiana szerzej (przesłanka materialna). Informacja staje się "tajemnicą", kiedy przedsiębiorca przejawia rzeczywistą wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich. Nie traci natomiast swojego charakteru przez to, że wie o niej pewne ograniczone grono osób zobowiązanych do dyskrecji (np. pracownicy przedsiębiorstwa). Utrzymanie danych informacji jako tajemnicy wymaga więc podjęcia przez przedsiębiorcę działań zmierzających do wyeliminowania możliwości dotarcia do nich przez osoby trzecie w normalnym toku zdarzeń, bez konieczności podejmowania szczególnych starań (przesłanka formalna).

W ramach sądownoadministracyjnej kontroli odmowy udostępnienia wnioskowanych informacji z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy konieczne jest badanie przesłanki materialnej i formalnej tej tajemnicy. Obie te przesłanki muszą być spełnione aby dana informacja podlegała ochronie w świetle ww. przepisów (por.

wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2112/13, publ. LEX nr 1456979). Nie wystarczy więc ogólnikowe wskazanie w decyzji odmawiającej udostępnienia żądanej informacji, że jest ona objęta tajemnicą przedsiębiorcy, konieczne jest bowiem wykazanie, że żądane informacje w istocie tę tajemnicę zawierają, a przedsiębiorca podjął działania w celu wyłączenia ich z jawności.

W niniejszej sprawie nie zostało wykazane, że spełniona została przesłanka formalna tajemnicy przedsiębiorcy, bowiem samo stwierdzenie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, że organ "konsekwentnie nie ujawnia" (czy, jak stwierdziła na rozprawie w dniu 2 sierpnia 2018 r. pełnomocnik organu, [...] postanowił odmawiać udostępnienia) zagregowanej listy nazw **domen** utrzymywanych w **domenie gov.pl**, nie spełnia tego warunku. Są to ogólne stwierdzenia, które nie poddają się kontroli Sądu. Tajemnica przedsiębiorcy jest oceniana w sposób obiektywny, oderwany od woli danego przedsiębiorcy. Nie można zatem istnienia takiej tajemnicy subiektywizować w oparciu jedynie o oświadczenia osób reprezentujących przedsiębiorcę, które - z istoty rzeczy - nie będą zainteresowane ujawnianiem jakichkolwiek faktów ze sfery prowadzonej działalności podmiotu.

Również ograniczenie liczby pracowników mających możliwość wygenerowania wnioskowanej listy z systemów [...] nie jest tożsame z wykazaniem, że przedsiębiorca podjął niezbędne kroki w celu zachowania informacji w poufności.

Analogicznie, samo hipotetyczne naruszenie praw abonentów nazw **domen** w **domenie gov.pl** lub użytkowników stron internetowych powiązanych z nazwami w **domenie gov.pl**, na co wskazał organ w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, nie oznacza, że w sprawie została spełniona przesłanka formalna tajemnicy przedsiębiorcy. Organ nie wyjaśnił na czym naruszenie to miałyby polegać, nie stwierdził też, że np. w umowach zawartych z określonymi abonentami o zarejestrowanie nazwy w **domenie gov.pl** zamieszczone zostały zapisy wykluczające udostępnienie tych nazw (pojedynczo lub w formie zagregowanej) w trybie u.d.i.p.

Nie można też przyjąć, że w niniejszej sprawie spełniona została przesłanka materialna tajemnicy przedsiębiorcy skoro poszczególne nazwy zarejestrowane w **domenie gov.pl** zostały ujawnione do wiadomości publicznej i funkcjonują w przestrzeni publicznej. W tej sytuacji również zbiorcze zestawienie tych nazw (wnioskowana lista), w odniesieniu do nazw dostępnych publicznie, nie może być uznane za tajemnicę przedsiębiorcy. Nie można przy tym wykluczyć, że część nazw z wnioskowanej listy mogłaby stanowić tajemnicę przedsiębiorcy w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. choćby w odniesieniu do powołanych w odpowiedzi na skargę abonentów - służb specjalnych czy organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. Wówczas jednak odmowa udostępnienia dotyczyłaby tylko części, a nie całości wnioskowanej listy **domen** zważywszy, że ograniczenie dostępu nie mogłoby dotyczyć nazw już dostępnych publicznie. W takiej sytuacji wyczerpująca argumentacja - dotycząca przesłanki formalnej i materialnej tajemnicy przedsiębiorcy oraz jej zakresu - powinna zostać zawarta w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

Podsumowując stwierdzić należy, że w brak wyczerpującego uzasadnienia faktycznego i prawnego zaskarżonej decyzji nie pozwala na dokonanie przez Sąd oceny, czy istniały podstawy do ograniczenia prawa dostępu do wnioskowanej informacji publicznej. Podkreślenia wymaga, że ciężar wykazania przesłanek obligujących do wydania decyzji odmownej spoczywa na właściwym organie. Dyrektor [...] nie wykazał natomiast w sposób należyty, że dostęp do wnioskowanej informacji powinien zostać ograniczony ze względu na wystąpienie omówionych wyżej przesłanek, określonych w u.d.i.p.

Rozpoznając ponownie wniosek strony skarżącej z dnia [...] stycznia 2018 r. organ uwzględni dokonaną ocenę prawną i podejmie stosowne działania znajdujące podstawę w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Mając na względzie wszystko powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c orzekł jak w sentencji wyroku. O kosztach postępowania obejmujących wpis od skargi oraz (200 zł) oraz wynagrodzenie pełnomocnika strony skarżącej odpowiadające stawce minimalnej (480 zł) wraz z opłatą skarbową od pełnomocnictwa (17 zł) - Sąd postanowił w oparciu o art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. poz. 1804