



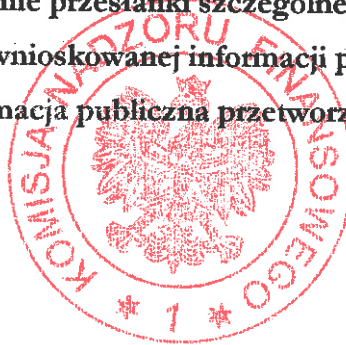
DKS/0511/69/18/2014/2015

Warszawa, dnia 18 lutego 2015 r.

DECYZJA

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz. U. 2014 r., poz. 782, ze zm.) dalej *udip*, w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz na podstawie art. 104 par. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) dalej *Kpa*, w związku z art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i na podstawie uchwały Nr 5/2012 KNF z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie udzielenia Przewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Zastępcom Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego upoważnienia do podejmowania działań w zakresie właściwości Komisji Nadzoru Finansowego oraz do udzielania dalszych pełnomocnictw oraz upoważnienia Nr 33/2013 KNF z dnia 2 września 2013 r. dla Łukasza Dajnowicza, Dyrektora Departamentu Komunikacji Społecznej do podejmowania działań w zakresie właściwości Komisji Nadzoru Finansowego, w tym do wydawania postanowień i decyzji administracyjnych w sprawach należących zgodnie z regulaminem Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego do zakresu zadań Departamentu Komunikacji Społecznej, po rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej Pana Marcina Młyńczaka, który wpłynął do Komisji Nadzoru Finansowego w dniu 10 lipca 2014 r., Komisja Nadzoru Finansowego:

odmawia udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej w zakresie udostępnienia kopii decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia (zezwoleń), o którym mowa w art. 154 ust. 9 ustawy o działalności ubezpieczeniowej (tekst jednolity Dz.U. 2013 r., poz. 950 ze zm.) na uznawanie za aktywa stanowiące pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych aktywów innych niż określne w art. 154 ust. 6 tej ustawy ze względu na niewystępowanie przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego w udostępnieniu wnioskowanej informacji publicznej kwalifikowanej jako informacja publiczna przetworzona.



UZASADNIENIE

Pan Marcin Młyńczak, zwany dalej „Wnioskodawcą”, złożył w Komisji Nadzoru Finansowego, zwanej dalej „organem nadzoru”, w dniu 10 lipca 2014 r. wniosek o udostępnienie informacji publicznej poprzez udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie: *Czy na rzecz spółki Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie Europa SA z siedzibą we Wrocławiu, wpisanej do rejestru przedsiębiorców KRS 0000092396 zostało wydane zezwolenie (zezwoleń), o którym mowa w art. 154 ust. 9 ustawy o działalności ubezpieczeniowej na uznawanie za aktywa stanowiące pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych aktywów innych niż określone w art. 154 ust. 6 tej ustawy. W przypadku odpowiedzi twierdzącej prosba o udostępnienie kopii decyzji w przedmiocie udzielenia ww. zezwoleń.*

W dniu 24 lipca 2014 r. organ nadzoru poinformował Wnioskodawcę, że przedmiotowy wniosek wymaga dokonania stosownych ustaleń, w związku z powyższym zostanie rozpatrzony w terminie dwóch miesięcy od dnia jego złożenia.

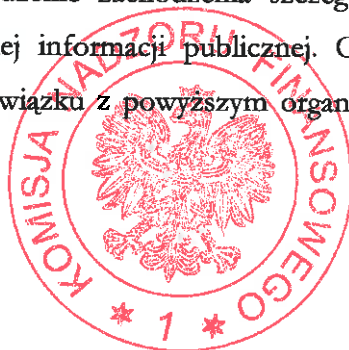
Po dokonaniu analizy żądanych informacji publicznych wymienionych we wniosku organ nadzoru w części wniosku dotyczącej odpowiedzi na pytanie: *Czy na rzecz spółki Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie Europa SA z siedzibą we Wrocławiu, wpisanej do rejestru przedsiębiorców KRS 0000092396 zostało wydane zezwolenie (zezwoleń), o którym mowa w art. 154 ust. 9 ustawy o działalności ubezpieczeniowej na uznawanie za aktywa stanowiące pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych aktywów innych niż określone w art. 154 ust. 6 tej ustawy*, w dniu 13 listopada 2014 r. udzielił stosownych wyjaśnień natomiast w zakresie żądania dotyczącego przekazania *kopii decyzji w przedmiocie udzielenia zezwoleń (zezwoleń), o którym mowa w art. 154 ust. 9 ustawy o działalności ubezpieczeniowej (tekst jednolity Dz.U. 2013 r., poz. 950 ze zm.) na uznawanie za aktywa stanowiące pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych aktywów innych niż określone w art. 154 ust. 6 tej ustawy* dokonał ustalenia, iż żądane informacje noszą walor informacji publicznej przetworzonej. W następstwie tego, organ nadzoru wystąpił do Wnioskodawcy w dniu 30 września 2014 r. z wezwaniem do wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego. Jednocześnie organ nadzoru poinformował, iż brak występowania po stronie Wnioskodawcy szczególnej istotności dla interesu publicznego w udostępnieniu informacji publicznej przetworzonej będzie skutkować wydaniem decyzji administracyjnej odmownej, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.



W odpowiedzi na wezwanie Wnioskodawca pismem, przesłanym w dniu 14 października 2014 r., nie zgodził się z kwalifikacją wnioskowanej informacji jako przetworzonej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednakże, Wnioskodawca stwierdził, iż uzyskanie wnioskowanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. W jego ocenie informacje objęte wnioskiem mają znaczenie „dla szerokiego grona osób - klientów TU Europa, które zainwestowały środki w produkty ubezpieczeniowe z UFK, a które zostały narażone na bardzo poważne straty”. Ponadto Wnioskodawca dodaje, że „kwestia ta rodzi dwie, poważne wątpliwości, dotyczące funkcjonowania KNF jako organu nadzoru ubezpieczeniowego i wykonywania przez ten organ obowiązków wynikających z przepisów prawa”. W ocenie Wnioskodawcy, „po pierwsze, odpowiedzi wymaga to czy TU Europa lokowała środki w aktywa inne niż określone w art. 154 ust. 6 u.d.u. za uprzednim zezwoleniem KNF i zgodnie z warunkami takiego zezwolenia. Po drugie, gdyby ww. ubezpieczyciel takie zezwolenia otrzymał, uzyskanie informacji publicznej w zakresie kopii decyzji będzie miało znaczenie dla wyjaśnienia kwestii o doniosłym znaczeniu, dotyczącej tego, czy funkcjonujący na obecnych zasadach nadzór ubezpieczeniowy w sposób należyty realizuje założenia określone w art. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (tekst jednolity Dz.U. 2013 r. poz. 290 ze zm.) i zapewnia ochronę interesów osób ubezpieczonych”.

Uzyskanie wnioskowanej informacji, w ocenie Wnioskodawcy pozwoli „na podjęcie szeregu czynności, zmierzających do poprawy sytuacji prawnej ubezpieczonych nie tylko w odniesieniu do klientów wnioskodawcy, wykonującego zawód radcy prawnego, ale przede wszystkim poprzez podjęcie wszelkich prawem przewidzianych działań zmierzających do poprawy funkcjonowania organów państwa, w tym KNF wykonującego nadzór ubezpieczeniowy oraz – jeśli taka potrzeba będzie wynikała z analizy treści udostępnionej informacji publicznej – prowadzących do zmian legislacyjnych”. Wnioskodawca argumentuje również, iż „uzyskanie wnioskowanej informacji pozwoli ponadto na ustalenie, czy ewentualne działania lub zaniechania Organu w powyższym zakresie mogą skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa wobec osób, które poniosły szkodę inwestując w produkty ubezpieczeniowe”.

W dniu 13 listopada 2014 r. organ nadzoru skierował do Wnioskodawcy pismo, w którym poinformował, iż w ocenie organu nadzoru argumentacja przedstawiona w odpowiedzi na wezwanie do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego nie wyczerpuje przesłanek wymaganych przepisami prawa, które umożliwiłyby udostępnienie informacji publicznej przetworzonej. Argumentacja zaprezentowana we wzmiankowanym piśmie nie wskazuje bowiem okoliczności, które pozwalałyby na stwierdzenie zachodzenia szczególnie istotnego interesu publicznego w udostępnieniu wnioskowanej informacji publicznej. Okoliczności tych organ nadzoru nie dostrzegł także z urzędu. W związku z powyższym organ nadzoru poinformował



Wnioskodawcę, iż wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w przedmiocie odmowy udostępnienia żądanej informacji publicznej ze względu na brak szczególnego interesu publicznego w udostępnieniu informacji publicznej przetworzonej.

Mając na względzie powyższy stan faktyczny oraz uwzględniając obowiązujące regulacje prawne, Komisja Nadzoru Finansowego stwierdza, co następuje:

Konstytucja RP w art. 61 ust. 1 i 2 określa materialne prawo do informacji oraz jego zakres. Daje każdemu obywatelowi 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. Przepis ten jest komentowany jako określający w sposób jednoznaczny formę dostępu do informacji jedynie poprzez wgląd w dokumenty oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów zobowiązanych do udzielenia informacji, co oznaczałoby, że ustanawiając konstytucyjne prawo do informacji publicznej, ustrojodawca przyjął rozwiązanie podobne do już istniejących w innych państwach, oparte na koncepcji wglądu obywateli w dokumenty publiczne. Szczegółowe dyrektywy proceduralne konkretyzujące formy i tryb udostępniania informacji publicznej zawierają m.in. przepisy udip. Zgodnie z art. 1 ust. 1 udip, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w niniejszej ustawie. Art. 2 ust. 1 i 2 udip stanowi, iż każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5 udip, prawo dostępu do informacji publicznej. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Z art. 3 ust. 2 udip wynika zaś, iż prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.

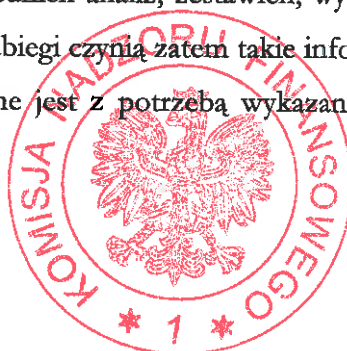
Należy zauważyć, iż informacje, o które wnioskuje Pan Marcin Młyńczak tj.: udostępnienie *kopii decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia (zezwoleń), o którym mowa w art. 154 ust. 9 ustawy o działalności ubezpieczeniowej (tekst jednolity Dz.U. 2013 r., poz. 950 ze zm.) na uznawanie za aktywa stanowiące pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych aktywów innych niż określone w art. 154 ust. 6 tej ustawy* stanowią informację publiczną. Informacje tego rodzaju dotyczą bowiem szeroko rozumianych spraw publicznych, w tym zwłaszcza wykonywania przez organ nadzoru



kompetencji nadzorczych opisanych w przepisach prawa. Twierdzenie to jest o tyle słuszne, jeśli uwzględni się fakt, iż powszechnie uważa się, iż informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań w zakresie władzy publicznej. Ustalenie, iż żądane dane są informacjami publicznymi jest ważne z uwagi na fakt, iż przesłanki dla wydania decyzji administracyjnej na podstawie art. 16 ust. 1 udip zachodzą tylko wówczas, jeżeli żądanie wnioskodawcy stanowi żądanie udzielenia informacji publicznej (por. wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2003 r. II SA/Gd 1153/03, wyrok NSA z dnia 25 marca 2001 r., II SA 4059/02). W tym stanie rzeczy, jeśli wnioskowana informacja jest informacją publiczną, to istnieją podstawy do rozstrzygnięcia wniosku Pana Marcina Młyńczaka w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 16 ust. 1 udip, o ile wystąpią okoliczności uzasadniające odmowę udostępnienia żądanych informacji.

W myśl uregulowań przepisu art. 3 udip prawo do informacji publicznej obejmuje także prawo uzyskania informacji publicznej przetworzonej, co jednakże jest obwarowane przesłanką szczególnej istotności dla interesu publicznego (por. art. 3 ust. 1 pkt 1 udip). Ustawa nie definiuje jednocześnie ani pojęcia „informacji przetworzonej”, ani nie wyjaśnia, co miałyby oznaczać faktycznie ten termin oraz nie wskazuje, na czym polega zjawisko „istotności”, w tym zwłaszcza „szczególnej”. Wyjaśnienie sposobu rozumienia i stosowania ww. przesłanki pozostawiono doktrynie i judykaturze. Kluczową zatem kwestią dla rozważanej sprawy staje się zdefiniowanie i zastosowanie przez organ nadzoru w analizowanym przypadku pojęcia „informacji publicznej przetworzonej”.

W opinii organu nadzoru udostępnienie informacji publicznej przetworzonej, sprowadza się na gruncie prawnym do udostępnienia takiej informacji publicznej, która co do zasady wymaga dokonania stosownych działań, analiz, zestawień, usuwania informacji objętych ochroną prawną, zebrania lub zsumowania informacji znajdujących się w dokumentach dostępnych w urzędzie, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych. Informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma tak zwanej informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego. Ze względu na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o wspomnianym wyżej prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Wyżej wymienione zabiegi czynią zatem takie informacje proste informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki szczególnej

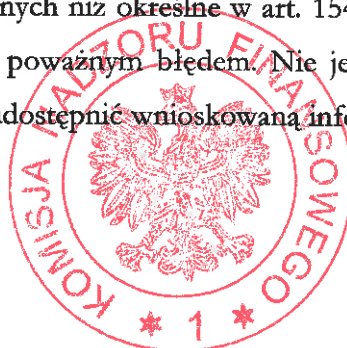


istotności dla interesu publicznego. Przetworzenie informacji jest zebraniem lub zsumowaniem, często na podstawie różnych kryteriów, pojedynczych wiadomości, znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Te pojedyncze wiadomości mogą być ze sobą w różny sposób powiązane i mogą występować w różnej formie. Przetworzenie jest równoznaczne z koniecznością odpowiedniego zestawienia informacji, samodzielnego ich zredagowania, związanego z przeprowadzeniem przez podmiot dysponujący informacją szeregu czynności analitycznych, których końcowym efektem jest dokument czyniący zadość wnioskowi o udostępnienie informacji publicznej. Niewątpliwie proces przetwarzania, w którym istotnym elementem jest włożenie wysiłku intelektualnego w przygotowanie tej informacji, musi prowadzić zasadniczo do uzyskania jakościowo nowej informacji wobec materiału wyjściowego. Mamy tu zatem do czynienia z opracowaniem informacji jednostkowych i wykreowaniem nowego typu informacji, które można określić mianem nowych informacji źródłowych, (por. E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej*, "Przegląd Sądowy" z 2004 r., nr 7-8, s. 153-154). Ten pogląd organu nadzoru znajduje swe stosowne wsparcie w judykaturze, czego wyrazem jest wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2009 r. (IV SA/Wr 119/09, niepublikowany), w którym stwierdzono, że „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 informacje proste, informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, LEX nr 281369 oraz z dnia 23 stycznia 2008 roku, I OSK 521/07 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Żądana przez skarżącą informacja posiadała, zdaniem Sądu, charakter informacji przetworzonej, bowiem jak słusznie wskazały organy orzekające w sprawie, wymagała dla jej udostępnienia podjęcia licznych czynności materialno - technicznych zmierzających do wykonania szeregu obliczeń i analiz, zestawień, i in. czynności, wymagających zaangażowania określonych środków osobowych i finansowych”. Również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego taki pogląd znalazł stosowne uznanie, czego wyrazem jest wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2008 r. (I OSK 521/07, niepublikowany), w który stwierdzono, że „Sporządzenie wykazów oraz udzielenie informacji żądanych we wniosku z uwagi na ich zakres oraz czasokres, którego mają dotyczyć wymaga od organu zaangażowania środków zmierzających do zestawienia konkretnych danych z określonego czasu, poczynienia wycień oraz różnego rodzaju porównań. Nie można jak uczynił to Sąd I instancji zarzucić organowi, że nie wykazał, iż żądana przez M. Z. informacja publiczna ma charakter informacji przetworzonej skoro z treści samego wniosku wynika jej złożoność uzasadniająca podjęcie przez organ

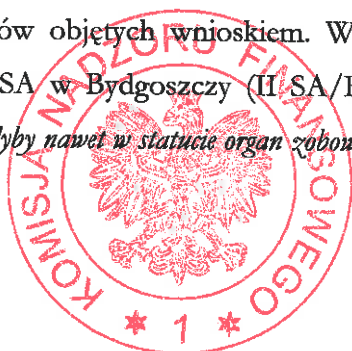


dotatkowych czynności polegających m.in. na sięgnięciu do dokumentacji źródłowej. W wyroku z dnia 17 października 2006 r. I OSK 1347/05, Lex 281369 Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma tak zwanej informacji 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.”

Powyższe uwagi znajdują swą szczególną aktualizację w rozpoznawanej sprawie, albowiem zakres żądanych przez Wnioskodawcę informacji publicznych, w tym ich złożoność, nieokreślony zakres czasowy, a nadto konieczność dokonania przez organ nadzoru skomplikowanych i czasochłonnych zabiegów czyni z żądanej informacji – informację publiczną przetworzoną. Jak wskazano powyżej 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, jak ma to miejsce w analizowanym przypadku udostępnienie Wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o prostym charakterze, wiąże się z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Trzeba mieć bowiem na względzie, iż wniosek o udostępnienie informacji publicznej obejmuje swym zakresem żądanie przekazania kopii decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia (zezwoleń), o którym mowa w art. 154 ust. 9 ustawy o działalności ubezpieczeniowej (tekst jednolity Dz.U. 2013 r., poz. 950 ze zm.) na uznawanie za aktywa stanowiące pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych aktywów innych niż określne w art. 154 ust. 6 tej ustawy, które w pierwszej kolejności należy odszukać i zidentyfikować. *Prima facie* tak sformułowane żądanie można postrzegać jako żądanie udostępnienia prostej informacji publicznej, względem której nie zachodzi potrzeba podejmowania jakichkolwiek złożonych czynności technicznych tzn. nie jest konieczne jej przetworzenie. Byłaby to jednak ocena powierzchowna opierająca się na nieprawidłowym założeniu, jakoby na w ten sposób sformułowane żądanie organ nadzoru mógł odpowiedzieć jedynie poprzez prostą czynność wydania kopii decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia (zezwoleń), o którym mowa w art. 154 ust. 9 ustawy o działalności ubezpieczeniowej na uznawanie za aktywa stanowiące pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych aktywów innych niż określne w art. 154 ust. 6 tej ustawy. Tego rodzaju ustalenie obarczone byłoby jednak poważnym błędem. Nie jest bowiem tak, iż organ nadzoru na zasadzie automatyzmu mógłby udostępnić wnioskowaną informację publiczną.



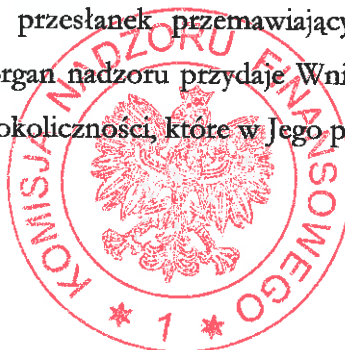
Należy mieć na względzie, iż zadośćuczynienie żądaniu Wnioskodawcy musiałoby zostać poprzedzone faktycznym przeszukaniem wszystkich decyzji wydanych na rzecz konkretnego podmiotu nadzorowanego w odniesieniu do określonego rodzaju przedmiotów postępowania. Oznacza to, iż podmiot zobowiązany – czyli organ nadzoru – byłby przymuszony do dokonania wyboru danej kategorii rozstrzygnięć administracyjnych spośród ogółu wszystkich decyzji wydanych przez organ nadzoru, przy uwzględnieniu kryteriów wynikających z wniosku. Co więcej, konieczny byłby następnie szczegółowy przegląd treści wyselekcjonowanych decyzji administracyjnych, bowiem dotyczą one tak wrażliwego gospodarczo zagadnienia jak inwestycje zakładu ubezpieczeń i zawierają informacje objęte tajemnicą przedsiębiorstwa (w tym odnośnie szczegółowych parametrów aktywów, których dotyczą decyzje objęte wnioskiem, jak również warunków transakcji, na podstawie których aktywa nabyto). Uwzględnienie tych okoliczności czyni uzasadnionym twierdzenie, iż organ nadzoru zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej nie dysponuje na dzień złożenia wniosku o udostępnienie gotową informacją, która może być na zasadzie automatyzmu przekazana Wnioskodawcy. Brak owego automatyzmu podkreśla istota tajemnicy przedsiębiorstwa, która jak wskazano ma w zakresie objętym wnioskiem szczególne znaczenie: w myśl art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502, ze zm.). „Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się 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 w poufności.” Oznacza to, że organ nadzoru samodzielnie ma bardzo ograniczone możliwości jednoznacznego uznania danych informacji za objęte rzeczoną tajemnicą, a może jedynie mieć w tym zakresie (niekiedy bardzo uzasadnione) przypuszczenia. Ostateczne oceny wymagają często pozyskania stanowiska przedsiębiorcy oraz jego krytycznej niekiedy oceny (z uwagi na zdarzające się przypadki zbyt szerokiego rozumienia przez przedsiębiorców „wartości gospodarczej”). Kwestia ta obrazuje, jakich czynności musi dokonać organ nadzoru, zanim ewentualnie udostępni dokument, który zawiera istotne dane dotyczące działalności inwestycyjnej zakładu ubezpieczeń. Niewątpliwie jest zatem, iż z racji złożoności i stopnia skomplikowania opisanych powyżej czynności, udostępnienie wnioskowanej informacji publicznej wymaga podjęcia przez organ nadzoru dodatkowych złożonych czynności technicznych i intelektualnych. Konieczne jest bowiem zbadanie w sposób indywidualny poszczególnych dokumentów objętych wnioskiem. W tym miejscu godnym jest przytoczenie prawomocnego wyroku WSA w Bydgoszczy (II SA/Bd 1153/05, niepublikowany), w którym stwierdzono wprost, iż „Gdyby nawet w statucie organ zobowiązał się do udostępnienia zapisów dźwiękowych



to wniosek skarżący należałoby potraktować jako wniosek o udzielenie informacji przetworzonej, którą jest informacja, do której wytworzenia konieczne byłoby intelektualne zaangażowanie podmiotów (pracowników) przygotowujących informację. Za przetworzenie należy uznać wszystkie te działania techniczne wymagające określonej aktywności i nakładu pracy, które zmierzają do takiego przetworzenia dokumentu by nie zawierał danych podlegających ochronie. Udostępnienie informacji przetworzonej zgodnie z art. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej wymagałoby od wnioskodawcy wykazania, że informacja przetworzona, o którą wnosi jest szczególnie istotna dla interesu publicznego, a takiego interesu T. G. nie wykazał.”

Powyższe oznacza, iż przygotowanie informacji przetworzonej według wskazanych we wniosku kryteriów wymagałoby podjęcia określonego działania intelektualnego oraz nadania skutkom tego działania cech żądanej informacji publicznej. Niewątpliwie organ nadzoru na podstawie posiadanej dokumentacji może dokonać wnioskowanych ustaleń i przygotować żądane informacje po podjęciu przedstawionych wyżej czynności, natomiast w chwili obecnej tymi informacjami nie dysponuje w formie pozwalającej na proste udostępnienie i tym samym nie jest możliwe ich przekazanie w aktualnym stanie faktycznym bez skomplikowanych i czasochłonnych zabiegów. Udostępnienie informacji musiałoby być poprzedzone odpowiednim i złożonym przygotowaniem informacji. To wszystko sprawia, że organ nadzoru realizując wniosek stałby się *quasi* jednostką usługową, angażującą przy tym przekazane mu z budżetu państwa środki publiczne do przygotowania żądanych przez Wnioskodawcę danych. W orzecznictwie NSA prezentowany jest zaś podgląd, który w pełni należy podzielić, że uzyskanie przetworzonej informacji publicznej wiąże się z poniesieniem określonych środków zwłaszcza finansowych i organizacyjnych, często trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami organu nadzoru. Powyższa argumentacja pozwala na konkluzję, że w przedmiotowym przypadku wniosek w zakresie żądania przekazania kopii rozstrzygnięć administracyjnych odnosi się do informacji publicznej mającej walor przetworzonej.

Jednocześnie należy wskazać, iż w sytuacji gdy żądana informacja jest informacją publiczną przetworzoną, to udostępnienie tego rodzaju informacji winno być skorelowane z koniecznością zachodzenia sytuacji, w której udostępnienie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 udip). Zasadniczo ciężar oceny, czy zachodzi w okolicznościach sprawy rzeczony dobro publiczne, spoczywa na organie administracji publicznej. Jednak kierując do Wnioskodawcy wezwanie o wskazanie przesłanek przemawiających za występowaniem szczególnie istotnego interesu publicznego organ nadzoru przydaje Wnioskodawcy uprawnienie do przedstawienia własnej opinii i wskazania okoliczności, które w Jego przekonaniu przemawiają



za udostępnieniem informacji publicznej kwalifikowanej jako przetworzona. W okolicznościach sprawy Wnioskodawcy została stworzona taka możliwość, z czego skorzystał przekazując w dniu 14 października 2014 r. pismo zawierające stanowisko w przedmiotowej sprawie.

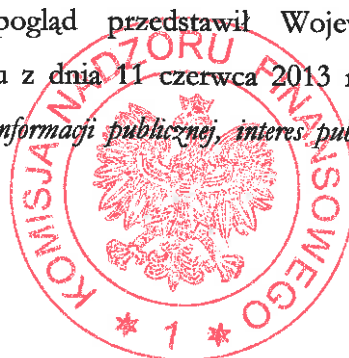
Interes publiczny jest pojęciem niedookreślonym. Orzecznictwo wskazuje, że interes ten odnosi się w swej istocie do spraw związanych z ochroną interesu publicznego lub funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako prawnej całości, zwłaszcza, jeżeli związane jest ono z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

W swojej argumentacji, motywując występowanie w sprawie szczególnie istotnego interesu publicznego Wnioskodawca podniósł, że zakład ubezpieczeń, którego informacje dotyczą, podlega nadzorowi sprawowanemu przez KNF i zawarł szereg umów ubezpieczenia z ubezpieczeniowymi funduszami kapitałowymi, a pierwsze rynkowe wyceny jednostek funduszy były znacząco niższe w porównaniu z wycenami w okresie subskrypcyjnym, co skutkowało stratami po stronie osób ubezpieczonych. Wnioskodawca na tej podstawie formułuje dwie wątpliwości dotyczące funkcjonowania nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym: czy zakład ubezpieczeń dokonywał lokat aktywów funduszy za zezwoleniami KNF i z zachowaniem warunków tych zezwoleń, a w przypadku, gdyby tak było czy KNF należycie realizuje cele nadzoru (w tym ochronę osób ubezpieczonych). Zdaniem Wnioskodawcy wnioskowane informacje będą mu przydatne z jednej strony przy udzielaniu osobom ubezpieczonym pomocy prawnej w związku z dochodzonymi przez te osoby roszczeniami z umów ubezpieczenia, a z drugiej strony posłużą mu do podjęcia bliżej niedookreślonych *„wszelkich prawem przewidzianych działań zmierzających do poprawy funkcjonowania organów państwa, w tym KNF (...) oraz (...) prowadzących do zmian legislacyjnych”*. Ponadto uzyskanie informacji może być Wnioskodawcy przydatne do ustalenia ewentualnej odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu domniemanego wadliwego działania organu nadzoru. Powyższa argumentacja w żaden sposób nie prowadzi do wniosku, że w sprawie wykazano ziszczenie się przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego. Częściowo Wnioskodawca nie ukrywa, że jego wniosek motywowany jest w istocie interesami prywatnymi (związanymi z dochodzeniem przez osoby ubezpieczone roszczeń od zakładu ubezpieczeń oraz ewentualnie roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa), jak również własnymi interesami *stricto* komercyjnymi (związanymi z reprezentowaniem osób ubezpieczonych w ramach prowadzonej kancelarii prawniczej), co nie ma żadnego związku z interesem publicznym. Z kolei argumenty dotyczące jakości funkcjonowania nadzoru nad rynkiem finansowym są bardzo ogólnikowe. Nie wiadomo bowiem, jakie konkretnie działania mają być



podjęte przez Wnioskodawcę, tym bardziej, że stosownie do przepisów prawa (art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jednolity: Dz. U. 2012 r., poz. 1149, ze zm.) KNF podlega nadzorowi ze strony Prezesa Rady Ministrów, nie zaś bliżej niedookreślonemu nadzorowi ze strony podmiotów prawa prywatnego. Jeżeli podmioty takie mają wątpliwości co do funkcjonowania organu poddanego nadzorowi Prezesa Rady Ministrów, mogą o tym powiadomić tego ostatniego, nie jest zaś ich rolą podejmowanie swojego własnego postępowania o charakterze wyjaśniającym ze względu na brak stosownych uprawnień oraz brak instrumentów wpływu w tym zakresie na organ nadzoru. Dodać też należy, że decyzje organu nadzoru, w tym te objęte wnioskiem, o którym rozstrzyga niniejsza decyzja, podlegają kontroli ze strony sądów administracyjnych, skargę do sądu może wnieść każdy podmiot, który posiada interes prawny. Dodać należy również, że Wnioskodawca - co wiąże się ze wskazanym powyżej brakiem po jego stronie stosownych uprawnień - nie wskazał żadnych konkretnych działań, jakie w związku z ewentualnym uzyskaniem żądanych informacji mógłby podjąć w ramach realizowania szczególnie istotnego interesu publicznego.

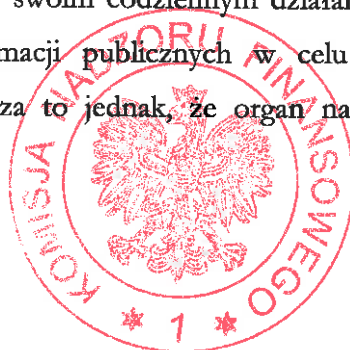
Powyższa kwalifikacja prawna argumentacji Wnioskodawcy znajduje pełne potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 stycznia 2014 r. (I OSK 2111/13) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że *„Każde działanie w interesie ogółu jako określonej wspólnoty publicznoprawnej jest działaniem w interesie publicznym, a wobec tego działanie „szczególnie istotne” musi charakteryzować się dodatkową kwalifikacją z punktu widzenia interesu ogółu.”* W uzasadnieniu tego samego wyroku Sąd wskazał, iż *„Zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej.”* Analogiczny pogląd zaprezentowano w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 7 listopada 2013 r. (II SA/Ke 852/13), gdzie stwierdzono, co następuje: *„Pojęcie szczególnie istotnego interesu publicznego jest pojęciem niedookreślonym. Jest to pojęcie węższe od pojęcia interesu społecznego i odnosi się do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa i innych podmiotów publicznych jako prawnej całości, a żądający udzielenia przetworzonej informacji publicznej winien wykazać, w jakim zakresie jest ona szczególnie istotna dla interesu publicznego, co jest równoznaczne ze wskazaniem, w jaki sposób zamierza on wykorzystać uzyskane informacje dla lepszej ochrony interesu publicznego.”* Podobny pogląd przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 czerwca 2013 r. (II SA/Bd 955/12), wskazując, iż *„W postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej, interes publiczny wystąpi*



wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji wiązać się będzie z realną możliwością wpływu na funkcjonowanie państwa.” W przedmiotowej sprawie Wnioskodawca sformułował jedynie ogólnikowe obserwacje, nie wykazując realnej możliwości oddziaływania na KNF. Co więcej, ze względu na brak stosownych uprawnień, o których mowa powyżej, Wnioskodawca takich możliwości generalnie nie posiada.

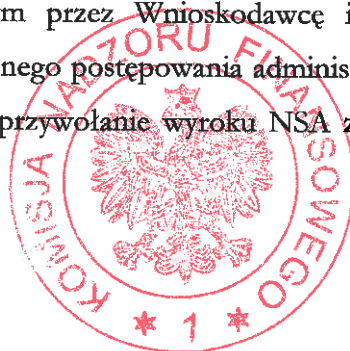
Warto też zaznaczyć, że Wnioskodawca wiążąc fakt wydania określonych decyzji przez KNF z umowami ubezpieczenia zawieranymi przez zakład ubezpieczeń wydaje się bezzasadnie upatrywać relacji prawnej pomiędzy tymi dwiema okolicznościami. Tymczasem decyzje organu nadzoru wydawane na podstawie art. 154 ust. 9 ustawy o działalności ubezpieczeniowej dotyczą nie akceptowania określonego produktu ubezpieczeniowego bądź też akceptowania danych aktywów jako nadających się do nabycia na rachunek osób ubezpieczonych, lecz uznawania tych aktywów za stanowiące pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych. Tym samym wydanie takiego zezwolenia nie ma żadnego związku z prawną możliwością oferowania produktu ubezpieczeniowego, w ramach którego dane aktywa są proponowane osobom ubezpieczonym w celu nabycia na ich rachunek, ani też z możliwością ich nabycia przez zakład ubezpieczeń. Także bez takiego zezwolenia określone aktywa mogą być nabyte przez zakład ubezpieczeń (chyba że jest to niezgodne z odrębnymi przepisami), a jedynie nie mogą być zaliczane do aktywów stanowiących pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, co jest wszakże irrelevantne z punktu widzenia umów ubezpieczenia łączących zakład ubezpieczeń z jego klientami. Powyższe w ocenie organu nadzoru dowodzi, że wniosek został złożony w ramach realizowania prywatnego (komercyjnego) interesu Wnioskodawcy, gdyż w ramach działalności gospodarczej Wnioskodawcy świadczona jest pomoc prawna osobom ubezpieczającym i ubezpieczonym, które dochodzą roszczeń właśnie z umów ubezpieczenia. Organ nadzoru stwierdza, że nie tylko nie ma w tym zakresie interesu publicznego, ale również wnioskowane informacje są w istocie rzeczy nieprzydatne z punktu widzenia działalności zawodowej Wnioskodawcy.

Często wyrażony jest pogląd, że charakter lub pozycja podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej mają wpływ na ocenę istnienia szczególnego interesu publicznego uzasadniającego uwzględnienie wniosku. Przykładem takiego podmiotu może być poseł zasiadający w komisji ustawodawczej Sejmu, radny lub też minister nadzorujący działalność podległego mu resortu. Osoby te w swoim codziennym działaniu mają rzeczywistą możliwość wykorzystywania uzyskanych informacji publicznych w celu usprawnienia funkcjonowania odpowiednich organów. Nie oznacza to jednak, że organ nadzoru uznaje, że obywatel nie



pełniący wskazanych wyżej lub podobnych funkcji, nie może uzyskać informacji publicznej przetworzonej. Byłby to wniosek zbyt daleko idący, a takie rozumienie art. 3 ust. 1 pkt 1 udiop bezzasadnie ograniczałoby obywatelskie prawo do uzyskania informacji publicznej, o którym mowa zarówno w art. 61 Konstytucji RP, jak i w ustawie o dostępie do informacji publicznej (J. Drachal, Dostęp do informacji publicznej. Rozwój czy stagnacja? Wystąpienie na konferencji zorganizowanej przez Polską Akademię Nauk 6 czerwca 2006 r.). Z tego względu dokonywana przez organ nadzoru ocena zachodzenia wzmiankowanego dobra publicznego w sprawie, nie sprowadza się do oceny pozycji prawnej i faktycznej Wnioskodawcy. Dla oceny czy istnieje szczególny interes publiczny znaczenie ma bowiem obiektywna ocena intencji Wnioskodawcy i wskazanego przez Niego celu pozyskania danych, lecz także istota i charakter żądanej informacji publicznej. Udostępnienie informacji przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego wtedy, gdy charakter i rodzaj udostępnianej informacji może mieć faktyczne znaczenie dla funkcjonowania struktur publicznych, w określonej dziedzinie życia społecznego, lub też może wpływać na poprawę, usprawnienie wykonywania zadań publicznych dla dobra wspólnego danej społeczności. Sytuacja taka nie zachodzi w rozpoznawanej sprawie, choćby z tego względu, iż wniosek dotyczy wąskiego i specjalistycznego wycinka zagadnień, które mają określone znaczenie dla niewielkiego kręgu podmiotów. Trudno tu mówić o szczególnej ich istotności dla ogółu obywateli, dla dobra publicznego. Nie może wreszcie umknąć uwadze, iż zachodzący interes ma mieć walor ekstraordynaryjny, a zatem ma odznaczać się „szczególną istotnością”. W rozważanym przypadku taka sytuacja nie zachodzi. Na podkreślenie w tym zakresie zasługuje podniesiona powyżej kwestia, że rozstrzygnięcia administracyjne objęte wnioskiem dotyczą sfery gospodarki finansowej zakładu ubezpieczeń, nie zaś interesu jego kontrahentów. Tym samym nie ma możliwości, aby w sprawie występował interes publiczny sprowadzany do sprawowania w interesie klientów zakładów ubezpieczeń należytego nadzoru nad zakładami ubezpieczeń, objęte wnioskiem decyzje administracyjne nie rozstrzygały bowiem kwestii wpływających na interesy klientów wynikające z umów ubezpieczenia, lecz dotyczyły gospodarki finansowej zakładów ubezpieczeń z uwzględnieniem pryncypiów bezpieczeństwa i stabilności tych podmiotów.

W tym stanie rzeczy należy uznać, iż działania Wnioskodawcy podyktowane są interesem indywidualnym, który nie ma związku z interesem publicznym, tudzież podyktowane są nieskonkretyzowanym domniemanym przez Wnioskodawcę interesem publicznym, którego występowania w toku przeprowadzonego postępowania administracyjnego nie potwierdzono. W tym kontekście zasadne wydaje się przywołanie wyroku NSA z dnia 5 marca 2013 r. (I OSK



3097/12), w który stwierdzono: „W związku z tym udzielenie informacji publicznej przetworzonej podmiotowi, który nie zapewnia, iż zostanie ona wykorzystana w celu ochrony interesu publicznego lub usprawnienia funkcjonowania organów państwa przemawia za przyjęciem, że brak jest podstaw do udostępnienia informacji.”

Z tego względu organ nadzoru jest zobligowany do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w trybie art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W tym stanie faktycznym i prawnym organ nadzoru rozstrzygnął jak w osnowie niniejszego aktu administracyjnego.

Wskazanie imion, nazwisk i funkcji osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji publicznej, o czym stanowi art. 16 ust. 2 udip:

- 1) Marcin Olszak, Dyrektor Departamentu Prawnego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego,
- 2) Łukasz Dajnowicz, Dyrektor Departamentu Komunikacji Społecznej Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

POUCZENIE

Wnioskodawca od niniejszej decyzji może, zgodnie z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267), dalej „Kpa” w związku z art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 1149) oraz art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej zwrócić się do Komisji Nadzoru Finansowego z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zgodnie z art. 129 § 2 Kpa w związku z art. 127 § 3 *in fine* Kpa wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji stronie.



Z upoważnienia

Komisji Nadzoru Finansowego

DYREKTOR

Departament Komunikacji Społecznej

Łukasz Dajnowicz

Otrzymują:

1. Pan r.pr. Marcin Młyńczak, Lengiewicz Wrońska Berezowska i Wspólnicy Kancelaria Prawnicza s.c., ul. Krakowskie Przedmieście 4/6, 00-333 Warszawa.
2. a/a