



Warszawa, 1 sierpnia 2024 r.

**PREZES  
URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI**

**DSK.WKS.056.52.2024.ADę**

**DECYZJA**

Na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), po rozpoznaniu wniosku Zrzeszenia Audytorów Energetycznych, który wpłynął do Urzędu Regulacji Energetyki 24 czerwca 2024 r.

**odmawiam udostępnienia informacji publicznej**

w postaci trzech tabel dotyczących złożonych wniosków o wydanie świadectwa efektywności energetycznej, według zadanego przez Zrzeszenie Audytorów Energetycznych formatu danych.

**UZASADNIENIE**

Do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „Prezes URE”) 24 czerwca 2024 r. wpłynął wniosek Zrzeszenia Audytorów Energetycznych (dalej: „Wnioskodawca”) w zakresie udostępnienia poniższych informacji:

1. „Lista wszystkich złożonych wniosków o wydanie świadectwa efektywności energetycznej, dla których na dzień 01.06.2024 r. Prezes URE **nie przekazał informacji** na podstawie art. 24 ust. 2 Ustawy o efektywności energetycznej o świadectwie efektywności energetycznej wydanym dla podmiotu wskazanego w tym świadectwie, który zakończył realizację przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej **oraz nie odmówił**, w drodze decyzji, przekazania informacji, o której mowa w art. 24 ust. 3 Ustawy o efektywności energetycznej **oraz nie wydał postanowienia o odmowie** wydania świadectwa efektywności energetycznej. Wnoszę aby w/w lista zawierała następujące informacje”:

Lp.	Data złożenia wniosku	Data złożenia zawiadomienia o zakończeniu przedsięwzięcia	Rodzaj przedsięwzięcia	Wolumen oszczędności energii wynikający ze złożonego wniosku [toe]
-----	-----------------------	---	------------------------	--

2. „Lista złożonych wniosków o wydanie świadectwa efektywności energetycznej, dla których w okresie ostatnich 24 miesięcy tj. w okresie 01.06.2022 r. do 01.06.2024 r. Prezes URE na podstawie art. 24 ust. 2 Ustawy o efektywności energetycznej **przekazał Informacje** o świadectwie efektywności energetycznej wydanym dla podmiotu wskazanego w tym świadectwie, który zakończył realizację przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej. Wnoszę aby w/w lista zawierała następujące informacje”:

Lp.	Data złożenia wniosku	Data złożenia zawiadomienia o zakończeniu przedsięwzięcia	Data przekazania informacji o wydanym świadectwie	Numer świadectwa efektywności energetycznej	Imię i nazwisko audytora/ów sporządzającego/ych audyt efektywności energetycznej	Rodzaj przedsięwzięcia	Wolumen oszczędności energii wynikający ze złożonego wniosku [toe]
-----	-----------------------	---	---	---	--	------------------------	--

3. „Lista złożonych wniosków o wydanie świadectwa efektywności energetycznej, dla których w okresie ostatnich 36 miesięcy tj. w okresie 01.06.2021 r. do 01.06.2024 r. Prezes URE **odmówił wydania świadectwa efektywności energetycznej**. Wnoszę aby w/w lista zawierała następujące informacje”:

Lp.	Data złożenia wniosku	Data złożenia zawiadomienia o zakończeniu przedsięwzięcia	Data postanowienia o odmowie wydania świadectwa	Rodzaj przedsięwzięcia	Wolumen oszczędności energii wynikający ze złożonego wniosku [toe]
-----	-----------------------	---	---	------------------------	--

W dacie złożenia wniosku Prezes URE dysponował żadaną informacją, jednakże informację tę należałoby przetworzyć, co wiązałoby się ze znacznym nakładem środków i zaangażowaniem pracowników ze strony organu.

Uznając żądane informacje jako stanowiące informację publiczną przetworzoną, pismem z 27 czerwca 2024 r., wezwano Wnioskodawcę do wykazania, w jaki sposób informacje, o które wnioskuje, są szczególnie istotne dla interesu publicznego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902; dalej: „u.d.i.p.”).

Wnioskodawca w piśmie, które wpłynęło do Prezesa URE 12 lipca 2024 r., przedstawił stosowne wyjaśnienia oraz poinformował, że „wielu członków ZAE jest aktywnymi uczestnikami rynku obsługującego system świadectw efektywności energetycznej i taka wiedza jest im potrzebna do prowadzenia swojej działalności zawodowej oraz do prawidłowego doradzania podmiotom realizującym przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej”.

**Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, po rozpoznaniu wniosku zważył, co następuje.**

W ocenie organu, nie jest możliwe udostępnienie informacji publicznej żądanej przez Wnioskodawcę, w zakresie objętym niniejszą decyzją, z przyczyn wskazanych poniżej.

Na podstawie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p. i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie. Stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., Prezes URE, jako organ władzy publicznej, jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej.

Powyższe przepisy należy interpretować w szczególności w kontekście art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, przy czym 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. Istotą przedmiotowego prawa jest zatem obowiązek organów publicznych i osób pełniących funkcje publiczne do udzielania informacji o nich samych oraz podjętych przez te organy działaniach (zob. wyrok NSA z 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA 4059/02).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. W przedmiotowej sprawie zakresem wniosku zostały objęte informacje, które są informacjami rozproszonymi i ich przygotowanie – w oparciu o posiadane zasoby, w zakresie wynikającym z treści złożonego wniosku – wiąże się z koniecznością ich przetworzenia. Informacja przetworzona stanowi nową informację, nieistniejącą w dotychczas przyjętej treści i postaci, wymagającą podjęcia dodatkowych czynności, mimo, że jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego podmiotu. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji przetworzonej nie dysponuje tą informacją na dzień złożenia wniosku, lecz tworzy tę informację na podstawie kryteriów wskazanych przez wnioskodawcę. Z taką sytuacją mamy niewątpliwie do czynienia w przedmiotowej sprawie, bowiem wniosek odnosi się do informacji, których stworzenie wymagałoby dokonania przeglądu i wydobycia danych cząstkowych z ponad 3 800 teczek aktowych.

Oznacza to, że żądane informacje nie należą do standardowych danych gromadzonych w związku z bieżącą działalnością w bazach danych i systemie informatycznym, prowadzonych w URE. Konsekwencją tego stanu faktycznego jest brak możliwości automatycznego pobrania danych według zadanych kryteriów. Tym samym, w przypadku każdej z tych informacji, ich uzyskanie wymaga odwoływania się do dokumentacji źródłowej w postaci złożonych arkuszy sprawozdawczych, co spowoduje dezorganizację bieżącej pracy URE.

Powyższe ustalenia prowadzą więc do wniosku, że żądane informacje nie stanowią informacji publicznej prostej, którą organ zobowiązany posiada w dacie złożenia wniosku i może bez zbędnej zwłoki udostępnić, lecz niezbędne jest podjęcie przez niego procesu przetwarzania informacji publicznej zawartej w arkuszach sprawozdawczych, z uwzględnieniem kryteriów wskazanych we wniosku i w rezultacie uzyskanie informacji publicznej przetworzonej, zgodnej z petitum wniosku.

Ocenę charakteru informacji publicznej przetworzonej przybliży orzecznictwo sądów administracyjnych. W wyroku z 11 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 826/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie stwierdził, że „w określonych okolicznościach zakres realizacji prawa do informacji publicznej, związany z zaspokojeniem zainteresowania podmiotu wnoszącego o udostępnienie informacji publicznej, może przybrać taką skalę, która uzasadnionym czyni uznanie żądanej informacji za informację publiczną o charakterze przetworzonym. Taka sytuacja występuje, gdy ilość czynności jakie musiałby podjąć podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, osiągnie poziom mogący zdeorganizować pracę tego podmiotu”.

Z kolei, w wyroku z 6 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1199/11, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „w pewnych przypadkach suma informacji prostych posiadanych przez adresata wniosku może przekształcić się w informację przetworzoną, jeżeli uwzględnienie wniosku wymaga ich zgromadzenia poprzez przegląd materiałów źródłowych w których są zawarte, a ilość informacji prostych konieczna dla sporządzenia wykazu wskazanego we wniosku jest znaczna i angażuje po stronie wnioskodawcy środki i zasoby konieczne dla jego prawidłowego funkcjonowania” (podobnie NSA: z 21 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 895/13, z 24 czerwca 2015 r. sygn. akt I OSK 1398/14, z 24 czerwca 2015 r. sygn. akt I OSK 1397/14, z 30 września 2015 r. sygn. akt I OSK 1852/14, z 5 stycznia 2016 r. sygn. akt I OSK 33/15, z 10 listopada 2016 r. sygn. akt I OSK 1261/15).

Powyższe rozważania nie mają wyłącznie teoretycznego znaczenia, ponieważ ich wynik determinuje przesłanki, którymi należy się kierować przy rozpatrywaniu wniosku. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., normującym zakres przedmiotowy prawa do informacji publicznej, prawo to obejmuje w szczególności uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Powołany przepis przewiduje zatem dwa uprawnienia, w zależności od ich przedmiotu. Po pierwsze – uprawnienie do uzyskania informacji publicznej prostej, bez zastrzeżenia dodatkowych przesłanek jej udzielenia. Po drugie – uprawnienie do uzyskania informacji publicznej przetworzonej, pod warunkiem wykazania, że jej udzielenie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ustawodawca wprowadził zatem wymóg istnienia kwalifikowanej formy interesu publicznego w uzyskaniu informacji publicznej przetworzonej, w postaci „szczególnej istotności” interesu publicznego. *Ratio legis* powyższego przepisu wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1737/12, podnosząc, że „w przypadku bowiem informacji publicznej przetworzonej, jej udostępnienie poprzedzone jest procesem tworzenia nowej informacji, nieistniejącej w chwili skierowania wniosku w takim kształcie i w takiej postaci, jakiej oczekuje wnioskodawca. Wspomniany proces powstawania tej informacji 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. (...) Jeżeli jednak utworzenie nowego zestawienia w oparciu o informacje proste wymaga takiego nakładu środków i zaangażowania pracowników, które negatywnie wpływa na tok realizacji ustawowych zadań nałożonych na zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, a w szczególności, gdy wymaga to analizowania całego zasobu posiadanych dokumentów w celu wybrania tylko tych, których oczekuje wnioskodawca, to czynności podejmowane w tym zakresie wskazywać będą na proces tworzenia jakościowo nowej informacji, a więc informacji przetworzonej”.

Oznacza to, że konstytucyjne prawo do informacji publicznej nie jest absolutne i może być ograniczone chociażby na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. tak, aby realizacja tego prawa nie zakłócała prawidłowego funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej.

Zważywszy na fakt, że u.d.i.p. nie zawiera definicji legalnej pojęcia „szczególnie istotne dla interesu publicznego”, niezbędne jest odwołanie się w tym względzie do dorobku judykatury. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 22 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1048/07, zauważył, że „pojęcie „interesu publicznego” jest pojęciem niedookreślonym, nie posiadającym zwartej, zapisanej formuły na gruncie obowiązującego prawa. Interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako pewnej całości, szczególnie z funkcjonowaniem podstawowej struktury państwa. Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu. W zakresie prawa dostępu do informacji oznacza to, że interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów”.

W orzecnictwie ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym charakter czy też pozycja podmiotu, który występuje z żądaniem udzielenia informacji publicznej przetworzonej, a zwłaszcza realne możliwości przyszłego wykorzystania przez ten podmiot tak uzyskanych danych, mają wpływ na ocenę istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego uzasadniającego udzielenie mu żądanych informacji (zob. wyrok NSA z 5 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 865/14, czy też wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2111/13).

W tym miejscu należy przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 27/14, który stwierdził, że uzależnienie uprawnienia do uzyskania informacji publicznej przetworzonej od wykazania przez wnioskodawcę szczególnej istotności dla interesu publicznego, mieści się w zakresie konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ograniczenia prawa do informacji publicznej. Zdaniem Trybunału, „ustawowe ograniczenie dostępu do informacji publicznej przetworzonej znajduje uzasadnienie w potrzebie ochrony porządku publicznego. Porządek publiczny jest to stan, który umożliwia normalne funkcjonowanie państwa i społeczeństwa; w państwie demokratycznym obejmuje w szczególności pewne minimum sprawności funkcjonowania instytucji państwowych. Porządek publiczny i jego ochrona, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, są zadaniami władzy publicznej. Ochrona tak rozumianego porządku publicznego byłaby iluzoryczna, gdyby każde żądanie udostępnienia informacji angażowało organy do aktywności w zakresie przygotowania informacji publicznej przetworzonej kosztem realizowania przez nie ich podstawowych kompetencji i zadań. Prawo dostępu do informacji publicznej przetworzonej nie może być rozumiane jako nieograniczony instrument do pozyskiwania informacji o funkcjonowaniu organów administracji publicznej. Trybunał zwrócił uwagę, że zasadniczo kompetencje organów administracji publicznej pozostają w nierozdzielalnym związku z prawami obywateli do szybkiego i sprawnego załatwiania ich spraw. Niemożliwość szybkiego i sprawnego realizowania tych kompetencji w związku z koniecznością zaangażowania sił i środków w celu przygotowania informacji przetworzonej również powinna być brana pod uwagę w ocenie ustawowej przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego jako przesłanki ograniczającej dostęp do informacji publicznej przetworzonej. Art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. nie może być zatem odczytywany jako instrument ochrony podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, lecz jako wyraz ochrony ustawowej praw i interesów prawnych podmiotów, których sprawy rozstrzygane są w ramach podstawowych kompetencji i zadań organów. W ocenie Trybunału, nie ulega zatem wątpliwości, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej przetworzonej jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, jest adekwatnym środkiem do realizacji założonego przez ustawodawcę celu, a ciężar w postaci wykazania przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego nałożony na obywatela nie jest nadmiernie dolegliwy. Z całą pewnością ograniczenie to nie prowadzi do naruszenia istoty prawa do informacji publicznej” (patrz: komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego „Komunikat po”, <http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/10432-dostep-do-informacji-publicznej/>).

Również zgodnie z uzasadnieniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10, „wnioskodawca żądający informacji publicznej przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. dla jej uzyskania powinien wykazać nie tylko, że jest ona ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców ale również, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego” (podobnie wyrok NSA z 6 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 583/14).

W świetle powyższego orzecznictwa, wykazanie, że uzyskanie informacji publicznej przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, jest warunkiem jej udostępnienia.

W przedmiotowej sprawie Wnioskodawca został wezwany do wykazania, w jaki sposób informacje, o które wnioskuje, są szczególnie istotne dla interesu publicznego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.,

W ocenie Prezesa URE, Wnioskodawca w udzielonej odpowiedzi nie wykazał, że uzyskanie przez niego wnioskowanej informacji publicznej stwarza realną możliwość wykorzystania jej dla poprawy

funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego, a zatem nie wykazał istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego, zobowiązującego Prezesa URE do sporządzenia informacji publicznej przetworzonej, co oznacza konieczność wydania decyzji jak w sentencji.

W toku postępowania o udostępnienie informacji publicznej stanowisko w sprawie zajęli: Donata Nowak – Dyrektor Departamentu Efektywności Energetycznej i Kogeneracji, Barbara Mroczek – Dyrektor Departamentu Komunikacji Społecznej URE.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

## POUCZENIE

1. Od niniejszej decyzji nie przysługuje odwołanie. Strona może zwrócić się do Prezesa URE z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji [art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) w związku z art. 127 § 3 w związku z art. 5 § 2 pkt 4 i w związku z art. 129 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572)].
2. W trakcie trwania biegu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może zrzec się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wobec Prezesa URE (art. 127a § 1 w związku z art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego). Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez stronę, decyzja staje się ostateczna.
3. Jeżeli strona nie chce korzystać z prawa do zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Skargę wnosi się za pośrednictwem Prezesa URE [art. 52 § 3 i art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935)].
4. Wpis od skargi na decyzję Prezesa URE podlega opłacie stałej w kwocie 200 zł [§ 2 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535)].

Z upoważnienia  
Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

DYREKTOR  
Departamentu Komunikacji Społecznej  
  
Barbara Mroczek

Otrzymuje:

1. Zrzeszenie Audytorów Energetycznych  
ul. Świętokrzyska 20  
00-002 Warszawa
2. adres e-mail: [zae@zae.org.pl](mailto:zae@zae.org.pl)
3. a/a