

## 7.

**Pojęcie "szczególnie istotnego interesu publicznego"**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 3 grudnia 2021 r.

III OSK 702/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)

Sędzia NSA Tamara Dzielakowska

Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 3 grudnia 2021 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Stowarzyszenia [...] z siedzibą w W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 sierpnia 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 102/18 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia [...] z siedzibą w W. na decyzję Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia [...] listopada 2017 r. nr [...] w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

**1. oddala skargę kasacyjną****2. zasądza od Stowarzyszenia [...] z siedzibą w W. na rzecz Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.****Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 9 sierpnia 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 102/18, na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) zwanej dalej "PostAdmU" oddalił skargę Stowarzyszenia (...) z siedzibą w W.

na decyzję Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z (...) listopada 2017 r. Nr (...) w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd pierwszej instancji wskazał, że żądane przez skarżące Stowarzyszenie informacje "o wszystkich spotkaniach, jakie odbył Prezydent RP w lipcu 2016 r. poprzez wskazanie daty oraz osób (osoby), z którą (którymi) spotkanie to miało miejsce" stanowią informację publiczną. Natomiast sporną kwestią pozostaje, czy informacje te mają charakter informacji przetworzonej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm. – dalej jako DostInfPubU). Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie opisany w decyzji nakład pracy związany z ich pozyskaniem i opracowaniem prowadzi do wniosku, iż nakład ten należy zakwalifikować jako przetworzenie informacji. Wskazuje na to zarówno aktywność publiczna Prezydenta RP w lipcu 2016 r., jak i mnogość spotkań z bardzo dużą liczbą osób publicznych i prywatnych, przedstawiona na wybranych przykładach w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Zatem, skoro wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie zawęża przedmiotu żądania do określonej kategorii spotkań, to rolą podmiotu obowiązującego do udostępniania informacji publicznej powinno być w pierwszej kolejności ustalenie pełnego katalogu osób, z którymi Prezydent RP się spotkał we wnioskowanym okresie.

Skargę kasacyjną złożyło Stowarzyszenie (...) z siedzibą w W., zaskarżając powyższy wyrok w całości, zarzuciło naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU w związku z art. 16 ust. 1 DostInfPubU - przez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, iż wykonanie szeregu prostych czynności na podstawie posiadanych baz danych zmierzających do określenia tożsamości osób, które spotkały się z Prezydentem RP w okresie jednego miesiąca i realizacji w ten sposób wniosku skarżącego jest na tyle czasochłonne i pracochłonne, iż można uznać, iż wniosek skarżącego dotyczy informacji publicznej przetworzonej, a w rezultacie ich

niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że odmowa udostępnienia takiej informacji i wydanie decyzji było prawidłowe,

2. art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU w związku z art. 16 ust. 1 DostInfPubU- przez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, iż w sytuacji, gdy w dyskursie publicznym podnosi się, że Prezydent RP jest faktycznie podporządkowany szeregowemu posłowi, jakim jest prezes partii Prawo i Sprawiedliwość, nie istnieje taki szczególnie istotny interes publiczny, który przemawiałby za udostępnieniem informacji publicznej o spotkaniach odbytych przez Prezydenta RP w okresie jednego miesiąca, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że odmowa udostępnienia takiej informacji i wydanie decyzji było prawidłowe.

Ponadto Stowarzyszenie zarzuciło naruszenie przepisów postępowania, tj.: art. 7 KPA, art. 77 § 1 KPA i art. 80 KPA w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU -przez przerwienie na skarżącego ciężaru udowodnienia, iż istnieje szczególnie istotny interes publiczny przemawiający za udostępnieniem informacji publicznej uznanej przez organ za informację publiczną przetworzoną.

W oparciu o tak sformułowane podstawy Stowarzyszenie (...) z siedzibą w W. wniosło o uchylenie wyroku w całości i merytoryczne rozpoznanie sprawy przez uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji w całości, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy WSA w Warszawie do ponownego rozpoznania. Ponadto Stowarzyszenie wniosło o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego przez radcę prawnego, wedle norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazało, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej został zawężony do spotkań Prezydenta RP odbytych w jednym miesiącu, ponieważ wcześniejsze próby uzyskania analogicznych informacji za okresy dłuższe zakończyły się niepowodzeniem. Dlatego skarżący w niniejszym postępowaniu poszukuje granicy, od której będzie można mówić o informacji publicznej prostej. Zdaniem autora skargi kasacyjnej Sąd pierwszej instancji granicy takiej niestety nie ustala, co każe przyjąć, że in-

formacja dotycząca spotkań z jednego tygodnia, a nawet dnia także może stanowić informację przetworzoną.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniósł o jej oddalenie oraz o zwrot kosztów postępowania kasacyjnego poniesionych przez organ, do których zalicza się wynagrodzenie radcy prawnego, ustalone zgodnie z art. 205 § 2 PostAdmU. W uzasadnieniu podniesiono, że Stowarzyszenie nie określiło, na czym polegał błąd Sądu w rekonstrukcji normy prawnej i nie wskazało, jaka powinna być prawidłowa wykładnia art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 16 ust. 1 DostInfPubU oraz dlaczego przyjęta przez Sąd wykładnia skutkowałą niewłaściwym zastosowaniem tych przepisów. Zdaniem autora odpowiedzi na skargę kasacyjną, skarżący kasacyjnie nie odwołuje się do przedmiotu sprawy. Wskazując na "proste czynności na podstawie posiadanych baz danych", Stowarzyszenie nie precyzuje o jakich bazach danych wspomina. Skarżący nie sformułował także zarzutu naruszenia przepisów postępowania zmierzających do zakwestionowania ustalonego przez Sąd stanu faktycznego sprawy.

Podkreślono, że organ poczynił własne ustalenia w odniesieniu do wykazania przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego, nie przerzucając ciężaru wykazania tej przesłanki na skarżące Stowarzyszenie. Pełnomocnik organu podtrzymał ponadto stanowisko, zgodnie z którym podejmując szereg czynności technicznych i analitycznych, w tym dokonując analizy akt, zebrania i zsumowania pojedynczych informacji, aby uczynić zadość żądaniu skarżącego, musiałby wygenerować jakościowo nową informację, która nie istnieje w żądanej treści i postaci - zbiorczego ujęcia wszystkich spotkań oraz wykazu wszystkich osób, które uczestniczyły w spotkaniach. W tym kontekście doprowadziłyby do powstania nowej jakościowo informacji, zatem irrelevantny jest zakres czasowy żądania o udostępnienie informacji publicznej.

### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

W pierwszej kolejności wskazać należy, że w myśl art. 15zss4

ust. 1 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 1842 ze zm. – dalej: ustawa COVID-19) w brzmieniu od 3 lipca 2021 r. (Dz.U. z 2021, poz. 1090), w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich Naczelny Sąd Administracyjny nie jest związany żądaniem strony o przeprowadzenie rozprawy. Zgodnie z ust. 3 powołanego przepisu, Przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów. W niniejszej sprawie za zgodą stron Przewodniczący skierował sprawę do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. Sąd uznał rozpoznanie sprawy za konieczne, zaś wobec braku możliwości przeprowadzenia rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15 zns4 ust. 3 ustawy COVID-19.

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), zwanej dalej PostAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 PostAdmU i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 PostAdmU, które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

W skardze kasacyjnej podniesiono zarówno zarzuty naruszenia prawa materialnego jak i naruszenia przepisów postępowania. Na-

leży zatem przypomnieć, że związanie NSA podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w samej skardze. Oznacza to konieczność powołania konkretnych przepisów prawa, którym – zdaniem skarżącego – uchybił sąd, określenia, jaką postacią miało to naruszenie, uzasadnienia zarzutu ich naruszenia, a w razie zgłoszenia zarzutu naruszenia przepisów postępowania – wykazania dodatkowo, że to wytknięte uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Naruszenie prawa materialnego może przejawiać się w dwóch postaciach: jako błędna wykładnia albo jako niewłaściwe zastosowanie określonego przepisu prawa. Podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię wykazać należy, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego wykazać należy, że sąd stosując przepis popełnił błąd subsumcji, czyli że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie nie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. W obu tych przypadkach autor skargi kasacyjnej wykazać musi, jak w jego ocenie powinien być rozumiany stosowany przepis prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia. Jednocześnie należy podkreślić, że ocena zasadności zarzutu naruszenia prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie ustalonego w sprawie stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (por. wyrok NSA z 13 sierpnia 2013 r., II GSK 717/12, LEX nr 1408530; wyrok NSA z 4 lipca 2013 r., I GSK 934/12, LEX nr 1372091).

W zarzucie numer 1 zarzucono naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU w zw. z art. 16 ust. 1 DostInfPubU przez ich błędną wykładnię a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie. Z przytoczonej wcześniej treści tego zarzutu wynika, że autor skargi kasacyjnej nie zgadza się z wykładnią dokonaną przez Sąd pierwszej instancji. Jednak ani w zarzucie ani w uzasadnieniu skargi kasacyjnej nie podaje jaka powinna być prawidłowa wykładnia wskazanych przepisów. W lakonicznym uzasadnieniu tego zarzutu, autor skargi kasacyjnej powołując się na zakończone niepowodzeniem wcześniejsze

próby uzyskania analogicznych informacji za dłuższe okresy podał, że Stowarzyszenie poszukuje granicy, od której będzie można mówić o informacji publicznej prostej, ale Sąd takiej granicy nie ustalił. Wywód ten pozostaje bez związku z omawianym zarzutem. Należy tu dodatkowo wskazać, że w skardze kasacyjnej nie zarzucono naruszenia przepisów postępowania w kontekście ustaleń faktycznych będących podstawą uznania żądanej informacji publicznej za przetworzoną. Zatem Sąd kasacyjny oparł się na stanie faktycznym zaaprobowanym przez Sąd pierwszej instancji. Wskazane okoliczności w praktyce uniemożliwiają odniesienie się do tak postawionego zarzutu, chociażby ze względu na brak argumentacji skarżącego kasacyjnie, do której można byłoby się odnieść. W tych okolicznościach Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że zgadza się w całości z wykładnią art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU co do rozumienia pojęcia informacji przetworzonej.

Niezależnie o tego należy tu wskazać, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU prawo do informacji publicznej obejmuje prawo do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Pojęcie "informacji publicznej przetworzonej" jest pojęciem nieostrym i nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane. Analiza dotychczasowego orzecznictwa sądowego daje podstawę do odkodowania swojego rodzaju opisowej definicji tego pojęcia stanowiącej wynik wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU. Informacja publiczna przetworzona to zatem taka informacja publiczna, która:

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

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

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

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

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

- nie musi być wyłącznie wytworzoną rodzajowo nową informacją – "informacja przetworzona obejmuje dane publiczne, które co do zasady wymagają dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz, połączonych z zaangażowaniem w



ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych organu, innych niż te wykorzystywane w bieżącej działalności. Uzyskanie żądanych przez wnioskodawcę informacji wiązać się zatem musi z potrzebą ich odpowiedniego przetworzenia, co nie zawsze należy utożsamiać z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji. Przetworzenie może bowiem polegać np. na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy. Tym samym również suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników – może być traktowana jako informacja przetworzona (zob. np. wyrok NSA z 5 marca 2015 r., I OSK 863/14; wyrok NSA z 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14; wyrok NSA z 9 sierpnia 2011 r., I OSK 977/11);

- której przygotowanie jest zdeterminowane szerokim zakresem (przedmiotowym, podmiotowym, czasowym) wniosku, wymagającym zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) znacznej ilości dokumentów – ”informacja przetworzona w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU to nie tylko taka, która powstaje w wyniku poddania posiadanych informacji analizie albo syntezy i wytworzenia w taki właśnie sposób nowej jakościowo informacji (...); w pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku, wymagający zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) wielu dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób, pomimo że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej (zob. np. wyroki NSA: z 2 października 2014 r., I

OSK 140/14; z 21 września 2012 r., I OSK 1477/12, LEX nr 1264566; z 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11, LEX nr 1094536; z 8 czerwca 2011 r., I OSK 426/11, LEX nr 1135982; z 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, LEX nr 281369).

W orzecznictwie trafnie wskazano, że na tle art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU nie można zaniechać indywidualnej klasyfikacji informacji publicznej w każdej konkretnej sprawie (zob. wyrok NSA z 18 sierpnia 2016 r., I OSK 19/15). Jak to wykazał Sąd pierwszej instancji, organ w celu udostępnienia żądanej informacji musiałby podjąć szereg czynności technicznych i analitycznych, w tym dokonać analizy akt, zebrać i zsumować pojedyncze informacje i wygenerować jakościowo nową informację, która nie istnieje w żądanej treści i postaci - zbiorczego ujęcia wszystkich spotkań, ich dat oraz wykazu wszystkich osób, które uczestniczyły w tych spotkaniach. Niepodważanie stanu faktycznego w omawianym zakresie zwalnia Sąd kasacyjny od ponownej szczegółowej prezentacji stanowiska Sądu w tym zakresie, tj. przedstawiania tu tych bardzo szeroko opisanych czynności. Biorąc zatem pod uwagę wyżej przedstawione rozumienie pojęcia informacji publicznej przetworzonej oraz odnosząc je do niepodważonej w skardze kasacyjnej konieczności przeprowadzenia wielu czynności w celu przygotowania żądanej informacji, Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do przekonania, że informacja ta ma charakter informacji przetworzonej. W rezultacie Sąd pierwszej instancji prawidłowo zastosował art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU w zw. z art. 16 ust. 1 DostInfPubU.

Przechodząc do oceny drugiego zarzutu naruszenia prawa materialnego tj. art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU w zw. z art. 16 ust. 1 DostInfPubU należy tu przytoczyć całą treść tego zarzutu. Skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie upatruje go w błędnej wykładni tych przepisów "polegającej na przyjęciu, iż w sytuacji, gdy w dyskursie publicznym podnosi się, że Prezydent RP jest faktycznie podporządkowany szeregowemu posłowi, jakim jest prezes partii Prawo i Sprawiedliwość, nie istnieje taki szczególnie istotny interes publiczny, który przemawiałby za udostępnieniem informacji publicznej o spotkaniach Prezydenta RP w okresie jednego mie-

siąca”. W lakonicznym uzasadnieniu tego zarzutu ponadto podano, że posiadanie żądanej informacji ”pozwoliłoby skarżącemu oraz każdemu obywatelowi i obywatelce Rzeczypospolitej na ustalenie czy Prezydent RP spotkał się z J. K. i jego wysłannikami oraz jak często miały miejsce takie spotkania. Znajomość ich dat pozwoliłaby z kolei badać i oceniać to, jak takie spotkania odbijały się na decyzjach i wypowiedziach Prezydenta RP.”. Wskazując na naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU w zw. z art. 16 ust. 1 DostInfPubU przez błędną wykładnię i ich niewłaściwe zastosowanie Stowarzyszenie jednak powinno wykazać na czym poległ konkretny błąd sądu w rekonstrukcji treści konkretnej normy prawnej i podać jaka powinna być właściwa wykładnia i dlaczego przyjęta przez Sąd wykładnia skutkowałą niewłaściwym zastosowaniem błędnie wyłożonego przepisu. Tymczasem ze sformułowanego zarzutu i jego uzasadnienia nie wynika ani jaką wykładnię Sądu skarżące Stowarzyszenie uznaje za błędną, ani jaka powinna być prawidłowa wykładnia wskazanych przepisów. Ponadto w zarzucie tym odwołano się do okoliczności faktycznych, które nie były ani podnoszone przez strony w dotychczasowych postępowaniach, ani w nich rozważane, w tym przez Sąd pierwszej instancji. Istotnym jest też to, że omawiany zarzut naruszenia prawa materialnego, jest oparty na kwestionowaniu stanu faktycznego ustalonego przez organ i zaaprobowanym przez Sąd pierwszej instancji i stanowi próbę kreowania odmiennego stanu faktycznego, pożądanego przez Stowarzyszenie. Tymczasem, jak już wyżej podano, badanie zasadności podstawy kasacyjnej naruszenia prawa materialnego, można jedynie dokonywać na podstawie niekwestionowanego stanu faktycznego, przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia (por. wyroki NSA z 15 lipca 2011 r. I FSK 1128/10 i z 14 lipca 2010 r. I FSK 1310/09). Natomiast skarżące Stowarzyszenie formułując omawianą podstawę kasacyjną kreuje własny stan faktyczny, oparty na własnych wyobrażeniach i poglądach a uzasadnienie tego zarzutu pozwala je określić raczej jako wyraz osobistych poglądów na sprawy życia publicznego, aniżeli jako uzasadnienie podstawy kasacyjnej wskazane w art. 176 § 1 pkt 2 PostAdmU. W orzecznictwie wielokrotnie, zasadnie wskazywano, że ustalenia faktyczne nie mogą

być kwestionowane przez zarzut naruszenia prawa materialnego i jego błędne zastosowanie. Stosowanie prawa materialnego (subsumcja) ma miejsce wówczas gdy stan faktyczny jest już ustalony, natomiast stan faktyczny jest wynikiem postępowania dowodowego, czyli stosowania przepisów postępowania (por. wyroki NSA z 19 lutego 2009 r., II OSK 270/08 i z 22 lipca 2011 r., I OSK 1322/10). Obydwie formy naruszenia prawa materialnego, o których mowa w art. 174 pkt 1 PostAdmU mogą się odnosić jedynie do sytuacji, gdy w ocenie wnoszącego skargę kasacyjną stan faktyczny sprawy został ustalony w sposób niebudzący wątpliwości. W przeciwnym razie, czynienie sądowi pierwszej instancji zarzutu naruszenia prawa materialnego, jest co najmniej przedwczesne (wyrok NSA z 13 lutego 2009 r., I OSK 414/08). Zarzutem prawa materialnego skarżący nie może zwalczać ustaleń faktycznych poczynionych w sprawie, a jak już wyżej wskazano, taki jest w istocie cel omawianej podstawy kasacyjnej.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU "[p]rawo 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". Zatem samo ustalenie, iż w sprawie mamy do czynienia z informacją publiczną przetworzoną nie oznacza jednakowoż, iż automatycznie zostanie wydana decyzja odmowna. Ustawodawca w art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU powiązał prawo dostępu do informacji publicznej przetworzonej z istnieniem po stronie wnioskodawcy przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego. Podobnie jak w sytuacji definicji "informacji publicznej przetworzonej", także i pojęcie "szczególnie istotnego interesu publicznego", którym ustawodawca posługuje się w art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU jest niedookreślone i nie posiada zwartej, spisanej formuły na gruncie obowiązującego prawa. Można jednakże w ocenie NSA przyjąć, iż pojęcie to jest znaczeniowo węższe od funkcjonującego w powszechnym użyciu pojęcia interesu społecznego. Interes publiczny odnosi się więc w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz jego ciał publicznych jako pewnej cało-

ści, szczególnie zaś łączy się z funkcjonowaniem podstawowej struktury państwa. Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się zatem z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu. Pozyskanie informacji publicznej przetworzonej, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU, musi więc być nie tylko istotne dla interesu publicznego, ale istotność ta musi mieć również charakter szczególny. Żądane dane mogą być więc - ogólnie rzecz ujmując - istotne dla interesu publicznego, jednakże w wyniku np. zestawienia kosztów ich wytworzenia, a przede wszystkim potrzeby ich pozyskania, nie będą miały szczególnie istotnej wartości dla wskazanego interesu publicznego. Przetworzenie tych informacji i trud z tym poniesiony, nie przełoży się bowiem na wskazywane przez ustawodawcę ulepszenie działania organu. W konsekwencji, 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, ma wpływ na ocenę istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego uzasadniającego udzielenie mu żądanych informacji. Przykładem w tym zakresie może być np. poseł lub senator zasiadający w komisji ustawodawczej, mający możliwość kształtowania uchwalanych przepisów prawa, organizacja zawodowa lub społeczna mogąca realnie wpłynąć na funkcjonowanie organu, np. przez realne przeprowadzenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Podmioty te w swoim codziennym działaniu mają rzeczywistą możliwość wykorzystywania uzyskanych przetworzonych informacji publicznych w celu "usprawnienia" funkcjonowania odpowiednich organów. NSA podkreśla jednocześnie, iż uzyskanie przetworzonej informacji publicznej wiąże się z poniesieniem określonych środków, zwłaszcza finansowych i organizacyjnych, często trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami konkretnych organów. W związku z tym udzielanie informacji publicznej przetworzonej podmiotom, które nie zapewniają, iż zostanie ona wykorzystana w celu usprawnienia funkcjonowania danego organu państwa przemawia za przyjęciem, iż po ich stronie nie występuje szczególnie istotny interes publiczny uzasadniający udzielenie

im żądanej przetworzonej informacji publicznej. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Organ dwukrotnie wzywał Stowarzyszenie do wykazania okoliczności lub co najmniej wskazania ich, które potwierdziłyby, że udostępnienie żądanej przetworzonej informacji publicznej byłoby szczególnie istotne dla interesu publicznego. Wnioskodawca nie odpowiedział na żądanie organu. Natomiast w skardze wskazano tylko, że Stowarzyszenie prowadzi szereg postępowań dotyczących jawności i ma wieloletnie doświadczenie w zakresie ujawniania informacji, które władze chcą ukrywać. Zdaniem skarżącego już tylko z tego powodu i roli jaką pełni Stowarzyszenie zachodzi uprawnione domniemanie, iż jest to w interesie publicznym. W tych okolicznościach słusznie Sąd pierwszej instancji uznał, że na podstawie analizy akt sprawy nie sposób wywieść, że pozyskanie żądanej informacji przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Sąd tym samym zaakceptował, stanowisko organu w tym zakresie. Organ zaś w ramach przeprowadzonego postępowania również poczynił własne ustalenia, czemu dał wyraz w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Wskazał, że na bieżąco informuje o spotkaniach odbywanych przez Prezydenta RP na jego oficjalnej stronie internetowej, ponadto informuje o tych wydarzeniach podczas konferencji prasowych, w programach telewizyjnych i audycjach radiowych, przez aktywną działalność służb prasowych Kancelarii Prezydenta RP, a także przez media tradycyjne oraz portale społecznościowe. Przetworzenie posiadanych informacji celem zrealizowania wniosku o dostęp do informacji publicznej nie mogło zatem wpłynąć na poprawę i usprawnienie wykonywania zadań publicznych. Słusznie przyjął organ, że sam przedmiot działalności Stowarzyszenia nie wskazuje, że uzyskana przetworzona informacja publiczna zostanie w jakikolwiek sposób wykorzystana. W szczególności nie sposób jest uznać bez jakichkolwiek dodatkowych przesłanek, że ewentualne wykorzystanie tej informacji ukierunkowane zostanie na ochronę interesu publicznego i w jaki sposób ochrona taka będzie zrealizowana. Jak już wskazano wyżej, podniesione w omawianym zarzucie dodatkowe okoliczności, mające uzasadnić istnienie omawianej przesłanki, jako spóźnione nie

mogą wpłynąć na prawidłowość stanowiska Sądu pierwszej instancji. Ponadto należy tu zauważyć, że skoro Stowarzyszenie uzasadnienie istnienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego sprowadza do wykorzystania informacji o spotkaniach Prezydenta RP z jednym z posłów i jego wysłannikami, a na to wskazuje sformułowanie omawianego zarzutu, to w konsekwencji o wiele szersze informacje zawarte we wniosku nie byłyby wykorzystane. Ograniczenie żądanej informacji do wskazanej w zarzucie kwestii, pozwoliłoby na uniknięcie konieczności wykazywania przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego. To również potwierdza niezasadność stanowiska Stowarzyszenia, co do zarzucenia Sądowi naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU w zw. z art. 16 ust. 1 DostInfPubU. Sąd bowiem zasadnie uznał, że skoro Stowarzyszenie nie wykazało, że udostępnienie żądanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, to organ słusznie odmówił jej udostępnienia.

W następnej kolejności należy odnieść się do zarzutu naruszenia przepisów postępowania tj. art. 7, art. 77 § 1 i 80 KPA w zw. art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU. Skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie naruszenia tego upatruje w przerzuceniu na nie ciężaru udowodnienia, iż istnieje szczególnie istotny interes publiczny przemawiający za udostępnieniem informacji publicznej. Ten zarzut również nie jest trafny. Pomijając wadliwość konstrukcyjną tak sformułowanego zarzutu, a to z powodu braku powiązania przepisów art. 7, art. 77 § 1 i 80 KPA stosowanych przez organ z przepisami postępowania sądowniczo-administracyjnego stosowanymi przez sąd administracyjny i brak próby wykazania, że zarzucane uchybienie Sądu mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, stwierdzić należy, że wbrew twierdzeniom Stowarzyszenia, ani organ ani Sąd nie przerzuciły na Stowarzyszenie w całości ciężaru udowodnienia, iż istnieje szczególnie istotny interes publiczny przemawiający za udostępnieniem przetworzonej informacji publicznej.

Co prawda z art. 7 i art. 77 § 1 KPA wyprowadza się tezę, iż ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym spoczywa na organie administracji, to jednak nie oznacza to, że strona, zwłaszcza żądająca przetworzonej informacji publicznej, może pozostać bierna w

zakresie wskazania podstaw faktycznych, które pozwoliłyby na wykazanie istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem przetworzonej informacji publicznej. Przeciwnie, uznać należy, iż na gruncie rozpoznawanej sprawy, jej rolą jest przynajmniej podjęcie próby wykazania, lub co najmniej wskazanie okoliczności umożliwiających adresatowi wniosku dokonanie oceny, czy istnieje szczególnie istotny interes publiczny przemawiający za udostępnieniem przetworzonej informacji publicznej. Słusznie przyjmuje się w doktrynie i orzecznictwie, iż powinność wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego spoczywa w głównej mierze na autorze wniosku o udzielenie informacji przetworzonej (w myśl zasady koniecznego współdziałania organu i podmiotu ubiegającego się o załatwienie sprawy w określony sposób). Trudno bowiem wymagać od organu aby domyślił się intencji wnioskodawcy, w szczególności co do możliwości wykorzystania przez wnioskodawcę żądanej informacji publicznej. Niewskazanie tej przesłanki nie oznacza jednak, iż organ jest całkowicie zwolniony z obowiązku jej badania, tj. analizy powyższej ustawowej przesłanki na gruncie stanu faktycznego konkretnej sprawy. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której z pewnych względów, wnioskodawca nie może sam wykazać interesu publicznego, choćby z tego powodu, że ów interes jest obiektywnie trudny dla niego do uchwycenia lecz istnieje, bądź jego wykazanie, z uwagi na oczywistość, jest zbędne. Jednak takie sytuacje w niniejszej sprawie nie mają miejsca.

Przypomnieć również trzeba, że po myśli art. 7 KPA, w celu rzetelnego wyjaśnienia sprawy, organy administracji działają nie tylko z urzędu ale również na wniosek strony. Zasada prawdy obiektywnej wymaga więc także od strony aktywności w dowodzeniu swoich racji. Tymczasem po stronie skarżącego kasacyjnie nie dostrzega się takiej inicjatywy dowodowej. Działanie Stowarzyszenia (obecnie skarżącego kasacyjnie) na etapie postępowania administracyjnego miało jedynie charakter polemiki ze stanowiskiem organu kwalifikującym żadaną informację jako przetworzoną. Stowarzyszenie w toku postępowania administracyjnego, pomimo wezwań nie wskazało jakichkolwiek okoliczności, które biorąc pod uwagę dokonaną



wyżej wykładnię art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU, pozwoliłyby organowi na stwierdzenie istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem przetworzonej informacji publicznej. Brak wskazania przez wnioskodawcę, w czym upatruje on szczególnej istotności dla interesu publicznego żądanej informacji publicznej, istotnie ograniczył możliwość poczynienia przez podmiot zobowiązany stosownych ustaleń i w konsekwencji uwzględnienie wniosku. W rezultacie nie można zgodzić się z twierdzeniem, iż procedujące w sprawie organ i Sąd nie zbadały prawidłowo okoliczności związanych z wykazaniem omawianej tu przesłanki.

Brak jest przesłanek do udostępnienia informacji publicznej przetworzonej Stowarzyszeniu, które nie zapewniło, że zostanie ona realnie wykorzystana w celu ochrony interesu publicznego lub usprawnienia funkcjonowania organów państwa. W niniejszej sprawie Stowarzyszenie nie wskazało takiej okoliczności. Z braku aktywności Stowarzyszenia w tym zakresie, organ i Sąd orzekły na podstawie okoliczności wynikających z akt sprawy a ich stanowiska co do braku przesłanek do udostępnienia żądanej informacji publicznej na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU nie sposób zakwestionować.

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw, dlatego na mocy art. 184 PostAdmU ją oddalił.

O kosztach postępowania kasacyjnego od skarżącego kasacyjnie Stowarzyszenia na rzecz Szefa Kancelarii Prezydenta RP, ograniczających się do wynagrodzenia radcy prawnego, orzeczono na podstawie art. 204 pkt 1 PostAdmU.