
ORZECZNICTWO

1.

Obowiązek uzasadnienia odmowy udostępnienia informacji publicznej z uwagi na jej przetworzony charakter

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 28 marca 2025 r.

III OSK 18/24

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)

Sędzia NSA Olga Żurawska-Matusiak

Sędzia WSA (del.) Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 28 marca 2025 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej A. G. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 czerwca 2023 r., sygn. akt III SA/GI 60/23 w sprawie ze skargi A. G. na decyzję Prokuratora Regionalnego w K. z dnia 5 grudnia 2022 r. nr 3/22 w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

uchyla zaskarżony wyrok, zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prokuratora Okręgowego w K. z dnia 9 listopada 2022 r., sygn. 3015-5.lp.29.2022.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 20 czerwca 2023 r., sygn. akt III SA/GI 60/23 oddalił skargę A. G. (dalej także jako: skarżący) na decyzję Prokuratora Regionalnego w K. (dalej także jako: organ) z dnia 5 grudnia 2022 r., nr 3/22 w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Pismem z dnia 22 września 2022 r. skarżący, na podstawie ustawy

o dostępie do informacji publicznej, a w szczególności art. 13 ust. 1 ww. ustawy, zwrócił się do Prokurator Okręgowej w K. o udzielenie następujących informacji:

1. Czy Prokurator Okręgowy w K. kategorycznie zaprzecza, że obawia się swojego podwładnego M. F., gdyż takie nieodparte wrażenie odniosło wielu obywateli?;
2. Czy wobec M. F. zostały podjęte jakiekolwiek działania w celu wyjaśnienia i ukarania za publiczne szydzenie z przełożonej, urzędu prokuratora oraz używanie wulgarnych słów i gróźb, które zawarte zostały w (...) z dnia (...) r., gdzie ukazał się artykuł (...) oraz na stronie internetowej: (...) ? Jeżeli podjęto działania - jakie, kiedy, przez kogo, jaki był wynik?;
3. Wykazu lat pracy Prokuratora Okręgowego w K. E. T. w Prokuraturze Rejonowej w M., zajmowane stanowiska, wykaz prokuratorów pracujących w tej jednostce w trakcie pracy ww. prokuratora wraz z zajmowanymi stanowiskami, wyszczególnienie ilości skarg na każdego prokuratora w każdym roku pracy w tej jednostce obecnego Prokuratora Okręgowego w K., ilość uniewinnień w popieranych aktach oskarżenia, każdego prokuratora w każdym roku pracy w tej jednostce obecnego Prokuratora Okręgowego w K. i czy w tych latach były kierowane pozwy przeciwko Skarbowi Państwa-Prokuratorowi Rejonowemu w M. z podaniem przyczyn, sygnatur akt i wyroków, podobny wniosek odnośnie postępowań dyscyplinarnych;
4. Czy prokurator E. T. łączy jakieś szczególne okoliczności z M. F., T. M., P. W., Z. Z., M. B., B. M., K. S., A. P., A. G., P. F., R. H., B. Ś., T. J., T. P., E. K., K. B., E. i P. F., np. wcześniejsza wspólna praca itp. (kiedy, gdzie, stanowiska)?;
5. Jakie kwoty za przejazdy wypłacono D. G. w poszczególnych latach pracy, z wyszczególnieniem przyczyn i środka transportu oraz powodu wypłaty, gdyż prokurator ten nie posiada takiego środka transportu - zawiadomienie o przewinieniu dyscyplinarnym i przestępstwie;
6. Czy zostały podjęte jakieś kroki w związku z ujawnieniem przez D. G. i to domniemanemu sprawcy wszelkich danych teled adresowych pokrzywdzonej przestępstwami przeciwko życiu i zdrowiu M. F.? Czy M. F. zaraportował taki fakt, potwierdzony prawomocnym orzeczeniem Sądu czy nadal ukrywa ten wyciek? Czy Prokuratorowi Okręgowemu znany jest fakt sfałszowania przez kolejnego podległego prokuratora b. jednostki dokumentu dotyczącego tego przestępstwa? Jeżeli nie, skarżący zażądał podjęcia odpowiednich działań wraz ze ściganiem sprawcy;
7. Dlaczego Prokurator Okręgowy w K. nie przeprowadził przez ponad 5

- lat wizytacji czy lustracji Prokuratury Rejonowej w B., pomimo licznych sygnałów o nieprawidłowościach oraz czy podjęto wobec tego faktu i naruszenia prawa jakieś czynności służbowe (konkrety);
8. Czy aktualny Prokurator Okręgowy w K. raportował do przełożonych o każdym przypadku stosowania tymczasowego aresztowania powyżej 9 miesięcy w każdym roku pełnienia swojej funkcji? Skarżący wniósł o zanonimizowane dokumenty;
 9. Z jakiego powodu została odwołana dotychczasowa zastępczyni Prokuratora Okręgowego w K.? Skarżący wniósł o dokument odwołujący ze stanowiska;
 10. Jakim wynikiem zakończyła się ostatnia wizytacja w Prokuraturze Rejonowej w B.? Skarżący wniósł o dokument powizytacyjny;
 11. Który konkretnie zastępca Prokuratora Okręgowego w K. wnioskował o powołanie M. F. na stanowisko Prokuratora Rejonowego w B.?
 12. Szczegółowy wykaz postępowań dyscyplinarnych wobec podległych E. T. prokuratorów w każdym roku wraz z wynikiem;
 13. Szczegółowy wykaz pozwów wobec Skarbu Państwa - podległych E. T. jednostek i dotyczących również kierowanej jednostki w każdym roku wraz z wynikiem i sygnaturą akt;
 14. Czy Prokurator Okręgowy w K. zapoznał się z pozwem przeciwko podległej jednostce w B. i zgłoszoną ponad setką dowodów na haniebne czyny? Kiedy? Jeżeli nie, dlaczego?;
 15. Czy Prokurator Okręgowy w K. zgodzi się na osobiste wystąpienie w mediach w październiku i osobiście odpowie na pytania dotyczące zatrważających i haniebnych czynów w podległych jednostkach? Jeżeli tak, skarżący wniósł o wyznaczenie dwóch alternatywnych terminów i zaznaczył, że oczywiście podczas spotkania mogą, a w zasadzie powinni być także obecnie inni prokuratorzy, m.in. M. F., D. G. oraz inni autorzy haniebnych decyzji, na których Sądy nie pozostawiły suchej nitki, a wręcz potwierdziły fałszowanie dokumentów, co pozostało bez reakcji przełożonych, a de facto nastąpiło dalsze potwierdzanie nieprawdy, w tym Prokuratorowi Okręgowemu;
 16. Czy wobec porażających pism, które wpłynęły pod koniec września 2022 r., a które były adresowane bezpośrednio do rąk własnych Prokuratora Okręgowego w K. zostały podjęte kroki do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego dotyczącego diametralnej różnicy w oficjalnie prezentowanych przez Prokuraturę faktów, a ponad setką konkretnych dowodów na potwierdzanie nieprawdy przez instytucję, która została powołana do stania

na straży przestrzegania prawa? Skarżący wniósł o wykaz konkretnych działań.

W odpowiedzi na powyższy wniosek Prokurator Okręgowy w K. piśmie z dnia 10 października 2022 r. udzielił skarżącemu informacji w zakresie punktu 2, punktu 3 zdanie pierwsze, punktu 7, punktu 9 (jednocześnie zaznaczając, że decyzja o odwołaniu Prokurator I. S. z pełnienia funkcji Zastępcy Prokuratora Okręgowego w K, nie stanowi informacji publicznej) oraz punktu 10 wniosku (jednocześnie wskazując, że protokół z wizytacji nie stanowi informacji publicznej). Natomiast w odpowiedzi na pkt 1, pkt 4, pkt 6, pkt 8, pkt 11, pkt 14, pkt 15 i pkt 16 wniosku poinformowano skarżącego, że żądane w tej części wniosku informacje nie stanowią informacji publicznej. Jednocześnie uznano informacje żądane w punkcie 3 (zdanie drugie i następne), punkcie 5, punkcie 12 i punkcie 13 wniosku za informację przetworzoną i wezwano w związku z tym skarżącego, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, do wykazania, w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, że udostępnienie informacji publicznej w tym zakresie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. W ocenie Prokuratora Okręgowego w K. udzielenie informacji w tym zakresie wymaga bowiem przeprowadzenia szerokiej analizy wielu spraw rejestrowanych w różnych rejestrach przez dłuższy okres czasu, jak również zapoznania się z aktami osobowymi prokuratorów, które zawierają informacje o miejscu i czasookresie pełnionej przez nich służby. Organ stwierdził, że konieczność przeprowadzenia takiej analizy, a tym samym zaangażowanie przez znaczny okres czasu w jej wytworzenie szczególnych środków osobowych, świadczy o tym, że zanim informacja ta zostałaby skarżącemu udostępniona musiałaby zostać przetworzona.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie skarżący w piśmie z dnia 25 października 2022 r. wskazał, że organ błędnie uznał żądane przez niego informacje za informację przetworzoną, bowiem istniały one już wcześniej i powinny stanowić podstawę do oceny funkcjonowania danej jednostki oraz pracujących tam funkcjonariuszy publicznych. Ponadto, skarżący podał jednak szczególnie istotny interes publiczny w dostępie do żądanych przez niego informacji, który jego zdaniem wynika z faktu, że informacje te dotyczą podstawowych praw i wolności obywatelskich, a także powołał się na brak właściwości nadzoru zwierzchniego, który powoduje, że funkcjonariusze publiczni wykorzystują swoją władzę i immunitet w naruszaniu interesu społecznego, a społeczeństwo ma prawo dowiedzieć się jak funkcjonuje organ, który ma zapewnić przestrzeganie prawa.

Decyzją z dnia 9 listopada 2022 r., sygn. 3015-5.lp.29.2022 Prokurator Okręgowy w K., działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1, art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 104 i art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego, odmówił udzielenia skarżącemu informacji publicznej w zakresie ujawnienia:

1. wykazu prokuratorów wraz ze stanowiskami pracującymi w Prokuraturze Rejonowej w M. w okresie pełnienia funkcji Prokuratora Rejonowego w M. przez prokurator E. T.;
2. ilości skarg na każdego prokuratora, w każdym roku pracy w Prokuraturze Rejonowej w M.;
3. ilości uniewinnień w popieranach aktach oskarżenia każdego prokuratora w każdym roku prac w Prokuraturze Rejonowej w M.;
4. wykazu postępowań dyscyplinarnych wobec prokuratorów Prokuratury Rejonowej w M. - w okresie pełnienia funkcji Prokuratora Rejonowego w M. przez E. T.;
5. wysokości kwot za przejazdy wypłaconych prokuratorowi D. G. za przejazdy w poszczególnych latach pracy z wyszczególnieniem przyczyn i środka transportu oraz powodu wypłat;
6. wykazu postępowań dyscyplinarnych wobec wszystkich podległych prokuratorów wraz z ich wynikami;
7. wykazu pozwów skierowanych wobec Skarbu Państwa - dot. podległych jednostek prokuratury i Prokuratury Okręgowej w K. w każdym roku wraz z wynikiem i sygnaturą.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że żądane przez skarżącego w zakresie wskazanym powyżej informacje uznano za informację publiczną przetworzoną, której udzielenie jest skorelowane z potrzebą wykazania przez wnioskodawcę przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Organ argumentując zakwalifikowanie powyższych informacji jako informację publiczną przetworzoną powtórzył argumentację zawartą w piśmie z dnia 10 października 2022 r. Następnie uznał, że skarżący nie wykazał, aby cel udostępnienia żadnej informacji publicznej spełniał przesłankę szczególnie istotnego interesu społecznego, bowiem ani we wniosku, ani w odpowiedzi na wezwanie nie uprawdopodobniono, że pozyskanie przez skarżącego informacji może mieć znaczenie, czy to z punktu widzenia efektywności organu, czy też dla dobra ogółu. W ocenie organu udostępnienie skarżącemu żądanych przez niego informacji w rzeczywistości ma na celu realizację jego własnych celów.

Pismem z dnia 25 listopada 2022 r. skarżący wniósł odwołanie od powyższej decyzji podtrzymując przedstawioną wcześniej argumentację oraz zarzucając rażące naruszenie art. 148 § 5 ustawy Prawo o prokuraturze i wskazał, że szczególnie interes publiczny w uzyskaniu żądanych informacji występuje i to w stopniu wyjątkowym ze względu na prowadzony proceder ukrywania przestępstw i przewinień dyscyplinarnych oraz sposób sprawowania władzy przez organ, który został powołany, aby stać na straży praworządności, a sam to prawo haniebnie łamie.

Decyzją z dnia 5 grudnia 2022 r., nr 3/22 organ, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, po rozpatrzeniu odwołania skarżącego, utrzymał w mocy decyzję Prokuratora Okręgowego w K. z dnia 9 listopada 2022 r., sygn. 3015-5.lp.29.2022.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że poza sporem w niniejszej sprawie pozostaje to, że żądane przez skarżącego informacje, objęte decyzją, stanowią informację publiczną. W ocenie organu Prokurator Okręgowy w K. prawidłowo jednocześnie zakwalifikował żadaną informację jako należącą do kategorii informacji przetworzonej, z którym to stanowiskiem nie godzi się skarżący, jak i nie godzi się z tym, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie zachodzi szczególnie istotna okoliczność dla interesu publicznego, aby udostępnić mu żadaną informację.

Organ zgodził się z Prokuratorem Okręgowym w K., że żądana przez skarżącego informacja, objęta decyzją, stanowi informację przetworzoną. Udzielenie bowiem skarżącemu informacji we wskazanym zakresie, jak słusznie wskazano, wymaga przeprowadzenia bardzo szerokiej analizy wielu spraw rejestrowych w różnych rejestrach przez dłuższy okres czasu, jak również zapoznania się z aktami osobowymi prokuratorów, które zawierają informacje o miejscu i czasookresie pełnionej przez nich służby. Konieczność przeprowadzenia takiej analizy, a tym samym zaangażowania przez bardzo znaczny okres czasu w ich wytworzenie szczególnie środków osobowych, świadczy o tym, że zanim informacja zostałaby udostępniona odwołującemu, musiałaby zostać przetworzona.

W ocenie organu skarżący nie wykazał przy tym szczególnego interesu publicznego w uzyskaniu informacji przetworzonych. Przedstawioną przez skarżącego argumentację zawartą w piśmie z 25 października 2022 r. organ uznał za niewystarczającą oraz stanowiącą subiektywną polemikę i ocenę całokształtu działań Prokuratury Okręgowej w K. w oderwaniu od jakichkolwiek okoliczności faktycznych, bez zasadzenia się na obiek-

tywnych przesłankach. Organ wskazał, że nie sposób jest zgodzić się ze skarżącym, że udostępnienie, np. wykazu postępowań dyscyplinarnych wobec prokuratorów Prokuratury Rejonowej w M. w okresie pełnienia funkcji Prokuratora Rejonowego w M. przez E. T., czy wysokości kwot za przejazdy wypłaconych prokuratorowi D. G. za przejazdy w poszczególnych latach pracy z wyszczególnieniem przyczyn i środka transportu oraz powodu wypłat, miałyby ewentualnie przyczynić się do prowadzenia przez organ zobowiązany właściwego nadzoru zwierzchniego. W ocenie organu w niniejszej sprawie nie ma jakichkolwiek przesłanek pozwalających na uznanie, że skarżący działa w interesie publicznym, a jego intencją jest realne wykorzystanie informacji w celu poprawy funkcjonowania państwa, czy wymiaru sprawiedliwości. Organ stwierdził jednocześnie, że udostępniona informacja miałaby znaczenie - na co zwrócił uwagę sam skarżący - wyłącznie dla wnioskodawcy.

Organ uznał także, że wbrew twierdzeniom skarżącego w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia art. 148 § 5 ustawy Prawo o prokuraturze, bowiem zgodnie z treścią tego przepisu, informacje zawarte w aktach prawomocnie zakończonych postępowań dyscyplinarnych podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Przed udostępnieniem takich informacji należy zatem zbadać przesłanki w tym zakresie, wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej, co też miało miejsce w niniejszej sprawie.

W piśmie z dnia 3 stycznia 2023 r. skarżący wywiódł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę na ww. decyzję organu zarzucając naruszenie art. 13 ust. 1, art. 3, art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d, art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f, art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a, art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. c, art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. d, art. 12 ust. 2, art. 13 ust. 3 (poprzez niezawiadomienie o powodach opóźnienia) oraz art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i wniósł o zastosowanie art. 23 ww. ustawy.

W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że organ w sposób niewarygodny sugeruje, że żądana informacja nie istnieje i musi zostać przygotowana specjalnie dla wnioskodawcy i to przy ponadstandardowym nakładzie pracy, bowiem przeczy temu logika i doświadczenie życiowe, a nawet ustawa Prawo o prokuraturze, czy Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek prokuratury. Skarżący podkreślił, że celem jego skargi jest wymuszenie na organie określonych w przepisach zachowań dla dobra społeczeństwa, a przede wszystkim przestrzegania prawa, zaprze-

stanie bezprawnego ochraniania osób wyjętych spod prawa, uszczuplania budżetu państwa, haniebnego traktowania obywateli, poprawa efektywności i jakości pracy, czy likwidacja „kółka wzajemnej adoracji”, które ufa sobie bezgranicznie, wbrew faktom i materialnym dowodom. W ocenie skarżącego całość działań organu była celowa i podjęta z pełną premedytacją, aby nie udzielić niewygodnych informacji publicznych. Skarżący zaznaczył, że organ nie udostępnił informacji choćby w mniejszym zakresie.

Skarżący podniósł, że zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej co do zasady nie można ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym. Jednak w przypadku wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, musi ona zawierać wszechstronne uzasadnienie faktyczne i prawne - takie w którym podmiot zobowiązany jasno wyjaśni przyczynę odmowy bądź umorzenia.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi podtrzymując stanowisko dotychczas wyrażane w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 20 czerwca 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 60/23 oddalił skargę A. G. na decyzję Prokuratora Regionalnego w K. z dnia 5 grudnia 2022 r., nr 3/22 w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wyjaśnił na wstępie, że przedmiotem badania Sądu w niniejszym postępowaniu jest decyzja rozstrzygająca wniosek skarżącego wyłącznie w zakresie żądania określonego w punkcie 3 zdanie 2 i następne, punkcie 5, punkcie 12 i punkcie 13 wniosku. Skarżona decyzja co do zasady nie mogła natomiast rozstrzygać żądania zawartego w punkcie 1, punkcie 4, punkcie 6, punkcie 8, punkcie 11, punkcie 14, punkcie 15 i punkcie 16 wniosku skoro organ poinformował pismem stronę, że przedmiotem tego żądania nie jest informacja o charakterze publicznym. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w przypadku bowiem, gdy żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, załatwienie sprawy może nastąpić poprzez pisemne poinformowanie o tym wnioskodawcy, co też organ uczynił w ustawowym terminie pismem z 10 października 2022 r.

Następnie Sąd I instancji wskazał, że w niniejszej sprawie nie jest kwestionowane, że żądane przez stronę informacje mają charakter informacji publicznej. Także organ, do którego wniosek strony został skierowany, był - zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w myśl

ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiotem zobowiązanym do udostępnienia żądanej informacji publicznej. Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie jest natomiast ocena, czy żądane przez skarżącego informacje są informacją prostą czy też informacją przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W związku z powyższym Sąd I instancji wyjaśnił, że analiza dotychczasowego orzecznictwa sądowego pozwoliła na sformułowanie swoistego rodzaju opisowej definicji pojęcia informacji przetworzonej, stanowiącej wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej i wskazał, że informacja publiczna przetworzona, to taka informacja publiczna, która została przygotowana „specjalnie” dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów, gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji nie dysponuje na dzień złożenia wniosku gotową informacją, a jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności polegających na sięgnięciu np. do dokumentacji źródłowej. Jej przygotowanie jest zdeterminowane szerokim zakresem (przedmiotowym, podmiotowym, czasowym) wniosku, wymagającym zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) znacznej liczby dokumentów. W pewnych przypadkach również 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.

Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach podkreślił, że na tle art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie można zaniechać indywidualnej klasyfikacji informacji publicznej w każdej konkretnej sprawie. Ocena, czy informacja publiczna ma postać przetworzoną musi być dokonana w sposób zindywidualizowany w tym sensie, iż powinna uwzględniać uwarunkowania konkretnej sprawy zainicjowanej wnioskiem o udzielenie tej informacji. W sytuacji zaś, gdy dojdzie do przekonania, że żądana informacja jest informacją przetworzoną, musi poinformować o tym wnioskodawcę, wzywając jednocześnie do wykazania, że udzielenie tej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Przechodząc do realiów niniejszej sprawy, Sąd I instancji wskazał, że podziela stanowisko organu, że zakres przedmiotowy wniosku jest bardzo szeroki. Organ nie posiadał gotowej - wytworzonej informacji będącej

odповідzią na wniosek strony. Informacja ta nie była dostępna wprost z żadnych zestawień prowadzonych przez organ. Nadto - jak trafnie wywiódł organ, udzielenie informacji we wskazanym zakresie, z uwagi na szeroko określone ramy czasowe wniosku, wiąże się z koniecznością dokładnego zapoznania się z aktami osobowymi prokuratorów i ich analizą pod kątem miejsca i czasu pełnionej służby, prowadzonych wobec nich ewentualnych postępowań dyscyplinarnych, czy ilości złożonych na nich skarg. W przypadku zaś pytań w zakresie pozwów skierowanych wobec Skarbu Państwa dotyczących podległych jednostek prokuratury i Prokuratury Okręgowej w K. oraz Prokuratorowi Rejonowemu w M., czy spraw w których dokonano uniewinnień w popieranym przez prokuratorów aktach oskarżenia, obok konieczności zapoznania się z aktami każdej sprawy, niezbędna jest ocena pod kątem tego czy nie zawierają one danych podlegających prawnej ochronie i wymagających ewentualnej anonimizacji. W związku z powyższym zdaniem Sądu I instancji nie ulega zatem wątpliwości, że w celu rozpoznania wniosku skarżącego organ byłby zmuszony ponieść dodatkowe koszty oraz zaangażować dodatkową pracę urzędników. Działania organu przy przygotowywaniu odpowiedzi na zadane pytania, nie ograniczałyby się tylko i wyłącznie do skierowania posiadanych przez organ dokumentów. Dopiero więc wykonanie powyższych działań (o charakterze także analitycznym) przez organ doprowadzić by mogło do uzyskania odpowiedzi na zadane pytania. W konsekwencji, zdaniem Sądu I instancji, organ prawidłowo zakwalifikował sporną informację jako informację publiczną przetworzoną. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyjaśnił, że wniosek taki usprawiedliwia zarówno znaczny zakres nakładu pracy koniecznej do wykonania przez organ, jak też fakt, że efektem tych prac będzie informacja nowa jakościowo i nieistniejąca w chwili składania wniosku.

W świetle powyższego, Sąd I instancji podkreślił, że w sytuacji, gdy organ zakwalifikował żadaną informację jako należącą do kategorii informacji przetworzonej, zasadne jawi się działanie organu polegające na wezwaniu wnioskodawcy do wykazania, że uzyskanie żądanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach przypomniał, że w odpowiedzi na wezwanie organu skarżący zakwestionował przetworzony charakter wnioskowanych informacji wskazując, że wnioskowana informacja istniała już wcześniej i nie wymaga wytworzenia, zaś jako uzasadnienie szczególnie istotnego interesu publicznego skarżący wskazał, że informacje te dotyczą podstawo-

wych praw i wolności obywatelskich, które przez brak właściwego nadzoru zwierzchniego powodują, że funkcjonariusze publiczni wykorzystują swoją władzę i immunitet w naruszaniu interesu społecznego, a społeczeństwo ma prawo dowiedzieć się jak funkcjonuje organ, który ma zapewnić przestrzeganie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd I instancji stwierdził, że skarżący nie wykazał, aby posiadając żądane dane chciał, czy też chociaż był w stanie podjąć działania mogące realnie wpłynąć na funkcjonowanie określonych instytucji Państwa. Sama zaś chęć zapoznania się z działalnością organu władzy publicznej w celu dokonania oceny prawidłowości jego działania, jakkolwiek jest podstawą realizacji konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, to jednak zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach nie przekłada się na możliwość oddziaływania na tę działalność, a więc nie świadczy o posiadaniu szczególnego interesu publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sąd I instancji dodał jednocześnie, że gdyby uznać za wystarczające ogólnikowe argumenty przedstawione przez skarżącego, to ustawowy wymóg wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, postrzeganego przez pryzmat możliwości realnego oddziaływania na funkcjonowanie organów Państwa, stałby się wymogiem wyłącznie iluzorycznym.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł skarżący i zaskarżając ten wyrok w całości oraz oświadczając, że nie wnosi o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie i wnosząc o rozpoznanie skargi przez Naczelnego Sąd Administracyjny i uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz poprzedzających go decyzji Prokuratorów Regionalnego oraz Okręgowego w K. w całości, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu I instancji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gliwicach oraz o zasądzenie od organu na rzecz skarżącego zwrotu niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych, zaś w przypadku oddalenia skargi kasacyjnej, przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej od Skarbu Państwa, według norm przepisanych, zarzucił zaskarżonemu rozstrzygnięciu:

1. na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi naruszenie prawa materialnego w postaci art. 16 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 1 i art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, poprzez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że:
 - a) informacje, o które zwracał się skarżący miały charakter informacji

przetworzonych, pomimo że w zaskarżonej decyzji (jak i poprzedzającej ją decyzji Prokuratora Okręgowego w K.) organ nie wskazał okoliczności umożliwiających dokonanie takiej oceny, co w efekcie skutkowało błędnym uznaniem przez Sąd działania organu, polegającego na wezwaniu skarżącego do wykazania, że udzielenie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, za poprawne i odmowy udzielenia tych informacji;

- b) informacje, o których mowa w punkcie 2 zdanie drugie i następne, punkcie 5, 12 i 13 wniosku skarżącego miały charakter informacji przetworzonych oraz że skarżący nie wykazał, że udzielenie tych informacji jest istotne dla interesu publicznego;
2. na podstawie art. 174 pkt 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
- a) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c oraz art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 oraz art. 11 Kodeksu postępowania administracyjnego, a także z art. 3 pkt 1 oraz art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, poprzez oddalenie skargi, pomimo że organ w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie wskazał na okoliczności faktyczne, które pozwalały na dokonanie oceny, że informacje objęte wnioskiem miały charakter informacji przetworzonych;
 - b) art. 134 § 1 i art. 57 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, poprzez nierozpatrzenie sprawy w jej granicach i niewydzielenie do odrębnego postępowania i rozstrzygnięcia sprawy ze skargi skarżącego na bezczynność Prokuratora Okręgowego w K., złożonej wobec nieudzielenia skarżącemu części informacji objętych wnioskiem, tj. tych którym organ odmówił waloru informacji publicznej (pkt 1, 4, 6, 8, 11, 14, 15, 16 wniosku), co doprowadziło do nienadania biegu skardze w tej części.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej strona skarżąca kasacyjnie wskazała, że w jej ocenie informacje, o które zwracał się skarżący mają charakter prosty, pozostają w posiadaniu organu i nie wymagają przetworzenia. Zdaniem strony skarżącej kasacyjnie w szczególności za taką informację należy uznać tę dotyczącą liczby prokuratorów zatrudnionych w Prokuraturze Rejonowej w M., ilości złożonych pozwów, prowadzonych postępowań dyscyplinarnych czy kwotach wypłaconych konkretnej osobie za przejazd samochodem służbowym. Strona skarżąca kasacyjnie podniosła, że organ

w istocie nie przeprowadził wnikliwej analizy wniosku, lecz dowolnie uznał, że część żądanych w sprawie informacji ma charakter informacji przetworzonych, zaś Sąd I instancji oceny tej nie skorygował.

Niezależnie od powyższego strona skarżąca kasacyjnie podniosła, że nawet gdyby uznać, że informacje, których dotyczyła będąca przedmiotem skargi decyzja, stanowiły informacje przetworzone, to ich udostępnienie jej zdaniem jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Jak wskazała strona skarżąca kasacyjnie, wnioskowane informacje dotyczą funkcjonowania Prokuratury, której działania mają przełożenie na możliwość korzystania z podstawowych praw i wolności obywatelskich. Skarżący kasacyjnie podniósł, że ich uzyskanie - wbrew ocenie Sądu I instancji - umożliwi mu wpływ na poprawę zasad działania organów ścigania, w tym na zasady gospodarowania środkami publicznymi. Skarżący kasacyjnie przypomniał, że już w skardze wskazywał, że „wobec ogromu nieprawidłowości organizuje się Stowarzyszenie Pokrzywdzonych przez sprzeczne z prawem działania Prokuratury w regionie k., a także tworzony jest odpowiedni kanał w mediach społecznościowych”, co potwierdza w jego ocenie, że uzyskane informacje skarżący zamierza wykorzystać w działalności dla dobra publicznego, ujętej w ramy organizacyjne. Ponadto, strona skarżąca kasacyjnie powołując się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 4 sierpnia 2022 r., sygn. akt III SA/Gd 476/22 zarzuciła, że stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wyrażone w zaskarżonym wyroku, zgodnie z którym skarżący nie jest uprawniony do uzyskania informacji przetworzonych, bowiem nie wykazał, aby był w stanie podjąć działania mogące realnie wpłynąć na funkcjonowanie określonych instytucji państwowych, istotnie narusza jego prawo dostępu do informacji publicznej, a także konstytucyjną zasadę równości.

Następnie strona skarżąca kasacyjnie zwróciła uwagę na to, że w zaskarżonej decyzji, uznanej przez Sąd I instancji za zgodną z prawem, organ wskazał jedynie, że żądany w sprawie zakres informacji musi zostać zakwalifikowany jako informacja przetworzona, bowiem wymaga przeprowadzenia bardzo szerokiej analizy wielu spraw rejestrowych w różnych rejestrach przez dłuższy czas i zapoznania się z aktami osobowymi prokuratorów, co wymaga nakładu pracy. Zdaniem skarżącego kasacyjnie uzasadnienie to nie spełnia wytycznych wynikających z orzeczeń sądów administracyjnych, jak i wymogów wynikających z przepisów procedury administracyjnej co do treści decyzji. Jak podkreśliła strona skarżąca kasacyjnie uzasadnienie decyzji nie może być zdawkowe, przeciwnie - powinno być kompletne i

przekonujące, stanowi bowiem także wyraz realizacji zasady z art. 11 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. obowiązku wyjaśniania zasadności przesłanek rozstrzygnięcia. Zdaniem skarżącego kasacyjnie, przytoczony powyżej ogólny charakter twierdzeń organu, podniesionych w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, dotyczący przyczyn przypisania informacjom charakteru przetworzonego, mogłyby stanowić podstawę odmowy udzielenia informacji w każdej sprawie.

Wreszcie, skarżący kasacyjnie zarzuca także Sądowi I instancji nietrafne ograniczenie się do rozpatrzenia skargi na odmowę udostępnienia informacji publicznej, podczas gdy ze skargi jasno wynikało, że intencją skarżącego było również wniesienie skargi na bezczynność organu dotyczącą informacji, których mu nie udzielono, uznając je za pozbawione przymiotu informacji publicznej. W związku z powyższym w ocenie skarżącego kasacyjnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach na podstawie przepisu art. 57 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi winien był zarządzić rozdzielenie skargi, zaś ograniczenie rozpoznania skargi wyłącznie do kwestii odmowy udzielenia informacji zdaniem skarżącego kasacyjnie naruszyło jego gwarantowane konstytucyjnie prawo do rozpoznania sprawy przez Sąd.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej, a ponadto o oddalenie żądania zasądzenia od organu na rzecz skarżącego kasacyjnie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, a także oświadczył, że nie żąda przeprowadzenia rozprawy i wnosi o rozpoznanie skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym, podtrzymując stanowisko wyrażane dotychczas w sprawie.

W piśmie procesowym z dnia 10 marca 2025 r. pełnomocnik skarżącego kasacyjnie zmodyfikował treść wniosku zawartego w punkcie 3 skargi kasacyjnej dotyczącego zasądzenia kosztów postępowania i wniósł o przyznanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach kosztów nieopłaconej pomocy prawnej od Skarbu Państwa wraz ze zwrotem poniesionych wydatków.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 182 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj.: Dz.U. z 2024 r., poz. 935) - zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła,

zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy. Z kolei według art. 182 § 3 p.p.s.a. na posiedzeniu niejawnym Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie jednego sędziego, a w przypadkach, o których mowa w § 2, w składzie trzech sędziów. Z uwagi na zgodny wniosek stron postępowania skarga kasacyjna została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a. przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1. naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
2. naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego, jak i naruszenie przepisów postępowania. Rozpoznając skargę kasacyjną w tak zakreślonych granicach, stwierdzić należy, że skarga ta jest częściowo uzasadniona i w tym zakresie zasługuje na uwzględnienie.

W sytuacji, gdy skarga kasacyjna zarzuca naruszenie prawa materialnego oraz naruszenie przepisów postępowania, co do zasady w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., II GSK 819/11, LEX nr 1217424; wyrok NSA z dnia 26 marca 2010 r., II FSK 1842/08, LEX nr 596025; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 402/13, LEX nr 1488113; wyrok NSA z dnia 17 lutego 2023 r., II GSK 1458/19; wyrok NSA z dnia 1 marca 2023 r., I FSK 375/20). Dopiero bowiem po przesądzeniu, że stan faktyczny przyjęty przez sąd w zaskarżonym wyroku jest prawidłowy, albo nie został dostatecznie podważony, można przejść do skontrolowania procesu subsumcji danego stanu faktycznego pod zastosowany przez sąd pierwszej instancji przepis prawa materialnego. Dla uznania za usprawiedliwioną podstawę kasacyjną z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. nie wystarcza samo wskazanie naruszenia przepisów postępowania, ale nadto wymagane jest, aby skarżący wykazał, że następstwa stwierdzonych

wadliwości postępowania były tego rodzaju lub skali, iż kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w sprawie orzeczenia (por. wyrok NSA z dnia 5 maja 2004 r., FSK 6/04, LEX nr 129933; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2014 r., II GSK 1868/12, LEX nr 1495116; wyrok NSA z dnia 29 listopada 2022 r., I OSK 931/22).

W ramach pierwszego zarzutu naruszenia przepisów postępowania strona skarżąca kasacyjnie powiązała zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c i art. 151 p.p.s.a. z art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 oraz art. 11 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm.) - dalej zwanej: k.p.a., a także art. 3 pkt 1 oraz art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj.: Dz.U. z 2022 r., poz. 902) - dalej: u.d.i.p., którego upatruje w oddaleniu skargi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, pomimo że organ w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie wskazał na okoliczności faktyczne, które pozwalały na dokonanie oceny, że informacje objęte wnioskiem miały charakter informacji przetworzonych. Zarzut ten okazał się skuteczny.

Jednak odnosząc się do konstrukcji zarzutu w pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowane jest stanowisko, że przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., jak i art. 151 p.p.s.a., których naruszenie zarzuca strona skarżąca kasacyjnie, podobnie zresztą jak art. 149 § 1, czy § 1a, art. 146 § 1, art. 147, czy też art. 161 § 1 p.p.s.a. mają charakter ogólny (blankietowy) i określają kompetencje sądu administracyjnego w fazie orzekania. Tego typu przepisy nie mogą zatem stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej. Strona skarżąca kasacyjnie chcąc powołać się na zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., czy art. 151 p.p.s.a. zobowiązana jest więc bezpośrednio powiązać omawiany zarzut z zarzutem naruszenia konkretnych przepisów, którym - jej zdaniem - Sąd I instancji uchybił w toku rozpoznania sprawy. Naruszenie ww. przepisu jest zawsze następstwem uchybienia innym przepisom, czy to procesowym, czy też materialnym (por. wyroki NSA: z dnia 30 kwietnia 2015 r., I OSK 1701/14, z dnia 29 kwietnia 2015 r., I OSK 1595/14, z dnia 29 kwietnia 2015 r., I OSK 1596/14, z dnia 24 kwietnia 2015 r., I OSK 1088/14, z dnia 8 kwietnia 2015 r., I OSK 71/15, z dnia 9 stycznia 2015 r., I OSK 638/14). Niezależnie jednak od tego, z uwagi na to, że strona skarżąca kasacyjnie wytyka naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. podkreślenia wymaga przede wszystkim to, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalając skargę w

niniejszej sprawie na podstawie art. 151 p.p.s.a., nie stosował art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., określającego kompetencje sądu w razie uwzględnienia skargi na decyzję lub postanowienie, a zatem przede wszystkim z tego powodu nie mógł naruszyć tego przepisu.

Niezależnie jednak od powyższego w związku z tym, że strona skarżąca kasacyjnie powiązała zarzut naruszenia art. 151 p.p.s.a. z wytknięciem naruszenia art. 11, art. 107 § 1 pkt 6 i art. 107 § 3 k.p.a. oraz art. 3 pkt 1 i art. 16 ust. 2 u.d.i.p. wskazać należy, że w realiach niniejszej sprawy powiązanie to okazało się skuteczne. Należy jedynie zwrócić uwagę na to, że strona skarżąca kasacyjnie w sposób nieprecyzyjny przywołała przepis, którego naruszenie zarzuca w ramach omawianego zarzutu, bowiem w u.d.i.p. nie istnieje „art. 3 pkt 1”, gdyż art. 3 ustawy dzieli się na ustępy, a pierwszy z nich dzieli się na trzy punkty. Treść zarzutu prowadzi jednak do wniosku, że intencją strony skarżącej kasacyjnie było wytknięcie naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Zgodnie zatem z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie 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 jednak podstawę do odkodowania swojego rodzaju opisowej definicji tego pojęcia stanowiącej wynik wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Informacja publiczna przetworzona to zatem taka informacja publiczna, która:

1. w chwili złożenia wniosku w zasadzie nie istnieje w kształcie objętym wnioskiem, a niezbędnym podstawowym warunkiem jej wytworzenia jest przeprowadzenie przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste (por. wyrok NSA z dnia 30 września 2015 r., I OSK 1746/14);
2. 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 dnia 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13, LEX nr 1368968; por. też wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, LEX nr 281369) na podstawie pierwotnego zasobu danych (por. wyrok NSA z dnia

- 12 grudnia 2012 r., I OSK 2149/12; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13; wyrok NSA z dnia 3 października 2014 r., I OSK 747/14);
3. jest wynikiem działań wykraczających poza zakres działań mieszczących się w ramach podstawowych kompetencji organu - „przy rozstrzyganiu tego typu spraw należy mieć na uwadze, iż ograniczenie wprowadzone przepisem art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej 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 dnia 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 dnia 9 października 2010 r., I OSK 1737/12); „jedną z przesłanek uzasadniających ograniczenie prawa do informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy u.d.i.p. jest konieczność ochrony ”porządku publicznego,, (art. 61 ust. 3 Konstytucji). W pojęciu tym mieści się m.in. postulat zapewnienia organom władzy publicznej prawidłowego funkcjonowania w celu wykonywania ich kompetencji” (wyrok NSA z dnia 27 lutego 2014 r., I OSK 1769/13);
4. 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 dnia 28 kwietnia 2016 r., I OSK 2658/14; wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2016 r., I OSK 33/15);
5. 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

częstkowych 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 dnia 5 marca 2015 r., I OSK 863/14; wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 977/11);

6. 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 ustawy o dostępie do informacji publicznej to nie tylko taka, która powstaje w wyniku poddania posiadanych informacji analizie albo syntezie i wytworzenia w taki właśnie sposób nowej jakościowo informacji (...); w pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku, wymagający zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) wielu dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób, pomimo że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej” (zob. np. wyroki NSA: z dnia 2 października 2014 r., I OSK 140/14; z dnia 21 września 2012 r., I OSK 1477/12, LEX nr 1264566; z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11, LEX nr 1094536; z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 426/11, LEX nr 1135982; z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, LEX nr 281369).

Należy przy tym podkreślić, że w każdym wypadku, gdy podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej powołuje się na to, że ma ona charakter przetworzony i okoliczność ta stanowi podstawę decyzji administracyjnej o odmowie jej udostępnienia, zobowiązany jest w uzasadnieniu tej decyzji podać fakty, które będą tę ocenę potwierdzać. Konieczne jest więc wykazanie, jakie konkretnie działania należy podjąć

celem przetworzenia informacji, ilu pracowników i przez jaki czas będzie zaangażowanych w ten proces, czy żądane informacje składają się z informacji prostych, a jeżeli tak, to gdzie i w jakich kategoriach zbiorów się znajdują, w jakim zakresie i przez jaki okres praca organu będzie zakłócona, czy przetworzenie informacji będzie się wiązało z ponadstandardowymi nakładami finansowymi itd. Chodzi więc o podanie takiego zbioru informacji, które pozwolą sądowi na pozytywną weryfikację przyjętego w decyzji stanowiska, że żądana informacja publiczna jest informacją przetworzoną.

Biorąc pod uwagę wyżej przedstawione rozumienie pojęcia informacji publicznej przetworzonej, a także wymogi co do uzasadnienia decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej na tej podstawie oraz odnosząc to do realiów niniejszej sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do przekonania, że uzasadnienie zakwalifikowania wszystkich informacji żądanych przez skarżącego i objętych decyzjami organów w niniejszej sprawie, które zakwalifikowały je do informacji publicznej przetworzonej, uznać należało za lakoniczne i niewystarczające. Organy wydające w niniejszej sprawie decyzje, nie odnosząc się do poszczególnych kategorii informacji żądanych przez skarżącego, ograniczyły się bowiem do ogólnych sformułowań i wskazania, że udzielenie skarżącemu informacji we wskazanym w decyzjach zakresie „wymaga przeprowadzenia bardzo szerokiej analizy wielu spraw rejestrowych w różnych rejestrach przez dłuższy okres czasu, jak również zapoznania się z aktami osobowymi prokuratorów, które zawierają informacje o miejscu i czasookresie pełnionej przez nich służby. Konieczność przeprowadzenia takiej analizy, a tym samym zaangażowania przez bardzo znaczny okres czasu w ich wytworzenie szczególnie środków osobowych, świadczy o tym, że zanim informacja zostałaby udostępniona odwołującemu, musiałaby zostać przetworzona”. Organy nie wskazały analizy jakich rejestrów należałoby dokonać, jak i nie podały konkretnie zapotrzebowania czasowego, jak i osobowego koniecznego do wytworzenia poszczególnych z żądanych przez skarżącego informacji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach nieprawidłowo uznał zaś, że takie uzasadnienie odmowy udostępnienia informacji publicznej w niniejszej sprawie jest wystarczające oraz wyczerpujące. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, kwestionowana decyzja organu z dnia z dnia 5 grudnia 2022 r. nr 3/22, jak i poprzedzająca ją decyzja Prokuratora Okręgowego w K. z dnia 9 listopada 2022 r., sygn. 3015-5.lp.29.2022. nie zawiera konkretnych danych wskazujących na to, jakie zaangażowanie środków, czasu i ludzi wymagałoby sporządzenia poszczególnych z wnioskowanych

przez skarżącego informacji, co czyni przedwczesnym stwierdzenie organów, a następnie Sądu I instancji, że wszystkie z żądanych przez skarżącego informacji, objętych zaskarżoną w niniejszej sprawie decyzją, mają charakter informacji publicznej przetworzonej. Powyższe czyni omawiany zarzut skutecznym.

Nie mógł natomiast odnieść skutku drugi z zarzutów naruszenia przepisów postępowania sformułowany przez autora skargi kasacyjnej, na mocy którego wytknięto Sądowi I instancji naruszenie art. 134 § 1 w związku z art. 57 § 3 p.p.s.a., poprzez „nierozpatrzenie sprawy w jej granicach i niewydzielenie do odrębnego postępowania i rozstrzygnięcia sprawy ze skargi skarżącego na bezczynność Prokuratora Okręgowego w K., złożonej wobec nieudzielenia skarżącemu części informacji objętych wnioskiem, tj. tych którym organ odmówił waloru informacji publicznej (pkt 1, 4, 6, 8, 11, 14, 15, 16 wniosku), co doprowadziło do nienadania biegu skardze w tej części”.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, zgodnie z którym „Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a”, wyjaśnić należy, że przepis ten określa granice rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny pierwszej instancji, zaś granice danej sprawy wyznacza jej przedmiot wynikający z treści zaskarżonego działania, czy bezczynności organu administracji publicznej. Oznacza to, że o naruszeniu normy wynikającej z powyższego przepisu można byłoby mówić, gdyby sąd wykroczył poza granice sprawy, w której została wniesiona skarga, albo - mimo wynikającego z tego przepisu obowiązku - nie wyszedł poza zarzuty i wnioski skargi, np. nie zauważając naruszeń prawa, które nie były powołane przez skarżącego, a które Sąd I instancji zobowiązany był uwzględnić z urzędu. Tymczasem w skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wprost wskazano, że przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie skarżący uczynił „decyzję nr 3/22 ww. organu z dnia 5 grudnia 2022 r. utrzymującą w mocy decyzję Prokuratora Okręgowego w K. z dnia 9 listopada 2022 r.”. Naczelny Sąd Administracyjny dostrzega wprawdzie, że w uzasadnieniu skargi skarżący zawarł stwierdzenie, że „celem jego skargi na bezczynność jest wymuszenie na organie określonych w przepisach zachowań dla dobra społeczeństwa”, jednak biorąc pod uwagę wyraźnie zarysowany na wstępie skargi przedmiot zaskarżenia oraz argumentację zawartą w jej uzasadnieniu, nie mogło to doprowadzić do

konstatacji, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach rozpoznając skargę na decyzję Prokuratora Regionalnego w K. z dnia 5 grudnia 2022 r. nr 3/22 o odmowie udostępnienia informacji publicznej nie orzekał w granicach sprawy. Sąd I instancji oceniając prawidłowość zaskarżonej w sprawie decyzji, nie orzekał w granicach (w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym) innej sprawy niż ta, w której została wniesiona skarga, której przedmiot zaskarżenia winien zostać przez skarżącego precyzyjnie wskazany. Podstawy do wydzielenia skargi na bezczynność w niniejszej sprawie nie mogła stanowić przywołana w skardze wzmianka, dlatego też zarzut naruszenia art. 134 § 1 w związku z art. 57 § 3 p.p.s.a. nie mógł odnieść skutku.

W związku z uznaniem, że odmowa udostępnienia skarżącemu wnioskowanych informacji na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. była przedwczesna i wobec skutecznego podważenia podstawy faktycznej wydanego wyroku, szczegółowe odnoszenie się do prawidłowości zastosowania przywołanych przez autora skargi kasacyjnej przepisów prawa materialnego jest oczywiście zbędne. Brak pewności co do wystąpienia faktów uruchamiających zastosowanie prawnomaterialnych dyrektyw kształtujących sytuację prawną skarżącego z założenia przesądza jednak o uwzględnieniu zarzutu błędnego zastosowania prawa materialnego w wyniku niewyjaśnienia istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności faktycznych sprawy.

W tym stanie rzeczy stwierdzając, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, przy czym istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, Naczelny Sąd Administracyjny miał podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku i do rozpoznania skargi w oparciu o art. 188 p.p.s.a., a w następstwie tego do uchylenia wydanych w sprawie decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w związku z art. 135 p.p.s.a., zobowiązując jednocześnie organy do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego we wskazanym wyżej zakresie i przedstawienia powodów kwalifikacji żądanych w sprawie informacji jako informacji przetworzonych.

Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł natomiast o kosztach pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Wynagrodzenie dla pełnomocnika ustanowionego z urzędu za wykonaną pomoc prawną, należne od Skarbu Państwa (art. 250 p.p.s.a.), przyznawane jest bowiem przez wojewódzki sąd administracyjny w postępowaniu określonym w przepisach art. 254 § 1 i art. 258-261 p.p.s.a.