
ORZECZNICTWO

1.

Suma informacji prostych jako informacja przetworzona

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 21 maja 2025 r.

III OSK 637/22

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Artur Kuś

Sędzia NSA Ewa Kwiecińska

Sędzia WSA (del.) Hanna Knysiak-Sudyka (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 21 maja 2025 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej M. K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Po 412/21 w sprawie ze skargi M. K. na decyzję Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 11 stycznia 2021 r., nr OA-065-277/20 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z 30 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Po 412/21, oddalił skargę M.K. na decyzję Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 11 stycznia 2021 r., nr OA-065-277/20, w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Pismem z dnia 8 września 2020 r. M.K. (dalej: „skarżący”) zwrócił się do Prezesa Sądu Okręgowego w Poznaniu (dalej: „organ I instancji” lub „Prezes SO”) o udzielenie informacji publicznej w postaci:

1. orzeczeń sądowych wraz z uzasadnieniami w sprawach cywilnych, w których stroną był Skarb Państwa - Dyrektor Aresztu Śledczego (...) - za okres od stycznia 2014 r. do daty wpływu wniosku;

2. sprawozdań z wizytacji sporządzonych przez Wydział Penitencjarny i Nadzoru nad Wykonywaniem Orzeczeń Karnych jednostki penitencjarnej Aresztu Śledczego w (...) za okres od stycznia 2014 r. do daty wpływu wniosku.

Prezes SO pismem z dnia 29 września 2020 r. wezwał skarżącego do wykazania, że udzielenie informacji przetworzonej ma szczególnie istotne znaczenie dla interesu publicznego. Wyjaśniając przyczyny sformułowania powyższego wezwania Prezes SO wskazał, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczy informacji prostych, jednakże w bardzo obszernym zakresie (konieczność przejrzenia ponad 191 spraw), co powoduje, iż suma takich informacji staje się informacją przetworzoną. Organ I instancji przypomniał, że dostęp do informacji publicznej przetworzonej nie ma charakteru nielimitowanego, organ wskazał, że dostęp do takiej informacji jest możliwy po wykazaniu, w jakim zakresie wnioskowane informacje mają szczególnie istotne znaczenie dla interesu publicznego.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie, pismem z dnia 8 października 2020 r. skarżący wskazał, że interesu publicznego w udostępnieniu żądanych informacji upatruje w tym, że na podstawie żądanych danych można zapoznać się, jak służba więzienna wykonuje swoje zadania. Podniósł także, że udzielone informacje przyczynią się do stworzenia projektu ustawy kodeks karny wykonawczy, umożliwiającego ulepszenie warunków odbywania kary pozbawienia wolności. Jednocześnie wnioskodawca podtrzymał złożony wcześniej wniosek.

Decyzją z dnia 3 listopada 2020 r., nr A-051-720/20, Prezes SO działając na podstawie art. 104 i 107 k.p.a. oraz art. 16 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 2176, dalej: „u.d.i.p.”) odmówił skarżącemu udzielenia informacji publicznej wawnioskowanym zakresie. Zdaniem organu I instancji skarżący wnosil o udzielenie informacji publicznej przetworzonej, a na wezwanie wnioskodawcy nie wykazał szczególnie istotnego interesu publicznego uzasadniającego udzielenie informacji przetworzonej. W ocenie Prezesa SO przytoczona przez wnioskodawcę argumentacja, skierowana na wykazanie przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego, stanowi zbyt uproszczenie i w rzeczywistości udzielenie żądanej informacji nie przyczyni się do usprawnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz służby więziennej. Uznano zatem, że zgromadzenie danych dotyczących wyłącznie Aresztu Śledczego w (...) nie stanowi podstawy wyciągania obiektywnych wniosków na temat funkcjonowania jednostek penitencjar-

nych w Polsce i podjęcia ewentualnych prób zmiany obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Zdaniem organu skarżący nie wskazał, aby posiadał dokumenty dotyczące innych jednostek penitencjarnych funkcjonujących w kraju.

Po rozpoznaniu odwołania skarżącego Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu (dalej: „organ odwoławczy” lub „Prezes SA”) decyzją z dnia 11 stycznia 2021 r., nr OA-065-277/20, utrzymał w mocy ww. decyzję Prezesa SO.

Prezes SA stanął na stanowisku, że wnioskowana informacja prawidłowo została zakwalifikowana jako informacja publiczna przetworzona, uwypuklając konieczność spełnienia koniecznej przesłanki warunkującej uzyskanie takiej informacji i jej znaczenie dla dostępu do informacji publicznej. Ponadto prawidłowo ustalono, że konieczność złożonego operacyjnie wyodrębnienia wnioskowanych informacji uzasadnia stanowisko, iż żądana informacja ma charakter przetworzony. Zrealizowanie wniosku skarżącego wymaga bowiem znacznego nakładu środków, a przede wszystkim dodatkowej pracy wielu osób, trudnej do pogodzenia z bieżącymi działaniami tego Sądu. Organ odwoławczy stwierdził także, że Prezes SO prawidłowo ustalił, iż wnioskodawca nie podjął i jak się wydaje, nie posiada wiedzy na temat czynności, jakie należy podjąć w celu wykonania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Tym samym wnioskodawca nie wykazał istnienia przesłanki szczególnego znaczenia żądanej informacji dla interesu publicznego.

Na powyższą decyzję skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wskazując, że żądana przez niego informacja publiczna jest informacją prostą i nieprawidłowe było wezwanie go do wykazania szczególnego interesu prawnego.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przywołanym powyżej wyrokiem, w oparciu o art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm., dalej: „p.p.s.a.”) oddalił skargę.

Uzasadniając swoje stanowisko Sąd wskazał, że istotą sporu w rozpatrywanej sprawie jest to czy, czy żądana przez skarżącego informacja publiczna jest informacją prostą, czy też przetworzoną (jak wskazują organy) i czy zasadne było wzywanie skarżącego do wykazania szczególnego interesu prawnego.

Sąd podkreślił, że u.d.i.p. nie zawiera definicji pojęcia „informacji pu-

blicznej przetworzonej”. Nie mniej jednak na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych należy przyjąć, że informacja publiczna przetworzona jest informacją publiczną, której podmiot zobowiązany do jej udzielenia nie posiada wprost, a jej uzyskanie wymaga od niego dodatkowego, znacznego nakładu pracy i środków.

W ocenie WSA w Poznaniu organy zasadnie uznały, że żądana przez skarżącego informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej, a nie prostej.

Prezes SO w motywach decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej wyjaśnił, że nie ma możliwości jej prostego uzyskania z systemu komputerowego Sędzia2. Wskazał nadto, że kategorie rejestracji spraw są na tyle ogólne, że nie pozwalają na wyodrębnienie tych, o które wniósł wnioskodawca. System Sędzia2 nie zawiera całości dokumentów znajdujących się w aktach poszczególnych spraw. Wobec powyższego, rozpoznając wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej, należałoby dokonać analizy 191 spraw dot. Aresztu Śledczego w (...), w celu wyodrębnienia tych, które spełniają wymogi zapytania skarżącego oraz przeprowadzić analizę ponad 7 protokołów z lustracji, z których każdy liczy po kilkadziesiąt stron. Dodano przy tym, że większość z przywołanych 191 spraw została oddana już do archiwum zakładowego i organ musiałby oddelegować kilku pracowników w celu ich przejrzania, co doprowadziłoby do paraliżu wydziału penitencjarnego. Dodatkowo organ odwoławczy, odnosząc się do zarzutów skargi, uwypuklił w odpowiedzi na skargę złożoność czynności koniecznych do przedsięwzięcia w celu udostępnienia informacji w postaci wyroku sądowego - od odnalezienia wyroku w bazie orzeczeń albo odnalezienia akt w archiwum sądu i wyselekcjonowania orzeczenia po rozłączeniu danych akt, wydrukowanie bądź skopiowanie danego orzeczenia, po wykonanie dwukrotnie anonimizacji elektronicznie, ręczne sprawdzenie dokonanej anonimizacji przez sekretarza sądowego, sprawdzenie i zatwierdzenie przez kierownika sekretariatu, aż do przekazania przewodniczącemu wydziału do wydania właściwego zarządzenia i przygotowania wysyłki i rzeczywistego jej wysłania. Podkreślono, że całość tych czynności w przypadku realizacji wniosku skarżącego należałoby wykonać tyle razy, ile orzeczeń to dotyczy. Nadto część akt została przekazana do innych sądów w związku z czynnościami procesowymi w tych sprawach, co mogłoby implikować konieczność zażądania przez Sąd Okręgowy w Poznaniu przesłania akt tych spraw i mogłoby okazać się utrudnione albo wręcz nieskuteczne. Kolejnym krokiem byłaby konieczność dokonania selekcji materiałów i

oceny, czy nie zachodzą podstawy do ograniczenia prawa do informacji publicznej, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. W celu realizacji wniosku należałoby wreszcie sporządzić kserokopie wyselekcjonowanych wyroków i uzasadnień oraz dokonać ich anonimizacji.

Powyższe ustalenia zdaniem Sądu wskazują bezsprzecznie, że udzielenie żądanych przez skarżącego informacji wymaga dokonania wielu czasochłonnych czynności. Wytworzenie owej (nowej) informacji wymagałoby podjęcia działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłóciłyby normalny tok działania Sądu i utrudniły wykonywanie przypisanych mu zadań. Również z powyższego względu wnioskowaną informację, pomimo że może składać się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, należy uznać za informację przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Podsumowując, Sąd pierwszej instancji stwierdził, że wydane w sprawie decyzje odpowiadają prawu i brak jest podstaw do usunięcia ich z obrotu prawnego. Zasadnie Prezes SO, kierując się treścią art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 16 ust. 1 u.d.i.p., odmówił skarżącemu udostępnienia żądanej informacji publicznej przetworzonej, a Prezes SA słusznie utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. W motywach wydanych decyzji organy obu instancji jasno i rzeczowo wyjaśniły przesłanki natury faktycznej i prawnej

Od powyższego wyroku skarżący wywiódł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżając orzeczenie w całości, zarzucając:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, a konkretnie:
 - a) art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 2 ust. 2 u.d.i.p., poprzez błędne uznanie, że informacje, o które wnioskował skarżący, stanowiły informacje przetworzone i w konsekwencji błędne uznanie, iż odmówienie skarżącemu dostępu do wnioskowanych informacji przez organy administracji było zasadne, bowiem nie wykazał on ważnego interesu publicznego w ich uzyskaniu;
 - b) art. 2 ust. 2 u.d.i.p. poprzez uznanie, że skarżący zobowiązany był do wykazania interesu publicznego w uzyskaniu wnioskowanego przez niego dostępu do informacji publicznej, albowiem informacje te nie stanowiły informacji przetworzonych;
 - c) art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a i lit. c u.d.i.p., poprzez błędne uznanie, że treść orzeczeń sądowych w zakresie, w jakim dostępu do nich żądał skarżący, stanowiły informacje przetworzone w sytuacji, gdy wniosek skarżącego obejmował żądanie udostępnienia orzeczeń sądowych wraz z uzasadnieniami w sprawach cywilnych, a także sprawozdań z wi-

- zytacji sporządzonych przez jednostki organów władzy publicznej - wobec których organ zobowiązany jest do ich udostępnienia i które nie stanowią informacji przetworzonej;
2. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, a konkretnie:
- a) art. 145 § 1 pkt 1a p.p.s.a., co stanowiło konsekwencję wskazanych wyżej naruszeń prawa materialnego, poprzez nieuwzględnienie skargi skarżącego i nieuchylenie decyzji ostatecznej w sytuacji, gdy wnioskowany przez niego dostęp do informacji publicznej nie obejmował informacji przetworzonych, zatem organ administracji publicznej zobowiązany był do jej udostępnienia bez wymagania od skarżącego dowiedzenia istotnego interesu publicznego;
 - b) art. 145 § 1 pkt 1a p.p.s.a. w zw. z art. 14 ust. 2 u.d.i.p., poprzez nieuwzględnienie skargi skarżącego i nieuchylenie decyzji ostatecznej w sytuacji, gdy organy administracji publicznej zaniechały powiadomienia wnioskodawcy o sposobie lub formie, w jakiej informacja może być udostępniona niezwłocznie w sytuacji, gdy wnioskodawcy odmówiono udzielenia informacji publicznej;
 - c) art. 145 § 1 pkt 1a p.p.s.a. w zw. z art. 16 ust. 2 pkt 1 i 2 u.d.i.p., poprzez nieuwzględnienie skargi skarżącego i nieuchylenie decyzji ostatecznej w sytuacji, gdy organ odwoławczy nie rozpoznał odwołania od decyzji organu I instancji w przepisany ustawowo terminie, a nadto sporządził uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji z pominięciem danych wskazanych w art. 16 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy.

Wobec powyższych zarzutów kasator wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia oraz rozpoznanie pierwotnej skargi od decyzji ostatecznej. Ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Poznaniu. Jednocześnie wniósł o rozpoznanie skargi na rozprawie oraz o zasądzenie na rzecz pełnomocnika wyznaczonego z urzędu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący przedstawił argumentację, mającą na celu wykazanie zasadności podniesionych zarzutów.

Odpowiedź na skargę kasacyjną nie została złożona.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a., 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 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., 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.

Zgodnie z art. 174 p.p.s.a. 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.

Co do zasady w pierwszej kolejności podlegać winny rozpoznaniu zarzuty naruszenia przepisów postępowania, jednakże w niniejszej sprawie zarzuty naruszenia przepisów postępowania zostały skonstruowane jako konsekwencja naruszeń prawa materialnego w postaci nieuwzględnienia skargi i „nieuchylenia decyzji ostatecznej”, a w tej sytuacji konieczne jest rozpoznanie w pierwszej kolejności zarzutów naruszenia prawa materialnego.

W ramach zarzutów naruszenia prawa materialnego skarżący kasacyjnie wskazał jako naruszone przepisy art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w związku z art. 2 ust. 2 tej ustawy, art. 2 ust. 2 u.d.i.p. samodzielnie oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a i c u.d.i.p., jednakże wszystkie zarzuty sprowadzają się do tego, że zdaniem skarżącego kasacyjnie Sąd pierwszej instancji dokonał błędnej kwalifikacji informacji objętej wnioskiem dostępowym jako informacji przetworzonej. Powyższe zarzuty są nieusprawiedliwione.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd pierwszej instancji prawidłowo uznał, że organ wykazał, iż informacje żądane we wniosku z 8 września 2020 r. stanowią informację przetworzoną. Naczelny Sąd Administracyjny w całości podziela stanowisko Sądu pierwszej instancji w tym zakresie.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej - czyli, innymi słowy, prawo dostępu do informacji publicznej (art. 2 ust. 1 u.d.i.p.) - obejmuje m.in. uprawnienia do „uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego”. Cytowana regulacja

dotycząca informacji przetworzonej stanowi wyjątek od zasady statutowanej w art. 2 ust. 2 u.d.i.p., w myśl której od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Choć ustawodawca posłużył się w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. terminem „informacja przetworzona”, to go nie zdefiniował, ani nawet bliżej nie określił. Z kolei termin „informacja prosta” w u.d.i.p. w ogóle nie występuje.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 marca 2018 r., I OSK 1526/16: „informacja prosta” może być definiowana w sposób negatywny, jako informacja, która nie wymaga przetworzenia (zob. też P. Sitniewski, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Wrocław 2011, s. 55). Każda informacja prosta nie jest zatem informacją przetworzoną i odwrotnie: informacja przetworzona nie jest informacją prostą. Wadą definicji negatywnej jest fakt, że nie oddaje ona istoty tego rodzaju informacji. Dlatego też, poszukując pozytywnej definicji informacji prostej, można uznać, że taką informacją jest informacja, którą podmiot zobowiązany może udostępnić w takiej formie, w jakiej ją posiada (zob. wyrok NSA z 5 grudnia 2013 r., I OSK 1857/13). Informacja prosta to taka, która jest już w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i może zostać od razu udzielona wnioskodawcy, a jej wyodrębnienie ze zbiorów informacji (rejestrów, zbiorów dokumentów, akt postępowania) nie jest związane z koniecznością poniesienia pewnych kosztów osobowych lub finansowych trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji. Informacja prosta nie zmienia się w informację przetworzoną przez proces przekształcenia, a zatem udostępnienie informacji prostej nie wiąże się z koniecznością wykonania pewnych dodatkowych, ponadprzeciętnych czynności, które z informacji prostych tworzyłyby nową informację. Informacja prosta może być udostępniona od razu w formie, w jakiej jest w posiadaniu zobowiązanego, albo też może być udostępniona wtedy, gdy po pewnych zwykłych, niewymagających większego wysiłku czynnościach może zostać udostępniona. Czynności takie nie powodują powstania nowej informacji, lecz tylko stanowią pewne jej „obrobienie”, tak aby mogła zostać udostępniona wnioskodawcy.

W kwestii dotyczącej interpretacji pojęcia „informacji przetworzonej” należy odwołać się do rozważań zawartych m.in. w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 marca 2018 r., I OSK 915/16, w którym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że analiza dotychczasowego orzecznictwa sądowego daje 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 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. wyroki NSA z: 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13, 17 października 2006 r., I OSK 1347/05) na podstawie pierwotnego zasobu danych (por. wyroki NSA z: 12 grudnia 2012 r., I OSK 2149/12, 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13, 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 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);
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. wyroki NSA z: 28 kwietnia 2016 r., I OSK 2658/14, 5 stycznia 2016 r., I OSK 33/15). Ten rodzaj in-

formacji publicznej stanowi jakościowo nowy typ informacji, przygotowany specjalnie dla wnioskodawcy, a zatem to taka informacja, której organ wprost nie posiada i dla jej wytworzenia niezbędne jest przeprowadzenie pewnych działań na posiadanych już informacjach. W wyniku tych działań powstaje nowa jakościowo informacja. Nie jest ona jedynie innym technicznie zestawieniem danych, innym sposobem ich uszeregowania, ale stanowi jakościowo nową informację, prowadzącą zazwyczaj do określonej oceny, czy interpretacji danego zjawiska (zob. wyrok WSA z 23 września 2009 r., II SA/Wa 978/09; podobnie wyroki NSA: z 30 października 2008 r., I OSK 951/08; z 27 czerwca 2013 r., I OSK 529/13). Przetworzenie informacji wymaga więc dokonania stosownych działań analitycznych, zebrania lub zsumowania pojedynczych informacji na podstawie różnych kryteriów wynikających z treści wniosku (zob. wyrok NSA z 5 marca 2013 r., I OSK 3097/12). Informacją przetworzoną jest taka informacja, która nie była w posiadaniu zobowiązanego, ale została przygotowana „specjalnie” dla wnioskodawcy, wedle wskazanych przez niego kryteriów. Podnosi się jednak, że często przygotowanie takiej informacji wiąże się z poniesieniem określonych środków finansowych i organizacyjnych, często trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami organu państwa (zob. wyrok NSA z 5 września 2013 r., I OSK 865/13). Powstanie tego rodzaju informacji powoduje, że dla jej wytworzenia koniecznym jest zaangażowanie ponadprzeciętnych zasobów zobowiązanego, niezwiązanych z jego zwykłą, codzienną działalnością;

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, eksper-tyz, 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” (por. wyroki NSA

z: 5 marca 2015 r., I OSK 863/14, z 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14, z 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 liczby 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” (por. wyroki NSA z: 2 października 2014 r., I OSK 140/14, 21 września 2012 r., I OSK 1477/12, 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11, 8 czerwca 2011 r., I OSK 426/11, 17 października 2006 r., I OSK 1347/05).

W judykaturze wskazuje się na praktyczną trudność z wytyczeniem granicy pomiędzy informacją przetworzoną a informacją prostą, udostępnioną po wykonaniu na niej pewnych czynności umożliwiających jej udostępnienie. Problem pojawia się bowiem, gdy wnioskodawca wnosi o przedstawienie mu wielu informacji prostych. W tym zakresie spotyka się w orzecznictwie dwa odmienne poglądy. Zgodnie z pierwszym - tracącym, jak się wydaje, już na aktualności - nie stanowi informacji przetworzonej proste zebranie danych z wielu dokumentów, jakimi organ dysponuje. O tym, czy daną informację należy traktować jako przetworzoną, a nie prostą, nie może decydować pracochłonność konieczna do jej wytworzenia, czy udostępnienia (wyrok NSA z 19 marca 2013 r., I OSK 2875/12), a więc charakteru takiej informacji nie mogą zmienić ewentualne trudności podmiotu wykonującego zadania publiczne w udostępnieniu informacji (wyrok NSA z 14 września 2012 r., I OSK 1292/12). Zbiór szeregu informacji prostych, nawet gdy ich zebranie powoduje konieczność wykonania pewnych działań angażujących pracowników i środki zobowiązanego, nie powoduje, że infor-

macje proste przekształcają się w informację przetworzoną. Z kolei drugi pogląd reprezentowany w orzecznictwie i doktrynie - obecnie już dominujący - wskazuje, 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 (zob. wyrok NSA z 6 października 2011 r., I OSK 1199/11; podobnie wyrok NSA z 17 maja 2012 r., I OSK 416/12). W referowanym tu nurcie orzecznictwym przyjmuje się więc - ogólnie rzecz ujmując - że także suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników, szerokiego zakresu wniosku powodującego konieczność przekształcenia (zanonimizowania) wielu dokumentów, co może zakłócić normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudnić wykonywanie przypisanych mu zadań, może być uznane za przetworzenie informacji prostych w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. (por. wyroki NSA: z 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11; z 25 kwietnia 2012 r., I OSK 202/12; z 5 marca 2015 r., I OSK 863/14; z 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14; z 25 listopada 2016 r., I OSK 1513/15; z 14 kwietnia 2017 r., I OSK 2791/16; z 26 marca 2018 r., I OSK 2349/17; z 27 marca 2018 r., I OSK 1526/16).

Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w niniejszej sprawie podziela drugi z wyżej zreferowanych poglądów. Pogląd ten prezentuje też Sąd pierwszej instancji, dlatego nie można mu zarzucić błędnej wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w zakresie pojęcia informacji przetworzonej.

Opierając się na przedstawionej wyżej wykładni pojęcia informacji przetworzonej i niezakwestionowanych w skardze kasacyjnej ustaleniach Sądu pierwszej instancji, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że Wojewódzki Sąd Administracyjny prawidłowo przyjął, iż organ wykazał, iż w sprawie mamy do czynienia z informacją przetworzoną, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., co generowało konieczność ustalenia, czy uzyskanie informacji publicznej jest podyktowane okolicznościami szczególnie istotnymi dla interesu publicznego. Organ stojąc na stanowisku, że żądanie dotyczy informacji przetworzonej, zakotwiczył swoje stanowisko w realiach niniejszej sprawy, wskazując szczegółowo, na czym miałyby polegać przetworzenie informacji. W szczególności wskazano, że nie ma możliwości

prostego uzyskania informacji z systemu komputerowego Sędzia2 z uwagi na ogólne kategorie rejestracji spraw. W związku z tym rozpoznanie wniosku dostępowego wiązałoby się z koniecznością przeprowadzenia analizy 191 spraw dotyczących Aresztu Śledczego w (...), w celu wyodrębnienia spraw spełniających wymogi żądania wniosku i przeprowadzenia analizy ponad 7 protokołów z lustracji, liczących po kilkadziesiąt stron każdy. Wykonanie powyższych operacji wiązałoby się z koniecznością oddelegowania kilku pracowników w celu przejrzenia akt w archiwum. W uzasadnieniu decyzji organu II instancji szczegółowo przedstawiono czynności, które musiałyby zostać wykonane w celu wygenerowania informacji objętej wnioskiem dostępowym (k. 14 uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Wobec powyższego skala czynności, jakich musiałby dokonać podmiot zobowiązany powoduje, że informacja publiczna prawidłowo została zakwalifikowana jako przetworzona.

Wobec takiej kwalifikacji informacji objętej żądaniem wniosku dostępowego jej udostępnienie wymagało wykazania przez wnioskodawcę szczególnej istotności dla interesu publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, na tle przepisów u.d.i.p. prezentowany jest pogląd, że interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem Państwa oraz innych podmiotów publicznych jako prawnej całości, zwłaszcza, jeżeli jest on związany z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, a z brzmienia art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. wynika, że nie wystarczy, aby uzyskanie informacji przetworzonej było istotne dla interesu publicznego, lecz ma to być „szczególnie istotne”, co stanowi dodatkowy kwalifikator przy ocenie, czy dany wnioskodawca ma prawo do jej uzyskania (zob. wyrok NSA z 27 stycznia 2011 r., I OSK 1870/10). Działanie danego wnioskodawcy nie tylko w interesie indywidualnym, lecz w interesie „ponadindywidualnym” nie jest samoistnie wystarczające dla przyjęcia „szczególnej istotności dla interesu publicznego” takiego działania. Z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. wynika, że kategoria „szczególnej istotności” dla interesu publicznego kształtuje prawo indywidualnego podmiotu stojącego na zewnątrz wobec podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji publicznej. Należy w konsekwencji przyjąć, że kwalifikowana forma interesu publicznego - „szczególnie istotnego” - oznacza, że uzyskanie przez wnioskodawcę informacji przetworzonej przyczyni się do bardzo ważnych dla Państwa czy społeczeństwa działań i jest bardzo istotna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców (zob. wyroki NSA: z 17 października 2006

r., I OSK 1347/05 oraz z 27 stycznia 2011 r., I OSK 1870/10). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtowało się stanowisko, że 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, której „znaczność” jest wyznaczona materią żądanej informacji - ale również, że jej otrzymanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji publicznej i lepszej ochrony interesu publicznego.

W literaturze wskazuje się, że charakter lub pozycja podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realne możliwości wykorzystania uzyskanych przez niego danych, mają wpływ na ocenę istnienia interesu publicznego uzasadniającego udzielenie mu stosownych informacji przetworzonych. Zauważono ponadto, że dla dokonania prawidłowej oceny, czy udzielenie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, znaczenie ma nie tylko intencja wnioskodawcy i wskazany przez niego cel, ale także istota i charakter żądanej informacji, gdyż w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. chodzi m.in. o to, czy uzyskanie danej informacji przetworzonej może mieć realne znaczenie dla funkcjonowania określonych struktur publicznych w konkretnej dziedzinie życia społecznego i wpływać na usprawnienie wykonywania zadań publicznych dla dobra wspólnego danej społeczności (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2016, s. 80-81). Wskazywanym w literaturze interesem publicznym przemawiającym za udostępnieniem informacji przetworzonej jest m.in. poprawa samorządów i wspólnot lokalnych (J. Drachal, Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej, w: Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005, Warszawa 2005, s. 147).

Regulacja art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. ma stanowić *sui generis* barierę ochronną dla podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej przed zalewem wniosków od osób prywatnych o udostępnienie informacji przetworzonej dla realizacji celów osobistych lub komercyjnych, tym samym prowadzić do uniknięcia sytuacji, w których działania organu są skupione nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych mu kompetencji, lecz na udzielaniu informacji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny w pełni zgadza się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, iż nie może być uznana za szczególnie istotny interes społeczny okoliczność, że wniosko-

dawca chce się zapoznać z oceną organów władzy publicznej w zakresie wykonywania zadań przez służbę więzienną. Druga okoliczność - jakoby żądane informacje miały przyczynić się do stworzenia projektu ustawy kodeks karny wykonawczy, umożliwiającego ulepszenie warunków odbywania kary pozbawienia wolności - jest zupełnie gołosłowne. Wnioskodawca nie wykazał bowiem, aby miał jakikolwiek realny wpływ na tworzenia projektu ustawy w procesie legislacyjnym.

Z powyższych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny nie ma wątpliwości, że w niniejszej sprawie skarżący nie wykazał istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego w uzyskaniu wnioskowanych informacji publicznych.

Skoro, jak już wyżej wykazano, zarzuty naruszenia prawa materialnego okazały się nieusprawiedliwione, to niezasadne okazały się także zarzuty naruszenia przepisów postępowania, a to art. 145 § 1 pkt 1a p.p.s.a. samodzielnie oraz w związku z art. 14 ust. 2 u.d.i.p. i w związku z art. 16 ust. 2 pkt 1 i 2 u.d.i.p., gdyż rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji jest prawidłowe. Nadto należy podnieść, że Sąd pierwszej instancji oddalając skargę orzekał w oparciu o art. 151 p.p.s.a., a nie o art. 145 § 1 pkt 1a p.p.s.a.

Nie doszło również do naruszenia art. 14 ust. 2 u.d.i.p. W tym zakresie trafne jest stanowisko Sądu pierwszej instancji, iż z uwagi na treść i zakres wniosku dostępowego zbędnym było powiadomienie wnioskodawcy o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazanie, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie.

Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 16 ust. 2 pkt 1 i 2 u.d.i.p. przede wszystkim z tej przyczyny, że formułując zarzuty naruszenia przepisów postępowania skarżący kasacyjnie winien wskazać, w jaki sposób zarzucane naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. O skuteczności zarzutów, postawionych w oparciu o podstawę kasacyjną określoną w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., nie decyduje bowiem każde stwierdzone uchybienie przepisom postępowania, lecz tylko takie, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ponadto przyjmuje się, że przez „wpływ”, o którym mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. należy rozumieć istnienie związku przyczynowego pomiędzy uchybieniem procesowym podniesionym w zarzucie skargi kasacyjnej, a wydanym w sprawie zaskarżonym orzeczeniem. Związek ten, jakkolwiek nie musi być realny (uchybienie mogło mieć istotny wpływ), to jednak musi uzasadniać istnienie hipotetycznej

możliwości odmiennego wyniku sprawy, co wymaga uprawdopodobnienia istnienia wpływu zarzucanego naruszenia na wynik sprawy, a więc oznacza obowiązek wykazania oraz uzasadnienia, że następstwa zarzucanych uchybień były na tyle istotne, że kształtowały lub współkształtowały treść kwestionowanego orzeczenia, a w sytuacji, gdyby do nich nie doszło, wyrok sądu administracyjnego pierwszej instancji byłby (mógłby być) inny. Skarżący kasacyjnie nie wykazał, w jaki sposób nierozpoznanie odwołania w terminie instrukcyjnym mogłoby wywrzeć wpływ na wynik sprawy.

Art. 16 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p. stanowi, że „uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji”. W aktach sprawy administracyjnej brak jest informacji o zajęciu w toku postępowania stanowiska. Nadto - nawet gdyby taki brak w decyzji potencjalnie występował - skarżący kasacyjnie nie wykazał, w jaki sposób ta wadliwość mogłaby wywrzeć wpływ na wynik sprawy.

Mając na uwadze powyższe wywody, ponieważ zarzuty skargi kasacyjnej okazały się nieusprawiedliwione, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. skargę kasacyjną oddalił.

Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł o przyznaniu pełnomocnikowi wnoszącemu skargę kasacyjną wynagrodzenia na zasadzie prawa pomocy, gdyż przepisy art. 209 i 210 p.p.s.a. mają zastosowanie tylko do kosztów postępowania pomiędzy stronami. Wynagrodzenie dla pełnomocnika ustanowionego z urzędu za wykonaną pomoc prawną, należne od Skarbu Państwa (art. 250 p.p.s.a.), przyznawane jest przez wojewódzki sąd administracyjny w postępowaniu określonym w przepisach art. 258-261 p.p.s.a.