

**1.****Suma informacji prostych jako informacja przetworzona**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 2 czerwca 2022 r.  
III OSK 5070/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Tamara Dzielakowska  
Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)  
Sędzia WSA del. Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 2 czerwca 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej R.S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 358/20 w sprawie ze skargi r.S. na decyzję Prezesa Sądu Okręgowego [...] z dnia [...] lipca 2020 r., nr [...] w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

- I. oddała skargę kasacyjną;**
- II. odstępuje od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości.**

## Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, wyrokiem z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 358/20, oddalił skargę R.S. na decyzję Prezesa Sądu Okręgowego (...) z dnia (...) lipca 2020 r. Nr (...) w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej. W uzasadnieniu wskazano na następujący stan faktyczny i prawny sprawy:

R.S. pismem z dnia 6 kwietnia 2020 r. zwrócił się do Prezesa Sądu Rejonowego (...) o udostępnienie informacji publicznej w postaci wszystkich wyroków wraz z uzasadnieniami zarejestrowanych w repertorium C pod symbolami 056 i 056s, które zostały wydane w 2017 r. Nadmienił również, że wskazane informacje mogą zostać mu przekazane na nośniku CD/DVD.

W odpowiedzi na wniosek, organ – pismem z dnia 24 kwietnia 2020 r. Nr (...) – poinformował wnioskodawcę, że żądana przez niego informacja jest informacją publiczną przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm., dalej jako DostInfPubU). Do załatwienia wniosku koniecznym byłoby bowiem w pierwszej kolejności wyselekcjonowanie spraw z systemu informatycznego i z prowadzonych repertoriów, następnie zaś ich grupowanie oraz poddanie procesowi anonimizacji. Przy czym ze wstępnych ustaleń wynika, że odnotowano 45 spraw o wskazanych przez wnioskodawcę właściwościach, w tym 43, w których zostało sporządzone uzasadnienie. Z tych powodów organ wezwał wnioskodawcę do wykazania w terminie 7 dni, że uzyskanie żądanych informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Jednocześnie pouczył stronę, że jeżeli w wyznaczonym terminie nie wykaże interesu publicznego uzasadniającego udzielenie żądanej informacji, to zostanie wydana decyzja o odmowie jej udostępnienia.

Skarżący, ustosunkowując się do wezwania podał, że nie zgadza się z dokonaną przez organ kwalifikacją zawnioskowanych danych jako informacji publicznej przetworzonej. Zdaniem strony, anonimizacja orzeczeń nie może świadczyć o konieczności przetworzenia

informacji publicznej. Stąd też potrzeba anonimizacji 43 wyroków wraz z uzasadnieniami nie powinna sprawić organowi trudności.

Prezes Sądu Rejonowego (...), decyzją z dnia (...) maja 2020 r. Nr (...), działając na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU oraz art. 107 KPA, odmówił skarżącemu udostępnienia informacji publicznej przetworzonej.

W motywach podjętego rozstrzygnięcia podkreślił, że realizacja wniosku strony wymagałaby znacznego nakładu sił i środków, albowiem w 2017 r. w repertorium C zarejestrowano 45 spraw o symbolach 056 i 056s. W takiej sytuacji należałoby ustalić wykaz spraw w żądanym okresie, sprawdzić, czy wyrok został zaskarżony, a jeżeli tak to wskazać również sygnaturę akt Ca, przygotować skany wyroków wraz z uzasadnieniami, dokonać ich anonimizacji, a następnie nagrać je na płytę CD i przesłać wnioskodawcy. Wymienione czynności zaangażowałyby środki osobowe (pracownicy wydziałów orzeczniczych) oraz finansowe (nadgodziny) organu inne niż te, które są wykorzystywane w jego bieżącej działalności. Wyodrębnienie wnioskowanej informacji byłoby zatem pracochłonne i dezorganizowałoby pracę wydziałów sądu. Dodał również, że działanie wnioskodawcy należałoby postrzegać w kategoriach nadużycia prawa do informacji publicznej. Od wielu lat inicjuje bowiem szereg postępowań dotyczących udostępnienia informacji publicznej, w ramach których zakres żądanych danych jest zbliżony. Celem DostInfPubU jest jawność i przejrzystość spraw publicznych, nie zaś zbieranie materiałów, które mogą zostać wykorzystane dla pozytywnego załatwienia indywidualnych i osobistych problemów. Mając na uwadze przedstawione okoliczności organ uznał, że wnioskodawca nie wykazał istnienia po jego stronie szczególnego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem zawnioskowanych danych. Dlatego też koniecznym stało się wydanie decyzji odmownej.

Prezes Sądu Okręgowego (...), po rozpoznaniu odwołania, decyzją z dnia (...) lipca 2020 r. Nr (...),m utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy zauważył, że w okolicznościach niniejszej sprawy podstawowym zagadnieniem było wyjaśnienie, czy żądane przez stronę dane miały charakter in-

formacji publicznej przetworzonej. O tym zaś, czy mamy do czynienia z przetworzeniem informacji decyduje szereg czynników, w efekcie których powstaje jakościowo nowa informacja, nieistniejąca w momencie złożenia wniosku. Zaliczają się do nich również pracochłonne i ponadstandardowe działania pracowników, wykraczające poza ich zwykłe zadania i zakłócająca normalny tok funkcjonowania podmiotu zobowiązanego. W ocenie organu, zakres zawnioskowanych przez wnioskodawcę danych jest znaczny, a ich przygotowanie (wyselekcjonowanie, pogrupowanie i anonimizacja) zaangażowałyby po stronie podmiotu zobowiązanego istotne środki i zasoby kadrowe, niezbędne do funkcjonowania wydziału orzeczniczego. Ich brak niewątpliwie nie zakłóciłby zaś prawidłowego tok realizacji podstawowych zadań sądu, jakimi jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Powołane okoliczności, prowadzą zatem do wniosku, że żądane przez wnioskodawcę informacje publiczne mają charakter przetworzony. W takiej zaś sytuacji, strona zobowiązana jest do wykazania, że ich udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Wobec tego, że wnioskodawca nie dowiódł istnienia po jego stronie takiego interesu w pozyskaniu zawnioskowanych danych publicznych, koniecznym stało się odmówienie ich udostępnienia.

Na powyższą decyzję skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył R.S.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie oraz podtrzymał stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji.

Powołanym na wstępie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej "PostAdmU"), uznał, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

W sprawie nie budzi wątpliwości zakres podmiotowy i przedmiotowy sprawy. Okolicznością sporną pozostaje natomiast charakter prawny żądanej przez skarżącego informacji publicznej, prowadzący w konsekwencji do odmowy jej udostępnienia.

Zdaniem WSA we Wrocławiu, w toku stosowania DostInfPubU w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wykształcił się pogląd sta-

nowiacy, że informacja przetworzona to taka informacja, na którą składa się określona liczba tzw. informacji prostych, podlegających jednak wyodrębnieniu w sposób dostosowany do żądania wnioskodawcy poprzez konieczność dokonania stosownych analiz, wyciągów bądź zestawień. Obok konieczności podjęcia określonych czynności w celu wyodrębnienia informacji przetworzonej, szczególnie istotnym czynnikiem będzie intelektualny wysiłek podmiotu zobowiązanego, a właściwie jego zasobów kadrowych, związany z taką realizacją tych czynności, aby wytworzona informacja publiczna była zgodna z oczekiwaniami wnioskodawcy. Przetworzenie informacji prostych będzie zatem grupą czynności analitycznych polegających na odpowiednim zestawieniu tych informacji według różnych kryteriów, a następnie takim ich zredagowaniu, aby efekt końcowy stanowił informację zaspokajającą żądanie wnioskodawcy w sposób zupełny.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, nie można uznać żądanych przez wnioskodawcę danych za prostą informację publiczną. Czynności prowadzące bowiem do jej udostępnienia – wbrew twierdzeniom strony – nie miały nieskomplikowanego charakteru i nie sprowadzały się wyłącznie do anonimizacji wyroków wraz z ich uzasadnieniami. W celu realizacji żądania wnioskodawcy należało przede wszystkim przeanalizować istniejące repertoria i systemy informatyczne z punktu widzenia powołanych we wniosku kryteriów, odnoszących się zarówno do symboli statystycznych (056 i 056s), jak i interesującego stronę przedziału czasowego (2017 r.). Następnie organ winien wyodrębnić grupę interesujących spraw oraz dotrzeć do orzeczeń je kończących, którymi nie zawsze mogły być wyroki. Dopiero na samym zaś końcu, mając już utworzony zbiór orzeczeń, należało dokonać ich anonimizacji oraz – co istotne – zeskanować i nagrać na sugerowany przez skarżącego nośnik danych. Wymienione czynności obejmowały więc swoim zakresem szereg złożonych działań, niepolegających wyłącznie na konieczności usunięcia informacji identyfikujących. Dodatkowo musiałyby one zostać zwielokrotnione ponad 40 razy, albowiem ze wstępnego rozeznania przeprowadzonego przez organ wynikało, że kryteria podane przez skarżącego spełniało 45 spraw, z których w 43 przypadkach zostało sporządzone uzasad-

nienie. O ile trafnie skarżący spostrzega, że proces anonimizacji danych – sama w sobie – nie może stanowić wystarczającej podstawy do odmowy udzielenia informacji publicznej, o tyle anonimizacja niekiedy będzie miała wpływ na konieczność przetworzenia informacji publicznej. Może się bowiem zdarzyć tak, że jej zakres będzie na tyle znaczny, że zaangażuje on istotne zasoby podmiotu zobowiązanego, uniemożliwiając mu tym samym czasową realizację jego podstawowych zadań. Wymienione czynności, które należy uznać za niezbędne dla wytworzenia oczekiwanej przez stronę informacji publicznej, niewątpliwie angażowałyby znaczne zasoby kadrowe podmiotu zobowiązanego, uniemożliwiając mu w tym czasie wykonywanie jego podstawowych zadań. Poza tym miałyby one charakter nie tylko techniczny, ale również intelektualny (analityczny). Stąd też informację publiczną powstałą w efekcie wskazanych czynności należało uznać za informację przetworzoną. Organ zasadnie zatem zastosował przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU stanowiący, że 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. Przy czym pojęcie szczególnie istotnego interesu publicznego, będące zwrotem niedookreślonym, odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako prawnej całości, zwłaszcza, jeżeli związane jest ono z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Wobec wskazanego rozumienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego należy przyjąć, że prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej. Wnioskodawca nie udowodnił, że legitymuje się szczególnie istotnym lintersem publicznym. Stąd też podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, po zbadaniu kwestii istnienia szczególnie istotnego in-

teresu publicznego, doszedł do przekonania, że po stronie wnioskodawcy nie występuje ta wyjątkowa przesłanka. Wobec czego organ nie miał innej możliwości jak zastosować art. 16 ust. 1 DostInfPubU, stanowiący o konieczności wydania decyzji odmownej.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że w toku przeprowadzonego postępowania podmiot zobowiązany doszedł do słusznego wniosku, że dane żądane przez stronę skarżącą stanowią informację przetworzoną. Wobec tego, że wnioskodawca – pomimo wezwania – nie wykazał w pozyskaniu tej informacji szczególnie istotnego interesu publicznego, którego istnienia organ również się nie dopatrywał, zasadnie odmówiono stronie skarżącej udostępnienia oczekiwanych przez nią informacji.

W dniu 7 maja 2021 r. skargę kasacyjną na powyższy wyrok wywiódł R.S., wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi; ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku oraz przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania oraz przyznanie od Skarbu Państwa na rzecz pełnomocnika z urzędu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej w podwójnej wysokości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie:

1. art. 16 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 1 DostInfPubU przez błędną wykładnię, a w konsekwencji także niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że żądana przez skarżącego informacja publiczna jest informacją publiczną przetworzoną, do której dostęp jest możliwy jedynie po wykazaniu szczególnie istotnego interesu publicznego, podczas gdy żądane przez skarżącego informacje mieszczą się w kategorii informacji publicznej prostej, co doprowadziło do uznania, że organy zasadnie wydały decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej;
2. art. 151 PostAdmU w zw. art. 16 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 1 DostInfPubU poprzez oddalenie skargi pomimo tego, że żądana przez skarżącego informacja publiczna nie miała charakteru informacji publicznej przetworzonej, co powinno doprowadzić do rozstrzygnięcia uwzględniającego skargę w całości.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o jej oddalenie,

ponieważ zaskarżone orzeczenie jest zgodne z prawem oraz zasadnie kosztów postępowania według norm przepisanych.

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

Zgodnie z art. 183 § 1 PostAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną, związany jest jej granicami. Z urzędu bierze pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie żadna z enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 PostAdmU przesłanek nieważności postępowania nie zachodzi, stąd NSA rozpoznał skargę kasacyjną w jej granicach.

W skardze kasacyjnej opartej na obu podstawach wskazanych w art. 174 pkt 1 i 2 PostAdmU zarzucono naruszenie norm procesowych, jak również przepisów prawa materialnego. Jednakże zarzuty, zarówno te natury procesowej, jak również dotyczące norm prawa materialnego, oscylują faktycznie wokół uznania, że informacje, o których udostępnienie na postawie DostInfPubU wnosił skarżący kasacyjnie we wniosku z dnia 6 kwietnia 2020 r., tj. wszystkich wyroków wraz z uzasadnieniami zarejestrowanych w repertorium C pod symbolami 056 i 056s, które zostały wydane w 2017 r. mają charakter informacji prostych, a nie jak przyjął to WSA we Wrocławiu – informacji przetworzonej.

Wskazać należy, że, jak prawidłowo przyjął Sąd pierwszej instancji, ustawodawca, używając w art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU, pojęcia "informacja przetworzona" nie zawarł równocześnie w ustawie jego legalnej definicji. Konieczne zatem było jej utworzenie na gruncie doktryny i orzecznictwa. Przyjęto m.in., że informacją prostą jest informacja, którą podmiot zobowiązany może udostępnić w takiej formie w jakiej ją posiada (z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 5 DostInfPubU), a jej wyodrębnienie z posiadanych zbiorów 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 poprzez proces anonimizacji, bo czynność ta polega jedynie na jej przekształceniu,



a nie przetworzeniu. Z kolei informacja przetworzona, w zasadzie w chwili złożenia wniosku nie istnieje. Jej wytworzenie wymaga przeprowadzenia przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o informacje proste. Podkreślić należy, że zbiór wyroków z uzasadnieniami wydanych w 2017 r. w sprawach zarejestrowanych w repertorium "C" pod symbolem "056" i "056s" nie istniał w chwili złożenia wniosku. Dla jego wytworzenia, jak wskazuje organ jak i Sąd pierwszej instancji koniecznym byłoby ustalenie wykazu spraw w żądanym okresie, sprawdzenie czy wyrok został zaskarżony, a jeżeli tak to wykazać dodatkową sygnaturę, przygotować skany wyroków, a następnie dokonać ich animizacji, po czym zagrać je na obecnie rzadko używanym nośniku, tj. płytę CD. Podmiot zobowiązany musiałby zatem podjąć ponadstandardowe czynności angażujące pracowników administracji sądowej, obejmujące działania techniczne i intelektualne.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie w takich sytuacjach uznawano, że w pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zorganizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych 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 taki sposób, pomimo iż składała 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 udostępnienia informacji publicznej (zob. wyroki NSA: z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. I OSK 792/11 i z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt I OSK 1656/15). Z taką sytuacją mamy do czynienia w omawianej sprawie. Uznać zatem należy, że stanowisko zarówno organu jak i Sądu pierwszej instancji, są trafne, a żądana informacja publiczna jest informacją publiczną przetworzoną.

Biorąc zatem pod uwagę, że skarga kasacyjna nie zawierała usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 PostAdmU, orzekł jak w sentencji.

Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 207 § 2 w zw. z art. 204 pkt 1 PostAdmU, odstąpił od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości od skarżącego kasacyjnie na rzecz organu, z uwagi na stan majątkowy i sytuację życiową skarżącego kasacyjnie.

Wniosek o przyznanie zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu Naczelny Sąd Administracyjny pozostawił do rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu. Wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej składa się bowiem do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 254 § 1 PostAdmU), który przyznaje je w postępowaniu określonym w przepisach art. 258 – 261 PostAdmU