

**2.****Możliwość odmówienia udostępnienia informacji publicznej  
przetworzonej**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 21 czerwca 2022 r.  
III OSK 5136/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)  
Sędzia NSA Olga Żurawska  
Sędzia WSA del. Dariusz Chaciński

po rozpoznaniu w dniu 21 czerwca 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Kr 1360/20 w sprawie ze skargi Ł. W. na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z dnia 22 września 2020 r., znak AB.062.97.2020 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

- I. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Krakowie,**
- II. zasądza od Ł. W. na rzecz Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie kwotę 560 (pięćset sześćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

## Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z 22 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Kr 1360/20 po rozpoznaniu sprawy ze skargi Ł. W. na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z 22 września 2020 r., znak AB.062.97.2020 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) dalej "PostAdmU" uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu Instancji (pkt I) oraz zasądził od Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie na rzecz skarżącego Ł. W. kwotę 200 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania (pkt II).

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Wnioskiem z (...) czerwca 2020 r. skarżący zwrócił się do Komendanta Miejskiego Policji w T. z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w przedmiocie przebiegu kariery byłych i/lub czynnych funkcjonariuszy Policji tj.: M. D., W. Ś., K. r., P. D., G. H., J. W., M. Z., K. C., D. M., T. J., S. Z., A. P., P. M., S. Ł., B. C., E. P., I. S., A. Z., P. K. Skarżący uszczegółowił zakres żądanych informacji:

1. numer legitymacji służbowej i aktualne miejsce zatrudnienia, stopień służbowy i aktualnie pełniona funkcja w Policji;
2. wykształcenie i data zatrudnienia w Policji;
3. pełna nazwa stanowiska służbowego, pełna nazwa komórki organizacyjnej i jednostki Policji, w której funkcjonariusz rozpoczął służbę w Policji;
4. pełne nazwy wszystkich kolejnych jednostek Policji i komórek organizacyjnych, w których funkcjonariusz pracował od daty zatrudnienia w Policji wraz z określeniem pełnionych w nich funkcji i okresu, w jakim pracował w danych jednostkach Policji (dokładne daty: dzień, miesiąc, rok);
5. dokładne daty, w których funkcjonariusz był awansowany i/lub odznaczany za pełnioną służbę wraz z określeniem stopnia i sta-

nowiska w Policji, na które funkcjonariusz otrzymał awans.

Jednocześnie skarżący wniósł o wydanie kserokopii nieuwiarytelnionej dokumentacji policyjnej z przebiegu kariery wskazanych funkcjonariuszy.

W odpowiedzi na wniosek Komendant Miejski Policji w T. wskazał, że część wnioskowanych informacji znajduje się w Biuletynie Informacji Publicznej tego organu. W pozostałym zakresie wniosek dotyczył informacji publicznej o charakterze przetworzonym, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429, z 2020 r. poz. 695) zwanej dalej "DostInfPubU" Wobec tego organ wezwał wnioskodawcę do wykazania, w terminie 7 dni, szczególnie istotnego interesu publicznego.

Decyzją nr 1/20 z 29 lipca 2020 r., znak: (...), Komendant Miejski Policji w T. orzekł o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Na skutek odwołania złożonego przez wnioskodawcę, decyzją nr 6/2020 z 22 września 2020 r., znak AB.062.97.2020, Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie utrzymał w mocy ww. decyzję organu I instancji. Jako podstawę prawną wskazał art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256, 695, 1298 r.) zwanej dalej "KPA" oraz art. 16 ust. 1 i 2 DostInfPubU. W uzasadnieniu decyzji organ II instancji podniósł, że wnioskowane przez skarżącego informacje stanowiły informację publiczną. Miały one jednak charakter informacji przetworzonej. Zdaniem organu, informacją przetworzoną jest jakościowo nowa informacja, która nie istnieje w przyjętej treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego podmiotu. Nawet zbiór informacji prostych może być w pewnych przypadkach uznany za informację przetworzoną, w sytuacji, gdy udostępnienie może wpłynąć na bieżące wykonywanie ustawowych zadań. Za zakwalifikowaniem żądanej informacji jako informacji przetworzonej przemawia całokształt nakładu pracy, jaka miałaby zostać wykonana w celu udostępnienia informacji zgodnie z zakresem wniosku.

Jednocześnie zdaniem Komendanta Wojewódzkiego Policji w Kra-

kowe skarżący złożył wniosek w celu realizacji interesu prywatnego. Wnioskodawca wskazał bowiem, że domaga się informacji o policjantach, którzy "...w 2015 roku umówili się w komisariacie Policji T., że pokażą miejsce w szeregu K. G. i uruchomią przeciwko niej postępowania wykończeniowe i karne (...)". Wnioskodawca działa zatem w interesie indywidualnej osoby, przedstawiając ją jako osobę pokrzywdzoną na skutek działań Policji. Wobec tego zdaniem organu brak było podstaw do udostępnienia żądanej informacji przetworzonej.

Pismem z 12 listopada 2020 r. Ł. W. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na wskazaną na wstępie decyzję odmawiającą udostępnienia informacji publicznej, domagając się uchylenia zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji. Ponadto wniósł o zobowiązanie organu do wydania decyzji o udostępnieniu informacji publicznej w zakresie żądanym wnioskiem z (...) czerwca 2020 r. w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku, oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Komendant Wojewódzkiej Policji w Krakowie wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu wyroku uchylającego decyzje organów obu instancji Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że w sprawie nie było sporne to, że żądana informacja stanowi informację publiczną. Natomiast zdaniem Sądu wnioskowane informacje nie miały charakteru informacji przetworzonej. Za niewiarygodne należało uznać twierdzenia organów, że ustalenie podstawowych i nieskomplikowanych informacji o kilkunastu funkcjonariuszach stanowić może jakikolwiek wysiłek organizacyjny. Odmawiając udostępnienia informacji publicznej przetworzonej organ obligowany jest do wykazania zakresu nakładów, jakie musi ponieść w celu realizacji wniosku. W tym zakresie uzasadnienie zaskarżonej decyzji ma charakter ogólnikowy, a organ nie wskazał, dlaczego udzielenie odpowiedzi na wniosek sparaliżowałaby działania jego komórki kadrowej.

Wobec powyższego Sąd pierwszej instancji stwierdził, że zaskarżona decyzja oraz poprzedzająca ją decyzja organu I instancji zostały

wydane z naruszeniem przepisów prawa materialnego, tj. art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU, co uzasadniało ich uchylenie.

Skargę kasacyjną złożył Komendant Wojewódzkiej Policji w Krakowie, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a). PostAdmU w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że dane żądane przez Ł. W. na podstawie wniosku z (...) czerwca 2020 r. skierowanego do Komendanta Miejskiego Policji w T. nie stanowią informacji publicznej przetworzonej, gdyż organ administracji odmawiając udostępnienia tych danych nie wykazał w sposób wyczerpujący i szczegółowy okoliczności związanych z zakresem nakładów, jakie musiał ponieść w celu załatwienia wniosku, ich czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników, konkretnej liczby koniecznych do przeanalizowania i zanonimizowania dokumentów albo innych okoliczności mogących zakłócić normalny tok działania instytucji Policji, podczas gdy z art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU nie wynika, aby organ administracji zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, w sytuacji uznania za informację publiczną przetworzoną żądanego i nieistniejącego dotychczas zbioru składającego się bardzo dużej liczby informacji prostych, musiał każdorazowo w sposób bardzo szczegółowy i wyczerpujący określić nakład pracy potrzebny do udzielenia kompletnej odpowiedzi, w tym określać liczbę dokumentów podlegających przeglądnięciu albo czasu opracowania zestawienia przez jednego pracownika, co powinno doprowadzić do przyjęcia, że w niektórych sytuacjach, przy zastosowaniu doświadczenia i wiedzy organu, wystarczające jest ogólne wskazanie wielu źródeł znajdowania się danych, określenie wielości czynności do wykonania oraz wpływu zaangażowania sił i środków instytucji na jej codzienne funkcjonowanie.

W oparciu o tak sformułowany zarzut Komendant wniosł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Ponadto wniosł o zasądzenie na rzecz skarżącego kasacyjnie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329), zwanej dalej PostAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 PostAdmU i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 PostAdmU, które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonej podstawy kasacyjnej.

Skarżący kasacyjnie zasadnie zarzuca naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a). PostAdmU w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU prawo do informacji publicznej – czyli, innymi słowy, prawo dostępu do informacji publicznej (art. 2 ust. 1 DostInfPubU) – 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 statuowanej w art. 2 ust. 2 DostInfPubU, 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 DostInfPubU terminem "informacja przetworzona", to go nie zdefiniował ani nawet bliżej nie określił. A termin "informacja prosta" w DostInfPubU w ogóle nie występuje.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 marca 2018 r. o sygn. akt I OSK 1526/16 "informacja prosta" może być definiowana w sposób negatywny, jako informacja, która nie wymaga przetworzenia (zob. P. Sitniewski, Ustawa o dostępie do informa-

cji 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., sygn. akt I OSK 1857/13). Informacja prosta to taka, która jest już w posiadaniu zobowiązanego i może zostać od razu udzielona wnioskodawcy, a jej wyodrębnienie ze zbiorów informacji (rejestrów, zbiorów dokumentów, akt postępowań) 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., sygn. akt 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 DostInfPubU. Informacja publiczna przetworzona to zatem taka informacja publiczna, która: w chwili złożenia wniosku w zasadzie nie istnieje w kształcie objętym wnioskiem, a niezbędnym podstawowym warunkiem jej wytworzenia jest przeprowadzenie przez

podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste (por. wyrok NSA z 30 września 2015 r., I OSK 1746/14);

1. 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);
2. 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);
3. 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 informacji 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;
4. nie musi być wyłącznie wytworzoną rodzajowo nową informacją – "informacja przetworzona obejmuje dane publiczne, które co do zasady wymagają dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych organu, innych niż te wykorzystywane w bieżącej działalności. Uzyskanie żądanych przez wnioskodawcę informacji wiązać się zatem musi z potrzebą ich odpowiedniego przetworzenia, co nie zawsze

- należy utożsamiać z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji. Przetworzenie może bowiem polegać np. na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy. Tym samym również suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników – może być traktowana jako informacja przetworzona (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);
5. 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 informacje proste przekształcają się w informację przetworzoną. Z kolei drugi pogląd reprezentowany w orzecznictwie i doktrynie – obecnie już raczej 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 06 października 2011 r., I OSK 1199/11; podobnie wyrok NSA z 17 maja 2012 r., I OSK 416/12). W referowanym tu nurcie orzeczniczym 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 DostInfPubU (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. W okolicznościach niniejszej sprawy należy też podkreślić, że organ nie musi w celu dokonania odmowy udostępnienia informacji publicznej przeprowadzać symulacji zakresu żądanej informacji, gdyż takie działanie rozmiąłoby się z celem zagwarantowania organowi możliwości odmówienia udostępnienia informacji, gdy żądanie dotyczy informacji publicznej przetworzonej (por. wyrok NSA z 4 sierpnia 2015 r. I OSK 1645/14). W praktyce orzeczniczej funkcjonuje także twierdzenie, że regulacja zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU ma przeciwdziałać zalewowi wniosków, zmierzających do uzyskania informacji przetworzonej do realizacji celów osobistych lub komercyjnych oraz zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupione nie są na funkcjonowaniu w ramach przypisanych mu kompetencji, lecz na udzielaniu informacji publicznej (por. wyrok NSA z 18 czerwca 2020 r. I OSK 2306/19). Co więcej samo przekonanie wnioskodawcy, że w działaniu instytucji publicznej dochodzi do pewnych nieprawidłowości nie może być przesłanką do zobowiązania danego podmiotu do przetwarzania informacji, co wiąże się z zaangażowaniem określonych środków publicznych, w celu przygotowania materiału pozwalającego na ocenę, czy konkretne podejrzenia znajdują podstawy.

Dla oceny prawidłowości kwalifikacji żądanej informacji w niniejszej sprawie przypomnieć trzeba, że wnioskodawca żądał informacji odnoszących się do 19 funkcjonariuszy Policji, jednak ostatecznie wobec faktu, że informacje wobec dwóch z nich zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej przedmiotem postępowania jest wniosek dotyczący 17 osób. Skarżący zadał w swoim wniosku pięć

pytań, wszystkie łącznie zostały potraktowane przez organy jako informacja przetworzona. Sąd pierwszej instancji uznał, że odpowiedź na pierwsze pytanie, dotyczące podania numerów legitymacji służbowych, aktualnego miejsca zatrudnienia i aktualnie pełnionej funkcji w Policji przez 17 policjantów nie stanowi informacji przetworzonej, albowiem zupełnie niewiarygodne są twierdzenia organów, że ustalenie podstawowych i nieskomplikowanych informacji o kilkunastu funkcjonariuszach stanowić może jakikolwiek wysiłek organizacyjny. Tymczasem, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd pierwszej instancji bezzasadnie dokonał podziału żądanej w punktach 1-5 informacji i oceny części żądanych informacji, uznając je za informację prostą. Idąc tokiem postępowania Sądu pierwszej instancji, rozdrabniając żądanie na wiele części doszłoby do sytuacji, że wszystkie żądane informacje należałoby uznać za proste, co wykluczałoby możliwość uznania całego wniosku jako dotyczącego informacji przetworzonej. Doszłoby zatem do praktycznej niemożności zastosowania przedstawionego wyżej drugiego stanowiska wypracowanego przez judykaturę. Zatem wniosek o udostępnienie informacji publicznej z (...) czerwca 2020 r. w zakresie dotyczącym 17 funkcjonariuszy należy kwalifikować jako całość. Uwaga ta nie dotyczy niepodważanego przez strony prawidłowego stanowiska Sądu pierwszej instancji w kwestii nieprecyzyjnego żądania zawartego dodatkowo we wniosku – tj. żądania ”wydania kserokopii nieuwierzytelnionej dokumentacji policyjnej z przebiegu karier wskazanych funkcjonariuszy”.

Dokonując kwalifikacji żądanej informacji (w określonym wyżej zakresie tj. z punktów 1-5 wniosku), należy wskazać, że dotyczy on danych o przebiegu kariery zawodowej byłych i czynnych 17 imiennie wskazanych funkcjonariuszy Policji, którzy pełnili lub pełnią służbę w jednostkach i komórkach organizacyjnych KMP w T. Wnioskowane informacje miały w szczególności określać: numer legitymacji służbowej, aktualne miejsce zatrudnienia, aktualny stopień służbowy, aktualnie pełniona funkcja w Policji, wykształcenie, datę zatrudnienia w Policji, pełną nazwę stanowiska służbowego, w której policjant rozpoczął służbę w Policji, pełną nazwę komórki or-

ganizacyjnej, w której policjant rozpoczął służbę w Policji, pełną nazwę jednostki Policji w której policjant rozpoczął służbę w Policji, pełne nazwy wszystkich kolejnych jednostek Policji, w których funkcjonariusz pracował od daty zatrudnienia w Policji, pełne nazwy wszystkich kolejnych komórek organizacyjnych Policji, w których funkcjonariusz pracował od daty zatrudnienia w Policji, pełnione funkcje we wszystkich kolejnych jednostkach Policji, w których funkcjonariusz pracował od daty zatrudnienia w Policji, pełnione funkcje we wszystkich kolejnych komórkach organizacyjnych Policji, w których funkcjonariusz pracował od daty zatrudnienia w Policji, okresy pracy we wszystkich kolejnych jednostkach Policji, w których funkcjonariusz pracował od daty zatrudnienia w Policji z uwzględnieniem dokładnych dat w układzie dzień, miesiąc, rok, dokładne daty, w których funkcjonariusz był awansowany, dokładne daty, w których funkcjonariusz był odznaczony za pełnioną służbę, stopnie, na które funkcjonariusz otrzymał awans, stanowiska w Policji, na które funkcjonariusz otrzymał awans.

W sprawie nie budzi wątpliwości fakt, że adresat wniosku, nie posiada zbioru informacji dotyczących byłych i czynnych imienne oznaczonych 17 policjantów układzie określonym przez wnioskodawcę. Tym samym słusznie przyjęły organy Policji, że w celu pozytywnego załatwienia wniosku jego adresat musiałby przygotować jakościowo nową informację, która składałaby się z bardzo wielu informacji prostych. Jak to wskazały organy Policji, żądane informacje są liczne i złożone oraz znajdują się w różnych zbiorach danych a przygotowanie kompletnej odpowiedzi wymagałoby nie tylko przetworzenia informacji z elektronicznej bazy danych, ale także za okres kilkudziesięciu lat obszernej, papierowej dokumentacji osobowej oraz szkoleniowej, która w znacznej części znajduje się w archiwum. Stworzenie żądanej informacji wymagałoby zaangażowania znacznych sił i środków, w tym wielu osób, które przez długi czas, wykorzystując mienie będące w dyspozycji Policji, przeglądałyby bazę komputerową, akta osobowe, dokumenty szkoleniowe, i gromadziły pojedyncze dane proste, które następnie musiałyby być przetworzone w 306 - elementową (17 osób x 18 kategorii danych) informację. Z uwagi na liczbę żąda-

nych informacji, potrzebę kompletnej weryfikacji danych i odpowiedniego z wnioskiem, ich usystematyzowania, zaangażowane osoby nie wykonywałyby także swoich codziennych obowiązków służbowych, co na skutek powszechnie znanych braków kadrowych w Policji, dodatkowo zakłócałoby działania KMP w T.

Organy administracji obu instancji dokonując kwalifikacji żądanej informacji, po analizie mających miejsce w sprawie okoliczności oraz opierając się na swojej wiedzy i doświadczeniu zawodowym, w sposób poprawny i w pełni uprawniony przyjęły, że udzielenie odpowiedzi wnioskodawcy wymagałoby znacznego nakładu środków i zaangażowania wielu pracowników przez znaczny czas. Wynikałoby to z tego, że informacje znajdują się w wielotomowych, kilkudziesięcioletnich aktach osobowych oraz szkoleniowych (oddzielne zbiory) umieszczonych w różnych miejscach, w tym w części w bazach komputerowych w nieprzetworzonych rekordach. Także doświadczenie życiowe (bazujące na niebranżowej wiedzy) pozwala na stwierdzenie, że przygotowanie żądanych informacji musi być bardzo pracochłonne i wymaga znacznych nakładów osobowo-rzeczowych.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wystarczająco konkretne i realne są wywody organów, że przygotowanie kompletnej odpowiedzi wymagałoby nie tylko przetworzenia informacji z elektronicznej bazy danych, ale także za okres kilkudziesięciu lat obszernej, papierowej dokumentacji kadrowej, w tym akt osobowych, jak i szkoleniowej, która w znacznej części znajduje się w archiwum (co jednak wbrew stanowisku Sądu I instancji ma pewne znaczenie) oraz, wytworzenie żądanej informacji wymagałoby zaangażowania znacznych sił i środków, w tym wielu osób, które przez znaczny czas nie będą wykonywać swoich codziennych obowiązków służbowych, a to spowoduje negatywne skutki dla prawidłowego funkcjonowania jednostki Policji w ramach przypisanych kompetencji.

Naczelnny Sąd Administracyjny nie podziela stanowiska Sądu I instancji, że organ odmawiając udostępnienia danych był zobowiązany w sposób wyczerpujący i szczegółowy określić okoliczności związane z zakresem nakładów, jakie musiałby ponieść w celu załatwienia wniosku, ich czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowni-

ków, konkretnej liczby koniecznych do przeanalizowania i zanonimizowania dokumentów, albo innych okoliczności mogących zakłócić normalny tok działania Policji albo też podania, ilości czasu, którą jeden pracownik musiałby poświęcić na przygotowanieżądanego zestawienia. Stanowisko Sądu pierwszej instancji w tym zakresie należy uznać za słuszne jedynie co do zasady. Adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej powinien wykazać znaczący zakres nakładów jakie musi ponieść i ich czasochłonność. Jednak stopień szczegółowości wykazania tych okoliczności zależy od konkretnej sprawy. Wydaje się, że Sądowi pierwszej instancji, przy ustalaniu wymogów jakie powinny spełnić organy Policji, koniecznych przy kwalifikacji żądanej informacji jako przetworzonej, zbrakło pewnej dozy elastyczności koniecznej w tego typu sprawach. Sąd ten nie uwzględnił też doświadczenia życiowego, którego zapewne mu nie brakuje. Jak to trafnie podnosi skarżący kasacyjnie, w okolicznościach niniejszej sprawy, określenie w tak szczegółowy sposób potrzebnych nakładów sił i środków wymagałoby przeprowadzenia przez organ pełnej symulacji zgromadzenia informacji, tj. dotarcia do wszystkich dokumentów, przeanalizowania ich, wybrania żądanych danych, a to w sposób oczywisty godziłoby w istotę prawa do odmowy udostępnienia informacji publicznej przetworzonej. Przyjęcie odmiennego stanowiska, tj. usankcjonowanie wymagania przeprowadzenia szczegółowej symulacji udzielenia informacji w swojej istocie doprowadziłoby do zgromadzenia żądanych danych, a więc na tym etapie działań powołanie się na duży nakład pracy, w celu wytworzenia nowego zbioru danych do udzielenia odpowiedzi, stałoby się bezprzedmiotowe.

Zasadnie zarzuca też skarżący kasacyjnie, że nietrafiony jest wywód Sądu pierwszej instancji w zakresie możliwości przedłużenia czasu na przygotowanie i udostępnienie informacji na okres dwóch miesięcy. Bowiem z art. 13 ust. 2 DostInfPubU nie można wywodzić podstawy do twierdzenia, że jeżeli organ ustali, że żądana informacja publiczna jest informacją przetworzoną z uwagi na szeroki zakres wniosku, to powinien w okresie dwóch miesięcy tak zorganizować pracę aby informacje zostały opracowane w żądany sposób, powo-



dujący jednocześnie ich powrót do znamienia informacji prostych. Stanowisko Sądu pierwszej instancji w tym zakresie jest sprzeczne z celem wprowadzenia przez ustawodawcę w art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU regulacji ograniczającej dostęp do informacji publicznej przetworzonej. Słusznie też podnosi się w skardze kasacyjnej, że ocena prawna co do przesłanek uznania informacji publicznej za przetworzoną, nie jest uzależniona od liczby policjantów, których zapytanie dotyczy albo też wielości zgłoszonych pojedynczych wniosków (po rozbiciu obszernego zakresowo żądania), lecz wyłącznie od zakresu żądanych informacji, w tym wielości czynności do wykonania, ich pracochłonności oraz opracowania zbioru przedmiotowo i jakościowo nowego.

Konkludując, organy administracji w sposób wystarczający wykazały, że żądana przez Ł. W. informacja publiczna jest informacją przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU. Zatem uchylając zaskarżoną decyzję Sąd pierwszej instancji naruszył art. 145 § 1 pkt 1 lit. a). PostAdmU

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwioną podstawę, dlatego na mocy art. 185 § 1 PostAdmU uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Krakowie.

Ponownie rozpoznając sprawę Sąd pierwszej instancji zastosuje się do przedstawionego wyżej stanowiska Sądu kasacyjnego i w związku z tym w szczególności ustali, czy uzyskanie przez wnioskodawcę żądanej w punktach od 1 do 5 wniosku informacji publicznej przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU

O kosztach postępowania kasacyjnego od Ł. W. na rzecz Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie orzeczono na podstawie art. 203 pkt 2 PostAdmU