

CZASOPISMO INDICIUM

Redaktor naczelny

FRANCISZEK SKAWIŃSKI

Redaktorzy

Piotr Padamczyk
Bartosz Gembalczyk
Maja Baranowska

Adres redakcji

Zamoyskiego 43 lok. U4/315
03-801 Warszawa

Adres korespondencyjny

Skrytka pocztowa 24
00-920 Warszawa

Wydawca

Fundacja "Indicium"
Zamoyskiego 43 lok. U4/315
03-801 Warszawa

Nr 1/2022 (1)
Warszawa 2022

ISSN: 2720-5444

SPIS TREŚCI

ORZECZNICTWO	3
1. Warunki dostępu do informacji publicznej przetworzonej: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie III OSK 4769/21	3
2. Nadużycie prawa do informacji publicznej: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2021 r. w sprawie III OSK 3907/21	19
3. Przetworzenie informacji publicznej: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie III OSK 1034/21	37
4. Wykazanie braku posiadania wnioskowanej informacji publicznej: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 13 stycznia 2022 r. w sprawie II SAB/Sz 151/22	53
5. Zasady stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie III OSK 4343/21	63
6. Granice realizacji przepisów o dostępie do informacji publicznej: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2021 r. w sprawie III OSK 4687/21	77
7. Pojęcie „szczególnie istotnego interesu publicznego”: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2021 r. w sprawie III OSK 702/21	99
8. Niedopuszczalność udostępniania informacji stanowiących tajemnicę zawodową: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie III OSK 4569/21	117

1.**Warunki dostępu do przetworzonej informacji publicznej**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 16 grudnia 2021 r.
III OSK 4769/21

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)
Sędzia NSA Małgorzata Masterniak-Kubiak
Sędzia del. NSA Grzegorz Jankowski

po rozpoznaniu w dniu 16 grudnia 2021 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej R.S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 17 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 911/20 w sprawie ze skargi R.S. na decyzję Prezesa Sądu Okręgowego [...] z dnia [...] września 2020 r., znak [...] w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyrokiem z dnia 17 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 911/20, oddalił skargę R.S. na decyzję Prezesa Sądu Okręgowego [...] z dnia [...] września 2020 r., znak: [...] w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej. W uzasadnieniu wskazano na następujący stan faktyczny i prawny sprawy:

R.S. zwrócił się do Prezesa Sądu Rejonowego [...] o udzielenie informacji publicznej w zakresie udostępnienia kopii wszystkich wyroków wraz z uzasadnieniami wydanych w roku 2016 rejestrowanych w repertorium C pod symbolem 325.

W dniu 8 lipca 2020 r. Prezes Sądu Rejonowego wezwał wnioskodawcę, w terminie 14 dni, do wskazania okoliczności uzasadniających to, że objęte wnioskiem informacje są szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W odpowiedzi na wezwanie, wnioskodawca złożył pismo, z treści którego wynika, iż w jego ocenie informacja nie jest informacją przetworzoną.

W tych okolicznościach Prezes Sądu Rejonowego [...], decyzją z dnia [...] sierpnia 2020 r. odmówił wnioskodawcy udostępnienia żądanych informacji.

Prezes Sądu Okręgowego [...], po rozpoznaniu odwołania, decyzją z dnia [...] września 2020 r., utrzymał w mocy decyzję z dnia [...] sierpnia 2020 r. W uzasadnieniu Prezes Sądu Okręgowego podzielił stanowisko Prezesa Sądu Rejonowego, że ustalenie sygnatur wszystkich spraw o symbolu 325, tj. spraw o zadośćuczynienie z tytułu uszkodzenia ciała lub uszczerbku na zdrowiu zasądzonych na podstawie art. 445 Kodeksu cywilnego, stanowi, iż wnioskowana informacja ma charakter informacji przetworzonej. W Sądzie Rejonowym [...] sprawy takie rejestrowane były "bez symbolu", w konsekwencji czego nie jest możliwe ustalenie sygnatur takich spraw w oparciu o sądowe urządzenia ewidencyjne służące do rejestrowania akt spraw sądowych. Dla udzielenia żądanej informacji niezbędna byłaby analiza akt 161 spraw, jakie zakończyły się w 2016 roku w tym Sądzie. Prezes Sądu Okręgowego podniósł, że udzielenie informacji tego rodzaju, jak wnioskowana, wymaga wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego. Mimo wezwania wnioskodawca nie uzupełnił wniosku w tym zakresie. Ponad wszelką wątpliwość, analiza 161 akt spraw sądowych wymaga znacznego nakładu pracy, dodatków sił i środków, co potwierdza, że wniosek dotyczył informacji przetworzonej. Na powyższe rozstrzygnięcie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach złożył R.S., podnosząc że nie ma potrzeby analizowania 161 spraw zapisanych jako sprawy bez symbolu, gdyż wniosek dotyczył spraw rejestrowanych w repertoriach pod symbolem 325 zakończonych wyrokiem w 2016 r. Takich spraw może być kilka, ale organ nawet nie ustalił, ile spraw było

zakończonych wyrokiem w 2016 r. zarejestrowanych w repertorium C pod symbolem 325. Zdaniem skarżącego, obie decyzje powinny zostać uchylone.

W odpowiedzi na skargę, Prezes Sądu Okręgowego [...] wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację przedstawioną w zaskarżonej decyzji.

W piśmie procesowym z 15 grudnia 2020 r. ustanowiony z urzędu pełnomocnik skarżącego podtrzymał wniesioną skargę.

Powołanym na wstępie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, 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 "P.p.s.a.") uznał skargę za niezasadną.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, w sprawie nie budzi wątpliwości, że Prezes Sądu Rejonowego [...] jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, a żądane dane stanowią informację publiczną.

Następnie WSA w Kielcach wyjaśnił, że pojęcie informacji publicznej na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 2176, dalej "u.d.i.p.") – wobec braku jego definicji legalnej – jest rozumiane w judykaturze w ujęciu potocznym z uwzględnieniem stanu faktycznego konkretnej sprawy. Przedmiotem udostępnienia mogą być bowiem zarówno informacje proste, jak i przetworzone. W razie kwalifikacji żądanej informacji jako przetworzonej, rozpatrzenie wniosku każdorazowo wymaga uprzedniej weryfikacji istnienia po stronie wnioskodawcy szczególnego interesu publicznego, jako określonego w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. warunku uzyskania dostępu do tego rodzaju informacji publicznej. W ramach tej weryfikacji organ zobowiązany jest wezwać wnioskodawcę do wykazania szczególnego interesu publicznego, albowiem ten – składając wniosek – może nie mieć świadomości, że żąda informacji przetworzonej. Dopiero zaś po dokonaniu weryfikacji spełnienia przesłanki szczególnego interesu publicznego, w zależności od jej wyniku, adresat wniosku zobowiązany jest udostępnić żadaną informację publiczną po jej uprzednim przetworzeniu

bądź odmówić jej udostępnienia w drodze decyzji wydanej na zasadzie art. 16 ust. 1 u.d.i.p.

Informacja prosta jest definiowana jako taka, której treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem. Ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o prostym charakterze, może się wiązać z potrzebą usuwania danych chronionych prawem, przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień lub wyciągów, a takie zabiegi czynią informacje proste - informacją przetworzoną.

W judykaturze pojęcie informacji przetworzonej ujmowane jest w dwóch ujęciach. Jedno rozumienie przetworzenia uwzględnia aspekt jakościowy zmian wprowadzanych w odniesieniu do informacji prostych, drugie zwraca uwagę na aspekt techniczny i ilościowy, traktując przetworzenie informacji prostych w kategoriach czynności, jakim muszą zostać poddane, aby uzyskać dane podlegające udostępnieniu. Oba te rozumienia "przetwarzania" informacji prostych nie stoją jednakże w sprzeczności z potocznymi intuicjami językowymi, nie wprowadzają zatem jakiegoś sztucznego rozumienia informacji przetworzonej. Nie stanowią też rozumień wzajemnie konkurencyjnych i wykluczających się, ale uzupełniają się, tworząc dwa kryteria uznawania informacji publicznej za informację przetworzoną. Posługując się niejednoznacznym terminem, ustawodawca dopuścił tę dwuznaczność. W pierwszym rozumieniu informacja przetworzona to informacja jakościowo nowa, nieistniejąca dotychczas w ostatecznej treści i postaci, jej wytworzenie wymaga podjęcia przez podmiot zobowiązany określonych czynności analitycznych, porządkujących w odniesieniu do posiadanego zbioru danych. Przetworzeniem jest zebranie, często na podstawie różnych kryteriów, informacji prostych i ich następne zanalizowanie, zredagowanie, opracowanie w postaci nowego dokumentu i nowej informacji o treści, która do tej pory w takiej postaci nie istniała. Drugie rozumienie informacji przetworzonej dotyczy przypadków, gdy żądanie udostępnienia istniejącej informacji publicznej ma taki zakres i rozmiar, że wymaga od podmiotu zobowiązanego podjęcia działań poza zakresem jego rutynowych czynności, a nakierowanych na przygotowanie żądanej infor-

macji i nadanie jej formy umożliwiającej udostępnienie, albowiem proste udostępnienie w formie posiadanej przez podmiot zobowiązany nie jest możliwe. W tym drugim rozumieniu suma informacji prostych, w zależności od nakładu koniecznej pracy i środków wiążących się z ich wyselekcjonowaniem i przygotowaniem, może być traktowana jako informacja przetworzona.

Wobec tego ustalenie charakteru wnioskowanej informacji – prostej czy przetworzonej wymaga uwzględnienia okoliczności danego przypadku i ich oceny przez pryzmat zakresu i rodzaju czynności koniecznych do przygotowania informacji żądanej przez wnioskodawcę.

Szeroki zakres i rozmiar informacji publicznej (informacji prostej), wymagający zgromadzenia, zanonimizowania i sporządzenia kserokopii wielu stron dokumentów, podjęcia szeregu działań organizacyjnych, zaangażowania środków osobowych, które zakłócają podstawowe działania adresata wniosku i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań – w konsekwencji oznacza, że żądanie dotyczy w istocie informacji o charakterze przetworzonym.

W rozpatrywanej sprawie, skarżący domagał się udostępnienia wyroków wraz z ich uzasadnieniami, wydanych w roku 2016 w sprawach o symbolu 325, do którego kwalifikowane są sprawy o zadośćuczynienie z tytułu uszkodzenia ciała lub uszczerbku na zdrowiu, rozpatrywane na podstawie art. 445 kodeksu cywilnego. Jest to jedna z wielu kategorii spraw kierowanych do sądów powszechnych, w których powództwo sprowadza się do żądania zasądzenia określonej kwoty pieniężnej od osoby (osób) wskazanej jako strona pozwana. Z akt sprawy wynika, że w sprawozdaniach statystycznych jak i w systemie SAWA (Currenda) odnośnie Wydziału I Cywilnego Sądu Rejonowego [...] nie były wykazywane sprawy o symbolu 325. Wyjaśnienia pisemne odnośnie do tej okoliczności, złożone przez Prezesa Sądu Rejonowego [...] w toku postępowania odwoławczego (pisma z 31 sierpnia 2020 r. i 4 września 2020 r.) wskazują, że najprawdopodobniej z uwagi na ich nieznaczną ilość rejestrowane były jako sprawy "bez symbolu". W roku 2016 w Sądzie Rejonowym [...] zakończono 176 tego rodzaju spraw (zarejestrowanych "bez symbolu"), w tym 161, w których żądanie pozwu dotyczyło zapłaty. W oparciu

o system elektroniczny ustalono, że spośród nich 26 spraw zakończonych zostało wydaniem wyroku. Jednak tylko pozornie, udzielenie informacji żądanej przez wnioskodawcę wiązałoby się z analizą 26 akt spraw. Faktycznie bowiem, należałoby przeanalizować 161 spraw, gdyż informacja o 26 sprawach zakończonych merytorycznie wyrokiem, pochodząca z systemu elektronicznego, wymagałaby praktycznej weryfikacji. Byłaby ona konieczna nie tylko z uwagi na fakt, że orzeczenie kończące sprawę mogło nie zostać zapisane w systemie elektronicznym w roku 2016, ale także dlatego, że sprawy o zadośćuczynienie nie były zapisywane do żadnego z symboli. Skoro więc w roku 2016 w Sądzie Rejonowym [...] było 161 spraw o zapłatę, to niewątpliwie byłoby konieczne wydobycie akt tych spraw z archiwum zakładowego, przejrzanie ich w celu wyselekcjonowania tych, które dotyczyły zadośćuczynienia, zakończyły się wyrokiem i w których sporządzone zostało uzasadnienie, a następnie poddanie tych orzeczeń procesowi anonimizacji. Anonimizacja musiałaby skutkować modyfikacją treści uzasadnień w stopniu znacznym, a taka ingerencja w treść uzasadnienia orzeczenia sądowego, przekraczająca typową anonimizację, wymaga zwiększonego nakładu czasowego i znacznej ostrożności, by nie pozbawić dokumentu integralności, kompletności i zachować logikę rozumowania sądu. Pamiętać należy, że sprawy o zadośćuczynienie związane są zazwyczaj z wystąpieniem określonego zdarzenia (np. pobicia, wypadku drogowego, leczenia operacyjnego itp.) na tyle charakterystycznego w danym środowisku, że celem wyłączenia możliwości jakiegokolwiek identyfikacji stron postępowania, mogłoby okazać się konieczne usunięcie całych fragmentów uzasadnienia, co prowadziłoby w istocie do wytworzenia nowego dokumentu o odmiennej od pierwotnej treści. W konsekwencji udostępnienie wyroków i uzasadnień w tego typu sprawach wymaga bardziej niż zwykle zaawansowanego procesu anonimizacji, zmierzającego do pozbawienia uzasadnień orzeczeń treści odnoszących się do wskazanych wyżej danych umożliwiających identyfikację osób fizycznych. Wiąże się to z wnikliwą, szczegółową analizą treści tych orzeczeń, co nie tylko stanowi o znaczącym nakładzie pracy, ale i prowadzi do powstania nowej pod względem jakości informacji.

W niniejszej sprawie nie zostało wprowadzone ustalone, ile spraw o zapłatę w roku 2016 dotyczyło żądania zadośćuczynienia i w stosunku do jakiej liczby uzasadnień konieczną byłaby anonimizacja, niemniej jednak, w ocenie Sądu, sam fakt konieczności poszukiwania tego rodzaju spraw ze 161 akt sądowych, w których wystąpiło żądanie o zapłatę wpisanych do rep. C, związane jest z zaangażowaniem oddelegowanego specjalnie w tym celu pracownika organu zobowiązanego, co z oczywistych względów czyniłoby niemożliwym podejmowanie przez niego czynności służbowych leżących w zwykłym zakresie jego zadań, zakłócając tym samym prawidłowe działanie Sądu. Nawet przy przyjęciu, że w sprawie chodziłoby jedynie o analizę 26 akt sądowych dotyczących żądania zapłaty, zakończonych wyrokiem w roku 2016 (opierając się wyłącznie na danych z systemu elektronicznego, bez ich weryfikacji, co w stanie sprawy mogłoby budzić wątpliwości co do rzetelności pełnej identyfikacji spraw, których dotyczy wnioski), Sąd wyraził pogląd, że jest to liczba wystarczająca do przyjęcia, że mamy do czynienia z informacją przetworzoną jako sumą informacji prostych. Tym samym, wbrew twierdzeniom strony skarżącej, zakres wniosku i czasochłonność związana z przygotowaniem wnioskowanej informacji, powoduje, że zachodzi przypadek informacji przetworzonej.

Dokonując oceny działań podjętych przez Prezesa Sądu Rejonowego [...] w sprawie z wniosku skarżącego z dnia 6 lipca 2020 r., WSA w Kielcach stwierdził, że wniosek został załatwiony prawidłowo w świetle przedstawionych wyżej reguł postępowania o udostępnienie informacji publicznej. Oba organy sądowe prawidłowo zakwalifikowały żądane przez skarżącego informacje jako informację publiczną przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., gdyż jej przygotowanie wymaga analizy znacznej liczby dokumentów (akt spraw o zapłatę), a następnie po identyfikacji tych wyroków, które zostały wydane w sprawach o zadośćuczynienie, odpowiedniego przekształcenia uzasadnień, tj. zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną. Czynności te wymagają takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają

wykonywanie przypisanych mu zadań. Zatem udostępnienie żądanej przez skarżącego informacji w postaci utworzenia zbioru kopii wyroków z uzasadnieniami zapadłych w Sądzie Rejonowym [...] w okresie całego roku kalendarzowego, wybranych pod kątem symbolu 325, pod jakim sprawy te powinny zostać zarejestrowane (bo bezspornym jest, że nie były), wymagałoby uprzedniego przetworzenia takiej informacji na potrzeby wniosku. Zbiór taki nie istniał bowiem w tej formie w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej.

WSA w Kielcach wskazał, że specyfika wyroków sądowych wraz z uzasadnieniami jest tego rodzaju, że częstokroć zawierają one nie tylko dane stron postępowań, lecz również innych osób, w tym biegłych czy świadków. Wobec tego, że uwzględnienie wniosku skarżącego wymaga nie tylko zwykłych czynności technicznych związanych z kopiowaniem dokumentów, lecz znacznego nakładu pracy związanego z koniecznością ponadstandardowej - bo wymagającej uważnej lektury uzasadnień wyroków - anonimizacji dokumentów. Anonimizacja w tego rodzaju przypadkach nie ogranicza się wyłącznie do wyeliminowania z dokumentacji imion i nazwisk, lecz wiąże się również z koniecznością usunięcia określonych fragmentów uzasadnień, tj. takich ich części, które umożliwiałyby identyfikację poszczególnych osób, a to z kolei wymaga przeprowadzenia czynności analitycznych i intelektualnych.

Prawidłowo więc Prezes Sądu Rejonowego [...] w reakcji na wniosek skarżącego uznał, że objęte tym wnioskiem informacje stanowią informację publiczną przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. i w piśmie z dnia 8 lipca 2020 r., wezwał skarżącego do wykazania, w terminie 14 dni, szczególnego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem żądanej informacji. Bezspornym jest, że skarżący nie wywiązał się z nałożonego obowiązku i zakwestionował ocenę, że złożony przez niego wniosek stanowi informację przetworzoną.

Prawidłowo zatem, Prezes Sądu Rejonowego [...] nie miał podstaw do udostępnienia żądanej informacji publicznej, co czyni wniesioną skargę bezzasadną.

WSA w Kielcach podniósł, że co prawda w uzasadnieniu skarżonej decyzji istotnie nie znalazły się wszystkie okoliczności wynikające z wyjaśnień pisemnych, złożonych w toku postępowania odwoławczego przez Prezesa Sądu Rejonowego [...]. Nie oznacza to jednak, że podjęta decyzja jest sprzeczna z prawem, gdyż słusznie organ uznał, że koniecznym do rozpatrzenia wniosku jest wykazanie przez skarżącego, iż uzyskanie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. To prawda, że Organ nie ustalił, ile spraw o zapłatę z tytułu zadośćuczynienia znajduje się w grupie wszystkich spraw zarejestrowanych w rep. C w roku 2016 i czy któraś z tych spraw została opublikowana w Portalu Orzeczeń Sądów Powiatowych, jak podnosi pełnomocnik skarżącego, ale przecież właśnie ta okoliczność, związana z niemożnością ustalenia liczby tych spraw na podstawie prostych czynności sekretarskich, była powodem uznania wnioskowanej informacji za przetworzoną. Ustalenie liczby spraw, które winny zostać zarejestrowane pod symbolem 325 w rep. C, wymagało bowiem analizy wszystkich spraw o zapłatę z roku 2016, gdyż symbol 325 nie był wykazywany w sprawozdaniach ani w urzędzeniach ewidencyjnych prowadzonych w Sądzie Rejonowym [...]. Nie jest rzeczą Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego ocena przyczyn, dla których takiej statystyki i rejestrowania spraw o symbolu 325 nie prowadzono. Brak zarejestrowanych spraw o tym symbolu w rep. C jest niewątpliwy i stanowi element stanu faktycznego sprawy. Przyjęcie, że żądana informacja ma charakter przetworzony wynika z tego, że sprawy o symbolu 325 nie były rejestrowane w rep. C, jednakże nie zmienia to oceny, że mamy do czynienia z informacją przetworzoną. Prawdą jest także, że samo udostępnienie odpisu wyroku, nawet jeśli miałyby się wiązać z dokonaniem jego anonimizacji stanowi udostępnienie informacji prostej, bowiem nie polega na wytworzeniu nowej jakościowo informacji, a jedynie udostępnieniu informacji już istniejącej i będącej w posiadaniu organu. Jednakże sytuacja ta ulega zmianie w chwili, gdy wniosek dotyczy pewnego zbioru informacji prostych, który to zbiór należy utworzyć wedle kryteriów wskazanych we wniosku. Takie działanie wymaga już pewnego wysiłku ze strony organu udostępniającego informację,

w celu wyszukania, zebrania i opracowania takiego zbioru. Dokonanie takiej analizy i podjęcie szeregu czynności w celu wykonania wniosku o udostępnienie szeregu informacji prostych stanowi udostępnienie informacji przetworzonej. Na skutek braku wpisywania spraw o zadośćuczynienie do symbolu 325 w rep. C, zbiór tego rodzaju spraw należałoby w wykonaniu wniosku skarżącego utworzyć i uprzednio go wyselekcjonować ze wszystkich spraw z powództwa o zapłatę.

WSA w Kielcach podkreślił, że w piśmie z dnia 4 września 2020 r. skierowanym do Prezesa SO [...], Prezes Sądu Rejonowego [...] wskazał, że skarżący w 2020 r. występował 10 razy z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej poprzez przesłanie kopii wyroków wydanych przez ten Sąd wraz z uzasadnieniami w sprawach cywilnych określonych przez symbol sprawy i okres zakończenia postępowań, przy czym ostatni z wniosków został złożony 24 sierpnia 2020 r. W piśmie tym podniesiono, że tego rodzaju wnioski noszą znamiona nadużycia prawa, gdyż nie służą obiektywnie jakiemukolwiek dobru powszechnemu, nie prowadzą do poprawy funkcjonowania Sądu, wręcz przeciwnie mają stanowić dla niego "dokuczliwość". Z dostępnej Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu bazy orzeczniczej sądów administracyjnych (CBOSA) wynika, że skarżący tego rodzaju wnioski, jak w niniejszej sprawie, złożył do sądów powszechnych w całej Polsce.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, norma zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. ma na celu przeciwdziałanie lawinie wniosków zmierzających do uzyskania informacji przetworzonej do realizacji celów osobistych lub komercyjnych i zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupione są nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych mu kompetencji, lecz na udzielaniu informacji publicznej. Dlatego wnioskodawca domagający się udzielenia informacji publicznej przetworzonej powinien wyjaśnić, w jaki sposób zamierza ją wykorzystać dla ochrony szczególnie uzasadnionego interesu publicznego.

Skoro zaskarżona decyzja odpowiada prawu, nie są zasadne zarzuty naruszenia przepisów u.d.i.p., k.p.a. oraz art. 61 ust. 1 – 3

Konstytucji RP, wskazane w piśmie procesowym strony skarżącej.

W dniu 12 marca 2021 r. skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył skarżący, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Kielcach, ewentualnie o uchylenie wyroku i rozpoznanie skargi, tj. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i utrzymanie nią w mocy decyzji organu I instancji oraz o przyznanie na rzecz pełnomocnika skarżącego wynagrodzenia, tj. kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie kasacyjne według norm przepisanych tytułem kosztów pomocy prawnej udzielonej skarżącemu z urzędu podwyższonego o stawkę podatku VAT.

Na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 P.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

1. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) P.p.s.a. w zw. z art. 135 P.p.s.a., art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. poprzez niewłaściwe zastosowanie w zakresie kwalifikacji udostępnianej informacji i przyjęcie, że żądane przez skarżącego informacje mają charakter informacji przetworzonych, których udostępnienie uzależnione jest od wykazania istnienia istotnego interesu publicznego z uwagi na ponadstandardowy nakład pracy, wynikający z niemożliwości ustalenia w systemie Curenda symbolu sprawy 325, bowiem w Sądzie Rejonowym [...] nieznaczono symboli spraw zgodnie z § 86 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej, w sytuacji gdy żądane informacje nie są informacjami przetworzonymi, a ich żądanie nie spowoduje ponadprzeciętnego nakładu pracy i zaburzenia w funkcjonowaniu organu I instancji, wpływającego negatywnie na realizację zadań organu;

2. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) P.p.s.a. w zw. z art. 135 P.p.s.a., art. 61 ust. 1-3 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 i 2, art. 6 ust. 1 i art. 10 ust. 1 u.d.i.p. poprzez ich niezastosowanie i odmowę udzielenia żądanej informacji oraz ograniczenie skarżącemu dostępu do zanonimizowanych wyroków z uzasadnieniami Sądu Rejonowego [...], wydanych w 2016 r. w sprawach zarejestrowanych w repertorium C pod sym-

bolem 325 z uwagi na niemożliwość ustalenia w systemie Curenda symbolu sprawy 325, bowiem w Sądzie nieznaczono symboli spraw zgodnie z § 86 zarządzenia, w sytuacji gdy skarżący winien mieć zgodnie z przepisami u.d.i.p. dostęp do tego typu informacji publicznej;

3. art. 151 P.p.s.a. w zw. z art. 135 P.p.s.a. w zw. art. 16 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 104 § 1 k.p.a. poprzez oddalenie skargi i błędne uznanie rozstrzygnięcia organów za prawidłowe, w sytuacji gdy organ II instancji błędnie utrzymał w mocy decyzję wydaną przez organ I instancji w przedmiocie odmowy udzielenia informacji publicznej w żądanym zakresie zamiast udostępnić żądaną informację w formie czynności materialno-technicznej;

4. art. 151 P.p.s.a. w zw. z art. 135 P.p.s.a. w zw. art. 7, art. 11, art. 77 § 1, art. 80 i art 107 § 3 k.p.a. poprzez oddalenie skargi będącej konsekwencją niedostrzeżenia błędów proceduralnych organu administracji, tj. naruszenia ww. przepisów k.p.a. i błędnego uznania, że organy dokonały wszechstronnego ustalenia okoliczności sprawy, mając na uwadze całość materiału dowodowego, w sytuacji gdy organy nie dokonały wszechstronnego zebrania materiału dowodowego w zakresie ustalenia liczby orzeczeń wydanych przez Sąd Rejonowy [...] w 2016 r. pod symbolem 325 oraz ustalenia, czy i które z nich były publikowane na Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych, co doprowadziło do dowolnej oceny, iż żądana informacja ma charakter informacji przetworzonej z uwagi na znaczny nakład pracy pracowników Sądu Rejonowego [...] poprzez analizę 161 orzeczeń, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż doprowadziło do oddalenia skargi, a winno było doprowadzić do uchylecia przez Sąd pierwszej instancji zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

Naczelny Sąd Administracyjny zaważył co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a., 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 P.p.s.a. 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 P.p.s.a. zarzucono naruszenie norm procesowych, jak również przepisów prawa materialnego. Jednakże zarzuty, zarówno te natury procesowej, jak również dotyczące norm prawa materialnego, oscylują faktycznie wokół pytania - czy informacja publiczna objęta wnioskiem skarżącego kasacyjnie stanowi informację przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., której uzyskanie jest możliwe jedynie w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego?

Przechodząc do odpowiedzi na tak zadane pytanie przypomnieć należy, że zgodnie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. "prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do (...) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego". Z powyższego przepisu wynika, że poza tzw. informacją prostą, której udostępnienie nie jest obwarowane dodatkowymi przesłankami, istnieje możliwość żądania udostępnienia informacji przetworzonej. Udostępnienie informacji przetworzonej zależy od tego, czy jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. W powołanej ustawie brak jest jednak definicji pojęcia "informacji przetworzonej", w związku z tym prawidłowe rozumienie tego terminu wiąże się z oceną konkretnego stanu faktycznego w danej sprawie.

W niniejszej sprawie informacja, której domaga się skarżący kasacyjnie, nie istnieje w organie w żądanej treści i postaci. Sąd Rejonowy [...] co prawda posiada dokumenty, które stanowią jej źródło, jednak przygotowanie żądanej informacji wymagałoby podjęcia dodatkowych czynności – przede wszystkim przeprowadzenia selekcji właściwych dokumentów z określonego okresu oraz dokonania ich anonimizacji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, że "informacją przetworzoną jest informacja publiczna opra-

cowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych, czyli innymi słowy informacja, która zostanie przygotowana « specjalnie » dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów. Będzie to zatem taka informacja, co do której podmiot zobowiązany do jej udzielania nie dysponuje taką « gotową » informacją na dzień złożenia wniosku, ale jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności. Informacja przetworzona to taka informacja, której wytworzenie wymaga intelektualnego zaangażowania podmiotu zobowiązanego” (por. m.in. wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1347/05, wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1048/07, wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 89/13, wyrok NSA z dnia 3 października 2014 r., sygn. akt I OSK 602/14).

Na gruncie niniejszej sprawy należy podzielić pogląd Sądu pierwszej instancji, że informacja, której domaga się skarżący kasacyjnie, nie istnieje w Sądzie Rejonowym [...] w żądanej postaci. Sąd ten posiada co prawda dokumenty, które stanowią źródło wnioskowanej informacji, jednak uczynienie zadość wnioskowi skarżącego kasacyjnie wymagałoby wydobycia akt spraw z archiwum zakładowego, weryfikacji tych spraw pod kątem zapisania ich pod symbolem 325, jak również innych spraw, które mogły być niezapisane pod symbolem, przeprowadzenia analizy tych dokumentów, dokonania ich selekcji, a następnie anonimizacji. Jest to zaś 161 spraw. W konsekwencji przygotowanie informacji w postaci żądanej przez skarżącego kasacyjnie wymagałoby znacznego zaangażowania pracowników Sądu Rejonowego [...], co w oczywisty sposób mogłoby wpłynąć na prawidłowe funkcjonowanie tego podmiotu. Jak zasadnie wskazał WSA w Kielcach, wyodrębnienie wnioskowanych informacji byłoby zatem bardzo pracochłonne i zasadniczo zdeorganizowałoby pracę w powyższym Sądzie. Nie ulega zatem wątpliwości, że mamy w tym przypadku do czynienia z informacją przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Biorąc zatem pod uwagę, że skarga kasacyjna nie zawierała

usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł o przyznaniu ustanowionemu z urzędu pełnomocnikowi skarżącego należnego od Skarbu Państwa wynagrodzenia z tytułu udzielenia prawa pomocy, albowiem przyznawane jest ono przez wojewódzki sąd administracyjny w postępowaniu określonym w art. 258-261 P.p.s.a.

2.**Nadużycie prawa do informacji publicznej**
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 9 listopada 2021 r.
III OSK 3907/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Mirosław Wincenciak
Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)
Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 9 listopada 2021 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej M. J. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 listopada 2020 r. sygn. akt II SAB/Po 72/20 w sprawie ze skargi M. J. na bezczynność Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w P. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z 19 listopada 2020 r. sygn. akt II SAB/Po 72/20, na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) zwanej dalej "PostAdmU" oddalił skargę M. J. na bezczynność Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w P. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd pierwszej instancji wskazał, że skarżący nadużył prawa dostępu do informacji publicznej. Skarżący (...) lipca 2020 r. złożył do organu 18 wniosków o udostępnienie tejże informacji, a (...) lipca 2020 r. kolejnych 20 wniosków. Ponadto Są-

dowi było wiadomo, że pełnomocnik skarżącego występuje również jako pełnomocnik w szeregu innych postępowań toczących się przed Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym. Na dzień (...) listopada 2020 r. do WSA w Poznaniu wpłynęło 30 skarg M. J. reprezentowanego przez tego samego pełnomocnika na bezczynność organu. W takim stanie rzeczy treść i ilość złożonych wniosków, składanie ich jednorazowo oraz wyczekiwania na choć jeden dzień opóźnienia w działaniu organu i natychmiastowe składanie skarg wskazują na próbę nadużycia prawa do informacji publicznej. W ocenie Sądu pierwszej instancji przedmiotowy wniosek ma dla organu stanowić wyłącznie dokuczliwość, nie będąc ukierunkowanym na dobro powszechne czy też poprawę funkcjonowania urzędu. WSA w Poznaniu uwzględnił przy tym gigantyczne obciążenie pracą organów inspekcji sanitarnej oraz fakt szczegółowego i rzetelnego przedstawienia trudnej sytuacji kadrowej oraz ponadprzeciętnego obciążenia pracą Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w P. w okresie pandemii COVID-19.

Skargę kasacyjną złożył M. J., zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucił naruszenie:

1. art. 3 § 2 pkt 8 PostAdmU w związku z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej przez jego niezastosowanie, mianowicie Sąd sam przyznał, że organ udostępnił skarżącemu wnioskowaną informację publiczną po uzyskaniu skargi na bezczynność i z opóźnieniem, a mimo to bezczynności nie stwierdził, usprawiedliwiając opóźnienie tym, że było ono niewielkie, a Sąd do takiego rozstrzygnięcia nie ma prawa,

2. "art. 132 § 1 PostAdmU" przez jego niezastosowanie, mianowicie Sąd miał orzec w granicach sprawy, a Sąd istotnie wyszedł poza granice sprawy odwołując się w sposób całkowicie dowolny, wybiórczy i niepełny do faktów rzekomo notoryjnych oraz tego, co jest mu wiadomo z urzędu,

3. art. 32 ust. 1 Konstytucji RP przez jego niezastosowanie, mianowicie Sąd nie wyciągnął prawem przewidzianych konsekwencji wobec bezczynnego organu (stwierdzenie bezczynności w postępowaniu sądoadministracyjnym), przy czym jest oczywiste, że skarżący na

taką pobłażliwość w przypadku uchybienia terminu nie mógłby liczyć,

4. art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 7 Konstytucji RP przez ich niezastosowanie, mianowicie skarżący ma prawo, aby jego skargę rozpoznał bezstronny sąd, kierujący się przepisami prawa, podczas gdy Sąd nawet nie udawał, jak wiele ma zrozumienia, pobłażliwości i współczucia dla organu, stanowisko skarżącego zaś potępił, napiętnował również jego pełnomocnika, przy czym wszelkie wnioski zostały wyprowadzone wyłącznie w oparciu o argumenty pozaprawne, bez próby zrozumienia i poznania stanu faktycznego dotyczącego skarżącego,

5. art. 63 Konstytucji RP przez jego niezastosowanie, a mianowicie Sąd nie tylko nie uhonorował prawa skarżącego do złożenia wniosku i skargi w sprawie własnej i prawa pełnomocnika do złożenia skargi w imieniu skarżącego, sąd przypuścił i na skarżącego, i na pełnomocnika szturm, w którym sąd, nie przebierając w słowach, gani i skarżącego i pełnomocnika, oskarżając ich o działanie antyspołeczne, roszczeniowe, nonszalanckie i nacechowane chciwością.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty M. J. wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia. Ponadto zwrócił się o zasądzenie od organu na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym w obu instancjach.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sposób sporządzenia skargi kasacyjnej powoduje konieczność przytoczenia uwag związanych z wymogami dla skargi kasacyjnej przewidzianymi w ustawie Prawo o postępowaniu przed Sądami administracyjnymi. Godzi się bowiem przypomnieć, że rozpoznając skargę kasacyjną – po myśli art. 183 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), zwanej dalej PostAdmU – Naczelny Sąd Administracyjny czyni to w granicach zakreślonych przez ramy tego środka odwoławczego, gdyż jest nimi związany, biorąc pod roz-

wagę z urzędu tylko nieważność postępowania. Przy braku przesłanek nieważnościowych w sprawie podlegały rozpoznaniu wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych. W myśl art. 174 PostAdmU 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. Związanie NSA podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w samej skardze. Oznacza to konieczność powołania konkretnych przepisów prawa, którym – zdaniem skarżącego – uchybił sąd, określenia, jaką postać miało to naruszenie, uzasadnienia zarzutu ich naruszenia, a w razie zgłoszenia zarzutu naruszenia przepisów postępowania – wykazania dodatkowo, że to wytknięte uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zarzut naruszenia prawa materialnego, może przejawiać się w dwóch postaciach: jako błędna wykładnia albo jako niewłaściwe zastosowanie określonego przepisu prawa. Podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię wykazać należy, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego wykazać należy, że sąd stosując przepis popełnił błąd subsumcji, czyli że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie nie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. W obu tych przypadkach autor skargi kasacyjnej wykazać musi, jak w jego ocenie powinien być rozumiany stosowany przepis prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia. Jednocześnie należy podkreślić, że ocena zasadności zarzutu naruszenia prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie ustalonego w sprawie stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (por. wyrok NSA z 13 sierpnia 2013 r., sygn. akt II GSK 717/12, LEX nr 1408530; wyrok NSA z 4 lipca 2013 r., sygn. akt I GSK 934/12, LEX nr 1372091, pub. orzeczenia.nsa.gov.pl). Przytoczenie podstawy kasacyjnej musi być precyzyjne. Jeżeli przepis prawa składa się z kilku jednostek re-

dakcyjnych wówczas zarzucane naruszenie należy powiązać z jego konkretną jednostką redakcyjną. W odniesieniu do przepisu, który nie stanowi jednej zamkniętej całości, a składa się z paragrafów, punktów i innych jednostek redakcyjnych, wymóg skutecznie wniesionej skargi kasacyjnej jest spełniony wówczas, gdy wskazuje ona konkretny przepis naruszony przez sąd pierwszej instancji, z podaniem numeru artykułu, ustępu, punktu i ewentualnie innej jednostki redakcyjnej przepisu. Warunek przytoczenia podstawy kasacyjnej i jej uzasadnienia nie jest spełniony, gdy skarga kasacyjna zawiera wywody zmuszające sąd kasacyjny do domyślania się, który przepis prawa autor kasacji miał na uwadze, podnosząc zarzut naruszenia przepisów prawa. Kasacja nieodpowiadająca tym wymaganiom, pozbawiona konstytuujących ją elementów treściowych uniemożliwia sądowi ocenę jej zasadności. Ze względu na wymagania stawiane skardze kasacyjnej, usprawiedliwione zasadą związania Naczelnego Sądu Administracyjnego jej podstawami, sporządzenie skargi kasacyjnej jest obwarowane przymusem adwokacko - radcowskim (art. 175 § 1 - 3 PostAdmU). Opiera się on na założeniu, że powierzenie czynności sporządzenia skargi kasacyjnej wykwalifikowanym prawnikom zapewni jej odpowiedni poziom merytoryczny i formalny, umożliwiając sądowi kasacyjnemu dokonanie kontroli zaskarżonego orzeczenia.

Pełnomocnik zawodowy reprezentujący skarżącego nie wszystkim wskazanym wymogom sprostał. Przede wszystkim nie wskazał czy zarzuca naruszenie przepisów prawa materialnego czy przepisów postępowania, skutkiem czego nie wykazywał, że naruszenie przepisów postępowania mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, co w zgodnie z art. 174 pkt 2 PostAdmU jest wymogiem koniecznym do uwzględnienia skargi kasacyjnej. W zarzucie numer 2 zarzucono naruszenie nieistniejącego przepisu art. 132 § 1 PostAdmU. Ponadto, argumentacji zawartej w uzasadnieniu skargi kasacyjnej w żaden sposób nie powiązano z poszczególnymi zarzutami skargi kasacyjnej i wskazanymi w nich przepisami. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano jedynie na jeden przepis, tj. art. 13 ust. 1 DostInfPubU. Przedstawione uchybienia pełnomocnika skarżącego co

prawda nie uniemożliwiają rozpoznania skargi kasacyjnej ale znacznie ograniczają możliwość odniesienia się do sformułowanych zarzutów i ograniczają ich skuteczność.

Autor skargi kasacyjnej natomiast wprost wskazał, że postawione w skardze kasacyjnej zarzuty polegają na naruszeniu wskazanych w nich przepisów przez ich niezastosowanie. Zatem w skardze kasacyjnej nie zarzucono Sądowi pierwszej instancji błędnej wykładni pojęcia nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej, która to okoliczność stała się podstawą oddalenia skargi przez ten Sąd.

W doktrynie przyjmuje się, że nadużycie praw procesowych należy uznać za samoistną instytucję prawa procesowego (zob. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 153). Nadużycie prawa to korzystanie z tego prawa i używanie instrumentów służących jego realizacji nie w celu zrealizowania wartości, którym to prawo ma służyć, chociaż z powoływaniem się na nie (tak W. Jakimowicz, *Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej*, w: *Antywartości w prawie administracyjnym*, Kraków 2015, pkt V). Do nadużycia prawa dochodzi w sytuacjach, gdy strona podejmuje prawnie dozwolone działania dla celów innych, niż przewidziane przez ustawodawcę. Każde prawo podmiotowe, w tym prawo do sądu, przyznane jest przez normę prawną w celu ochrony interesów uprawnionego. Prawo to winno być jednak wykonywane zgodnie z celem, na który zostało przyznane. W konsekwencji zachowanie, które formalnie zgodne jest z literą prawa, lecz sprzeciwia się jej sensowi, nie może zasługiwać na ochronę (Marcin Warchoń, *Pojęcie nadużycia prawa w procesie karnym*, "Prokuratura i Prawo", 2007, nr 11, s. 49 i n.; T. Cytowski, *Procesowe nadużycie prawa*, "Przegląd Sądowy" 2005, nr 5, s. 81 i n.; M.G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 50 i n.; P. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, w: red. H. Izdebski, A. Stępkowski, *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003, s. 189; por. wyrok NSA z 21 stycznia 2011 r., II FSK 1338/10, pub. orzeczenia.nsa.gov.pl). Tak samo oceniane jest działanie podmiotu, który inicjuje szereg postę-

poważ sądowych w celu innym, niż ochrona swych praw – w ten sposób wpływa na obniżenie poziomu ochrony innych podmiotów, które nie mogą w dostatecznie szybki sposób uzyskać ochrony prawnej (H. Dolecki, Nadużycie prawa do sądu, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, Warszawa 2005, s. 136). Podkreśla się, że stanowisko takie znajduje aprobatę nie tylko w doktrynie oraz orzecznictwie sądów polskich, ale także akceptowane jest przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, który wielokrotnie zwracał uwagę, że określone działania strony w procesie można uznać za nadużycie prawa do sądu (zob. np. postanowienie NSA z 5 listopada 2015 r., I OZ 1382/15, [pub. orzeczenia.nsa.gov.pl](http://pub.orzeczenia.nsa.gov.pl)). W jego orzecznictwie za dopuszczalną uznano m.in. odmowę przyznania pomocy prawnej z uwagi na nadużycie prawa do sądu (por. postanowienia Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 10 lipca 1986 r. Nr 10871/84 w sprawie Winer przeciwko Zjednoczonemu Królestwu; z 4 grudnia 1985 r. Nr 11564/85 w sprawie W. przeciwko Niemcom; z 2 lipca 1997 r. Nr 27436/95 w sprawie Steward-Brady przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, omawiane przez M. Stępnia, Nadużycie prawa do sądu – czy sądy są bezsilne względem pieniaczy sądowych? w: *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, red. M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pregowska, Toruń 2011, s. 436-443). Należy wskazać, że koncepcja zakazu nadużycia prawa do sądu jest przyjmowana także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, głównie w sprawach z zakresu prawa pomocy. Zakłada się, że działania skarżącego, dla którego inicjowanie postępowań sądowych nie służy ochronie naruszonych praw, a stanowi cel sam w sobie, uznane być musi za nadużycie prawa do sądu (zob. postanowienie NSA z 18 marca 2014 r., I OZ 175/14, [pub. orzeczenia.nsa.gov.pl](http://pub.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Podkreśla się jednak słusznie, że ocena działań stron postępowania sądowniczo-administracyjnego pod kątem nadużycia prawa wymaga każdorazowo wnikliwej analizy, tak, by mieć pewność, że rzeczywiste prawo do sądu nie doznaje żadnego uszczerbku (zob. m.in. postanowienie NSA z 26 lipca 2013 r., II FZ 512/13; postanowienie NSA z 19 grud-

nia 2014 r., I OZ 1171/14; postanowienie NSA z 3 lutego 2015 r., I OZ 61/15; postanowienie NSA z 12 czerwca 2015 r., I OZ 439/15, pub. orzeczenia.nsa.gov.pl). Pierwszoplanową rolę odgrywa w tym zakresie element funkcjonalny (zob. Z. Kmiecik, Nadużycie prawa do środka odwoławczego w postępowaniu sądowoadministracyjnym, "Państwo i Prawo" 2011, nr 10, s. 24).

Naczelny Sąd Administracyjny podziela w całości wykładnię pojęcia "nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej" dokonaną przez Sąd pierwszej instancji. W szczególności za tym Sądem należy powtórzyć, że obywatelskie prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego. Z uwagi na konstrukcję prawa dostępu do informacji publicznej jako publicznego prawa podmiotowego, w praktyce już samo stwierdzenie, że żądana informacja ma charakter informacji publicznej implikuje obowiązek udzielania informacji każdemu podmiotowi, który się o to zwróci. Ten stan rzeczy powoduje, że często dochodzi do nadużywania prawa do informacji do realizacji celów, które nie wynikają ani z Konstytucji RP, ani z ustawy o dostępie do informacji publicznej, oraz celów, które są trudne do pogodzenia z założeniami całego systemu prawa, składającego się z leżących u jego fundamentów wartości i zasad aksjologicznych. Zachowanie podmiotu wnoszącego o udzielenie informacji publicznej winno być więc w każdym przypadku oceniane indywidualnie nie tylko w kontekście uprawnienia do uzyskania takiej informacji, ale w konkretnych sytuacjach również przy uwzględnieniu nadrzędnych wobec niego zasad i wartości. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego funkcjonuje pogląd dopuszczający możliwość stosowania konstrukcji nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. Nadużywanie publicznego prawa podmiotowego ma miejsce wówczas, gdy jakiś podmiot podejmuje prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia celów innych niż przewidziane przez ustawodawcę. Takie działanie lub zaniechanie jest wprawdzie zachowaniem podmiotu "mającego prawo", ale nie służy społecznie uzasadnionym interesom tego podmiotu (H. Knysiak-Molczyk, Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym). Nadużycie prawa defi-

niowane jest więc jako wykorzystywanie tego prawa w sposób, który nie jest zgodny z założeniami aksjologicznymi leżącymi u jego podstaw [A. Piskorz-Ryń (w:) G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*. Tom V, 2015, wyd. el./Legalis]. W kontekście prawa dostępu do informacji publicznej nadużycie prawa definiuje się więc jako próbę korzystania z instytucji dostępu do informacji publicznej dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne, jakim jest w szczególności prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzegania prawa przez podmioty życia publicznego, jawności funkcjonowania administracji i innych organów (vide: J. Drachal, *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej* (w:) J. G., R. Hauser i J. T., *Sądowictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Naczelny Sąd Administracyjny, W-wa, 2005 r., s. 146–147; wyrok NSA z 16 października 2015 r., sygn. akt I OSK 1992/14; wyrok NSA z 23 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1601/15; wyrok NSA z 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2642/16 – pub. orzeczenia.nsa.gov.pl). W oparciu o poglądy wyrażane w literaturze oraz w orzecznictwie można wskazać trzy główne grupy problemowe, w kontekście których pojawia się zagadnienie nadużycia prawa do informacji publicznej, tj. wykorzystanie prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji (do swoistego pieniactwa z wykorzystaniem prawa do informacji), wykorzystanie dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych, a także wykorzystanie dla szykanowania osób piastujących funkcje publiczne, do pozyskiwania informacji o tych osobach nie w celu społecznej kontroli, lecz dla prowadzenia sporów osobistych, zaspokojenia prywatnych animozji. Wykorzystywanie rozwiązań ustawowych do zakłócania funkcjonowania organów administracji określa się niekiedy mianem dążenia do "udręczenia" podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji. Udostępnienie informacji publicznej zawsze bowiem wiąże się z zaangażowaniem personelu urzędniczego i określonych środków technicznych. Związane z tym obowiązki administracji nie są wobec tego obojętne dla efektywności wykonywania innych zadań

publicznych. Zakres obowiązku informacyjnego państwa powinien być ukształtowany w taki sposób, aby zapewnić równowagę między korzyściami wynikającymi z zapewnienia dostępu do informacji a szeroko rozumianymi kosztami, jakie muszą ponieść w celu jego realizacji podmioty zobowiązane. Nadużywanie prawa do informacji może zakłócić funkcjonowanie urzędu i zmniejszyć efektywność jego działania w zakresie wykonywania powierzonych mu ustawowych zadań, w tym w zakresie udostępniania informacji innym podmiotom (J. Parchomiuk, Nadużycie prawa w prawie administracyjnym, Warszawa 2018, wyd. el./Legalis). Wprawdzie osoba korzystająca z prawa do informacji publicznej nie jest zobowiązana wskazywać celów ani motywów swego działania, to jednak w każdym indywidualnym przypadku istnieje możliwość oceny zachowania wnioskującego o informację publiczną pod kątem tego, czy korzysta on ze swojego uprawnienia zgodnie z jego celem i funkcją. Ocena ta powinna być oparta o okoliczności faktyczne, w szczególności uwzględniać treść wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz dotychczasowe relacje z wnioskodawcą (na płaszczyźnie korzystania przez niego z prawa do informacji publicznej) (por. A. Kręcisz-Sarna, Informacja w Administracji Publicznej 2019/1, s. 50 i nast.).

Przypomnieć dodatkowo należy, że prawo dostępu do informacji publicznej stanowi prawo polityczne, za pomocą którego obywatel jest uprawniony do kontroli organów władzy. Prawo to jest przejawem rozwoju demokracji jako ustroju, w którym obywatele współuczestniczą w sprawowaniu władzy i jednocześnie kontrolują organy władzy publicznej. Prawo to nie powinno zatem służyć zaspokajaniu osobistej ciekawości osoby wnoszącej o udostępnienie informacji publicznej lub też załatwieniu jej osobistych interesów (por. wyrok NSA z 21 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 895/13, pub. orzeczenia.nsa.gov.pl). Nadużycie prawa do informacji publicznej będzie polegało też "Na próbie wykorzystania jego instytucji dla osiągnięcia innego celu niż dbałość o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa" (J. Drachal, Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej (w:) Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich

1980-2005, Warszawa 2005, s. 147 oraz podobnie I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, s. 273).

Nadużycie prawa podmiotowego do informacji publicznej ma miejsce wówczas, gdy dany podmiot wnioskuje o udostępnienie informacji publicznej w celu innym niż chęć zachowania jawności życia publicznego czy uzyskania informacji mającej znaczenie dla większej liczby osób. Nadużycie to z reguły ma miejsce wówczas, gdy żądana informacja ma znaczenie wyłącznie indywidualne, będąc istotna tylko z perspektywy wnioskodawcy. Przy czym z reguły wnioskodawca przez nadużycie prawa zmierza do realizacji własnych interesów, na przykład przez zamiar wykorzystania udostępnionej informacji na potrzeby procesu cywilnego, którego wnioskodawca jest stroną. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazano, że "nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej polega na próbie skorzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa i jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność działania administracji i innych organów władzy publicznej" (zob. wyrok NSA z 23 listopada 2016 r. sygn. akt I OSK 1601/15, pub. orzeczenia.nsa.gov.pl). Wynikać może z takich okoliczności jak: serijność i podobieństwo skarg, akcentowanie w treściach pism kwestii kosztów postępowania, model działania skarżącego i jego pełnomocnika, okoliczność czasowa między wniesieniem skargi a zaistnieniem bezczynności w sprawie. Również sposób wysłania wiadomości w sprawie może wskazywać, że wnioskodawca nie wykluczał możliwości zakwalifikowania jej jako SPAM, czego skutkami byłby obciążony organ (por. postanowienie NSA z 3 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1940/15, pub. orzeczenia.nsa.gov.pl), a nawet liczył się z możliwością wykorzystania tego faktu w postępowaniu sądowym. Takie postępowanie, mające cechy nadużycia prawa do informacji, nie może być zaakceptowane i zasługiwać na ochronę prawną ze strony sądu tym bardziej, jeżeli prowadzi do zagrożenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji tych osób (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), które chcą go realizować zgodnie z jego istotą. Wskazane nad-

użycie absorbuje bowiem organ – jego siły i środki, w tym osobowe – co może opóźniać realizację wniosków niestanowiących nadużycia prawa i zakłócać funkcjonowanie urzędu (zob. Nadużywane prawa do informacji publicznej – Uwagi De Lege Lata i De Lege Ferenda, Agnieszka Piskorz – Ryń, Kontrola Państwowa nr 6/2008). Udostępnienie informacji publicznej wiąże się zawsze z zaangażowaniem personelu urzędniczego i określonych środków technicznych. Związane z tym obowiązki administracji nie są wobec tego obojętne dla efektywności wykonywania innych zadań publicznych. Zakres obowiązku informacyjnego powinien być ukształtowany w taki sposób, aby zapewnić równowagę między korzyściami wynikającymi z zapewnienia dostępu do informacji a szeroko rozumianymi kosztami, jakie muszą ponieść w celu jego realizacji podmioty zobowiązane.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w zasadzie nie zawiera systemowych ograniczeń przeciwdziałających nadużywaniu prawa do uzyskania informacji. Taka przesłanka odmowy udostępnienia informacji publicznej wprost z tej ustawy nie wynika. Zatem przy uwzględnieniu takiej okoliczności należy zachować szczególną ostrożność. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej służy realizacji jednej z podstawowych wartości państwa demokratycznego, tj. jawności działania instytucji publicznych. Skoro prawo do informacji publicznej ma rangę konstytucyjną, a jego celem jest zapewnienie społecznej kontroli nad organami władzy publicznej, to wszelkie pozaustawowe przesłanki ograniczające to prawo mogą utrudnić lub wręcz uniemożliwić kontrolę społeczną nad funkcjonowaniem instytucji publicznych. Dlatego też ewentualne powołanie się na nadużycie prawa do informacji musi być zastrzeżone wyłącznie do przypadków skrajnych, w których wnioskodawca wykazuje się dużą dozą złej woli, a ilość i zakres objętych wnioskami informacji może utrudnić normalne funkcjonowanie i wypełnianie swoich ustawowych kompetencji przez organ administracji publicznej (tak NSA w wyroku z 16 marca 2021 r. sygn. akt III OSK 86/21, pub. orzeczenia.nsa.gov.pl, zob. także M. Jaśkowska, Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej, ”Zeszyty Naukowe Sądownictwa Ad-

ministracyjnego” 2018, nr 1, s. 27-41).

W tym miejscu podkreślić należy, że w skardze kasacyjnej nie doszło do skutecznego podważenia stanu faktycznego ustalonego przez Sąd pierwszej instancji, ponieważ nie podniesiono w niej zarzutów naruszenia przepisów postępowania regulujących ustalanie stanu faktycznego, będącego podstawą faktyczną zaskarżonego wyroku. Obszerne wywody zawarte w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, w których to podejmuje się próbę podważenia okoliczności faktycznych ustalonych przez Sąd, z powodu braku powiązania ich z przepisami postępowania regulującymi ustalanie stanu faktycznego przez Sąd, nie mogły odnieść skutku. Wynika to z tego, o czym już podano wyżej, że Sąd kasacyjny związany jest przytoczonymi podstawami kasacyjnymi. Wobec tego Naczelny Sąd Administracyjny ocenę podniesionych zarzutów skargi kasacyjnej oparł na stanie faktycznym przyjętym przez Sąd pierwszej instancji, nie zaś, na podstawie stanu faktycznego, który sama strona skarżąca kasacyjnie uznaje za prawidłowy.

Z ustaleń Sądu pierwszej instancji wynika między innymi, że skarżący reprezentowany przez adwokata (...) lipca 2020 r. złożył do PPIS w P. 18 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, w odpowiedzi na które przekazano skarżącemu: 3 odpisy raportów o zakażeniach szpitalnych i trzy w stacjach dializ, 5 odpisów raportów końcowych, 12 decyzji dotyczących wypoczynku dzieci, 9 protokołów kontroli rozkładu zajęć lekcyjnych, odpis powołania Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, odpis umowy najmu lokali zajmowanych przez PSSE w P., ewidencję środków trwałych na dzień 31 grudnia 2019 rok, 26 odpisów decyzji o stwierdzeniu chorób zawodowych, 33 odpisy decyzji o braku podstaw do uznania choroby zawodowej, odpisy sprawozdań finansowych za lata 2016, 2017, 2018 i 2019, 2 odpisy postanowień o nałożeniu kary grzywny. Zaś (...) lipca 2020 r. skarżący złożył kolejnych 20 wniosków w tym przedmiocie. Na dzień (...) listopada 2020 r. do WSA w Poznaniu wpłynęło 30 skarg M. J., reprezentowanego przez tego samego pełnomocnika, na bezczynność PPIS w przedmiocie rozpatrzenia wniosków M. J. o udostępnienie informacji publicznej. Ponadto Naczelny Sąd Ad-

ministracyjny, stwierdza, że m.in. z akt sprawy III OSK 4533/21 wynika, że ponadto (...) września 2020 r. skarżący reprezentowany przez tego samego pełnomocnika zawodowego złożył do PPIS w P. następujących 30 wniosków o udostępnienie informacji publicznej obejmujących setki dokumentów, m.in. decyzji, mandatów, protokołów, tytułów wykonawczych, zaleceń, poleceń, ocen, wyników badań laboratoryjnych i pism.

Ustalenia dokonane przez Sąd pierwszej instancji doprowadziły Naczelny Sąd Administracyjny do wniosku, że skarżący nadużywa swojego prawa dostępu do informacji publicznej, zakłóca bowiem funkcjonowanie Państwowego Powiatowego Inspektoratu Sanitarnego w P. i zmniejsza efektywność jego działania w zakresie wykonywania powierzonych mu ustawowych zadań. Model działania skarżącego i jego pełnomocnika oraz liczba, seryjność i treść złożonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej a także podobieństwo skarg, akcentowanie w żądaniach zawartych w skargach kwestii ekonomicznych, okoliczność czasowa między wnoszeniem skarg a zaistnieniem bezczynności, nie świadczą o zamiarze uzyskania informacji publicznej w celu jej wykorzystania dla dobra wspólnego, lecz mają na celu wywołanie dolegliwości u adresata i utrudnienie jego funkcjonowania. W odpowiedzi na skargę organ szczegółowo przedstawił swoją trudną sytuację kadrową w okresie od (...) do (...) lipca 2020 r. i zwiększone obowiązki wynikające z sytuacji epidemiologicznej, w tym związane przyjęciem 1346 zgłoszeń o podejrzeniu zachorowania lub zachorowaniu na COVID-19, z koniecznością przeprowadzania wywiadów - 1007 przypadków, poddania osób kwarantannie - 883 przypadki, wydawaniem decyzji 327 przypadków, przeprowadzeniem wywiadów - 92 przypadki. Sposób działania skarżącego może też świadczyć o chęci uzyskania przez skarżącego korzyści ekonomicznych przez ilość generowanych skarg na bezczynność PPIS w P., jego nonszalancji i roszczeniowości. Autor skargi kasacyjnej polemizuje z tym ostatnim stwierdzeniem. Jak jednak należy oceniać żądania zawarte w skardze M. J. reprezentowanego przez adwokata, wniesionej dzień po upływie 14 dniowego terminu z art. 13 ust. 1 DostInfPubU do rozpoznania wniosku i żądanie stwierdzenia, że

bezczywność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, żądnie ukarania organu maksymalną grzywną w wysokości dziesięciokrotnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce uspołecznionej oraz żądanie przyznania skarżącemu sumy pieniężnej w również w maksymalnej możliwej wysokości stanowiącej pięciokrotność miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce uspołecznionej. Przy czym wnioski te podtrzymano pomimo, że organ udostępnił żądaną informację następnego dnia po wniesieniu skargi. Chwalebne jest oczywiście niezwłoczne działanie pełnomocnika skarżącego. Jednak autor skargi kasacyjnej zdaje się zapominać, że stanowisko Sądu pierwszej instancji nie odnosi się do standardowego działania pełnomocników zawodowych w pojedynczych sprawach, lecz do ustalonych okoliczności związanych z działaniami skarżącego reprezentowanego przez adwokata, składającego bardzo dużo wniosków o udostępnienie informacji publicznych obejmujących swoim zakresem prawie całą działalność PPIS w P. A następnie wnoszącego wiele skarg, także kasacyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny zauważa tu dodatkowo, że w miesiącu listopadzie 2021 r. do dnia wydania niniejszego wyroku rozpoznał kilkanaście skarg kasacyjnych M. J., których przedmiotem są jego wnioski do PPIS w P. o udostępnienie informacji publicznej.

Co prawda z "uchylonego" w skardze kasacyjnej przez pełnomocnika skarżącego "rąbka tajemnicy" jakoby ma wynikać, że skarżący należy do grupy osób, które od dłuższego czasu przyglądają się pracy powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych, zwłaszcza ich rzetelności i jakości wydawanych decyzji, to okoliczność ta nie podważa stanowiska Sądu pierwszej instancji. Podmiotowe prawo obywatela do dostępu do informacji publicznej nie może służyć do kompleksowej kontroli działalności podmiotu publicznoprawnego jednocześnie we wszystkich jej obszarach. Skarżący nawet nie wskazywał, że dysponuje ku temu odpowiednimi kompetencjami. Do takich działań uprawnione są odpowiednie organy państwowe.

Rekapitułując, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego postępowanie skarżącego spełnia wszystkie wskazane wyżej warunki do uznania jego wniosku za nadużycie prawa podmiotowego. Jego działanie nie stanowiło realizacji prawa dostępu do informacji publicznej,

wynikającego z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz jego nadużycie. A skoro tak, to żądana informacja nie musiała zostać udostępniona.

Ustalone przez Sąd pierwszej instancji postępowanie skarżącego, mające cechy nadużycia prawa do informacji, nie może być zaakceptowane i zasługiwać na ochronę prawną ze strony sądu, tym bardziej że może prowadzić do zagrożenia konstytucyjnego (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP) prawa dostępu do informacji innych osób, które chcą go realizować zgodnie z jego istotą. Wskazane nadużycie absorbuje bowiem organ – jego siły i środki, w tym osobowe – co może opóźniać realizację wniosków niestanowiących nadużycia prawa, ale przede wszystkim uniemożliwiać realizację podstawowych zadań organu a przez to stanowi także zagrożenie dla życia i zdrowia publicznego.

Jeżeli zatem wniosek o informację publiczną stanowi, w kontekście faktycznym sprawy, niebudzący wątpliwości przejaw nadużycia prawa do tej informacji, a zatem jedynie pozornie podlegający reżimowi ustawy o dostępie do informacji publicznej, to konsekwentnie znaczy, że jego adresat nie popada w bezczynność wymagającą interwencji sądu administracyjnego. Prowadzi to do konkluzji, że skarga na bezczynność Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w P. została przez Sąd pierwszej instancji prawidłowo oddalona na podstawie art. 151 PostAdmU

Zatem nie doszło do zarzucanego naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów art. 3 § 2 pkt 8 PostAdmU w zw. z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 13 ust. 1 DostInfPubU

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyżej przedstawione stanowisko uznające prawidłowość zastosowania przez Sąd konstrukcji nadużycia prawa, przeczy zarzutowi nr 4, tj. naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 45 ust. 1 i art. 7 Konstytucji RP. Skargę skarżącego rozpoznał bezstronny Sąd kierujący się wskazanymi przez niego w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przepisami prawa. Argumentacja zawarta w uzasadnieniu skargi kasacyjnej na poparcie

tego zarzutu w większości oparta jest nie na niepodważonym w skardze kasacyjnej stanie faktycznym, lecz na stanie faktycznym, który skarżący uznaje za prawidłowy, co wyklucza uznanie jej za słuszną. Wyrażony w uzasadnieniu skargi kasacyjnej emocjonalny stosunek autora skargi kasacyjnej do zaskarżonego wyroku, doprowadził go do zarzucania w znacznej części sądowi przekoloryzowanych lub niewyrażonych przez ten Sąd intencji, np. że pełnomocnik skarżącego jest "pieniaczem" w sytuacji gdy takiego sformułowania Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku w stosunku do niego nie użył. Natomiast to, że skarżący nie zgadza się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, nie usprawiedliwia zarzutu braku bezstronności Sądu.

Nie jest też trafny zarzut nr 3, tj. naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten ustanawia zasadę równości wobec prawa. Uogólniając, dla potrzeb niniejszej sprawy stwierdzić można, że z zasady tej wynika prawo do równego traktowania i zakaz dyskryminowania przez władze publiczne podmiotów będących w tej samej sytuacji faktycznej. Autor skargi kasacyjnej upatruje naruszenia tej zasady w oddaleniu skargi, tj. pobłażliwym traktowaniu organu, przy braku pobłażliwości dla skarżącego. Zarzut ten jest oczywiście niezasadny, choćby z tego powodu, że sytuacja skarżącego w stosunku do sytuacji organu jest z punktu widzenia zaskarżonego rozstrzygnięcia całkowicie odmienna, a w zaskarżonym rozstrzygnięciu nie sposób dopatrzeć się jakiegokolwiek pobłażliwości wobec organu.

Nie można zgodzić się też z zarzutem nr 5, tj. naruszenia art. 63 Konstytucji. Z przepisu tego wynika prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie własnym lub innej osoby do organów władzy publicznej, a tryb rozpoznawania tych petycji wniosków i skarg określa ustawa. Rozstrzygnięcie Sądu, jak już wykazano wyżej, nie narusza jakichkolwiek regulacji ustawowych w zakresie prawa do składania wniosków i skarg zgodnych z tymi regulacjami przez skarżącego lub jego pełnomocnika.

Z oczywistych względów nie mógł być uwzględniony zarzut nr 2, tj. naruszenia "art. 132 § 1 PostAdmU" ponieważ rzeczona ustawa nie zawiera takiego przepisu. Nawet gdyby uznać, że zarzut dotyczy naruszenia art. 132 PostAdmU, to stosownie do tego przepisu Sąd

rozstrzygnął sprawę wyrokiem.

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

3.**Przetworzenie informacji publicznej**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 26 stycznia 2022 r.
III OSK 1034/21

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)
Sędzia NSA Olga Żurawska-Matusiak
Sędzia del. NSA Grzegorz Jankowski

po rozpoznaniu w dniu 26 stycznia 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej K.M. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 2 października 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 657/18 w sprawie ze skargi K.M. na decyzję Prezesa Sądu Okręgowego (...) z dnia (...) czerwca 2018 r., (...) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 2 października 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 657/18, oddalił skargę K.M. na decyzję Prezesa Sądu Okręgowego (...) z dnia (...) czerwca 2018 r. Nr (...) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. W uzasadnieniu wskazano na następujący stan faktyczny i prawny sprawy:

Pismem z dnia 23 marca 2018 r. skarżąca wystąpiła z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej dotyczących roku 2016 i 2017 oraz okresu od stycznia do lutego 2018 r. w zakresie następujących sądowych danych statystycznych:

1. liczby spraw o ustalenie obowiązku alimentacyjnego rozpoznanych

w Sądzie Rejonowym (...),

2. liczby spraw, w których po raz pierwszy zasądzono alimenty,
3. liczby spraw, w których podwyższono oraz obniżono alimenty (dane zsumowane – ”zmiana orzeczeń w zakresie alimentów”).

Na wniosek ten pismem z dnia 9 kwietnia 2018 r. wnioskodawczyni uzyskała w tej części od Prezesa Sądu Rejonowego (...) informację publiczną. W pozostałym zakresie wniosek z dnia 23 marca 2018 r. dotyczył następujących informacji:

1. jaka była średnia kwota dochodzonych alimentów na jednego uprawnionego;
2. jaka była średnia kwota zasądzonych alimentów na jednego uprawnionego;
3. jaka była najwyższa kwota dochodzonych alimentów na jednego uprawnionego;
4. jaka była najwyższa kwota zasądzonych alimentów na jednego uprawnionego;
5. jaka była najniższa kwota zasądzonych alimentów na jednego uprawnionego;
6. ile wyroków z najwyższą kwotą dochodzoną zostało wydanych z uwzględnieniem tej kwoty w całości;
7. ile wyroków zostało wydanych z obniżeniem maksymalnej kwoty dochodzonych alimentów oraz wskazanie do jakiej kwoty;
8. ile wyroków zasądających alimenty zostało zaskarżonych do sądu wyższej instancji;
9. ile wyroków zostało zmienionych w wyniku zaskarżenia w tym przez podwyższenie zasądzonych alimentów i do jakiej najwyższej kwoty, jak również przez obniżenie zasądzonych alimentów z jakiej kwoty do jakiej kwoty;
10. przesłanie zanonimizowanych uzasadnień wyroków, w których alimenty zostały ustalone na kwotę 1000,00 zł. i więcej na jednego uprawnionego we wskazanym okresie.

Prezes Sądu Rejonowego (...) decyzją z dnia (...) maja 2018 r. odmówił wnioskodawczyni udostępnienia informacji publicznej w powyższym zakresie.

Wskazał, że nie ma obowiązku prowadzenia oddzielnej ewidencji, rejestru, czy też statystyk w zakresie informacji objętych wnioskiem. Pozyskanie zatem informacji żądanych we wniosku rodzi konieczność dokonania przeglądu odrębnie każdej sprawy prowadzonej w (...) Wydziale Rodzinnym i Nieletnich. Również system biurowości elektronicznej nie jest dostosowany do wygenerowania takich zestawień spraw. Żądanych danych nie ma więc w sprawozdaniach statystycznych ani nie można ich wygenerować z systemu informatycznego "Currenda", a ustalenie ich wymagałoby wejścia w każde akta i przygotowanie zestawień pod kątem złożonego wniosku. Również przygotowanie zanonimizowanych uzasadnień wyroków, w których alimenty zostały ustalone na kwotę 1.000 zł i więcej na jednego uprawnionego wymaga ustalenia sygnatur takich spraw poprzez wgląd w każdą sprawę z repertorium "RC", w której sporządzono uzasadnienie orzeczenia, gdyż danych takich nie ma możliwości wygenerowania z systemu elektronicznego. Stąd dla uwzględnienia wniosku koniecznym byłoby dopiero sporządzenie takich informacji, poprzez ich zredagowanie.

Prezes Sadu Okręgowego (...), po rozpoznaniu odwołania decyzyją z dnia (...) czerwca 2018 r. uznał, że zarzuty są nieuzasadnione i utrzymał w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie. Zdaniem organu, w sprawie nie został naruszony art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764, ze zm. dalej DostInfPubU). Skarżąca nie wносиła o przesłanie zanonimizowanych wyroków z wnioskowanego czasookresu, ale określonych wyroków (alimenty ustalone na kwotę 1.000 zł i więcej na jednego uprawnionego), których wyszukanie w systemie elektronicznym "Currenda" nie jest możliwe. W konsekwencji wymagałoby to przejrzania wszystkich spraw za lata 2016-2018 celem wygenerowania wnioskowanej informacji, a następnie zanonimizowania orzeczeń. W roku 2016 orzeczeń zasądających alimenty było 327, w roku 2017 – 366, a w roku 2018, w okresie styczeń-luty – 54. Okoliczność, że w aktach sprawy znajduje się informacja co do zasądzonych alimentów nie jest równoznaczne z tym, że organ posiada informacje, które z zasądzonych świadczeń

jest kwotowo najniższe, najwyższe i inne objęte wnioskiem. Uzyskanie takiej informacji wymaga analizy, która determinuje status informacji jako "przetworzonej". Informacja żądana nie znajduje się w zbiorach organu jako informacja gotowa, już istniejąca i zebrana, dlatego nie można nadać jej statusu informacji prostej. Szeroki zakres wniosku wymaga zgromadzenia informacji, wytworzenia na podstawie zebranych informacji wnioskowanej informacji, przekształcenia (zanonimizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów, czy też wymaga takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania adresata wniosku i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informację taką uznano za informację przetworzoną. Prawo do uzyskania informacji przetworzonej jest natomiast w świetle przepisów DostInfPubU ograniczone do przypadków, w których jest to istotne dla interesu publicznego.

Wskazanie natomiast przez skarżącą, że informacje konieczne są do napisania przez nią artykułu naukowego jednoznacznie wskazuje na istnienie interesu, ale prywatnego. Napisanie artykułu nie zostało skarżącej zlecone przez organy władzy lub instytucje działające w interesie publicznym, w zakresie dotyczącym realizacji obowiązków alimentacyjnych. Wprost przeciwnie – informacje, które skarżąca zamierza pozyskać być może umożliwią jej napisanie tego artykułu, a być może nigdy on nie powstanie, albo nie spotka się z oczekiwanym przez stronę zainteresowaniem, ani nie będzie też wyrazem stanowiska organu czy instytucji. Okoliczność natomiast, że napisanie takiego artykułu jest działaniem w interesie publicznym, jest subiektywnym odczuciem strony. Przyjęcie twierdzenia, że przygotowywanie każdego artykułu dotyczącego analiz kwestii prawnych w zakresie obowiązującego porządku prawnego jest realizowane w interesie publicznym, sprowadziłoby organy, którymi są jednostki sądownictwa powszechnego, do agregowania informacji dla wszystkich adeptów prawa na potrzeby napisania prac licencjackich, magisterskich, doktorskich lub poszerzania dorobku naukowego w inny sposób. Dla każdego bowiem autora pracy podjęta przez niego tematyka jest istotna.

Skargę na powyższą decyzję wniosła K.M..

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Powołanym na wstępie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302, dalej jako "PostAdmU") uznał, że skarga nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Sąd pierwszej instancji przypomniał, że dostęp do informacji publicznej jest – co do zasady – bezwarunkowy. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 2 DostInfPubU, od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Powyższa zasada doznaje jednak ograniczenia w sytuacji, gdy udostępnienie określonej informacji publicznej wymaga jej uprzedniego przetworzenia przez adresata wniosku. Jakkolwiek bowiem prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji przetworzonej, to jednak wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU). Udostępnienie informacji publicznej przetworzonej jest zatem uzależnione od spełnienia tej właśnie przesłanki.

Omawiana ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia informacji przetworzonej. W judykaturze i doktrynie przyjmuje się jednak, że "informacja prosta" to informacja, której zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem, przy czym podkreśla się jednocześnie, że samo usunięcie z treści udostępnianej informacji danych osobowych nie oznacza przetworzenia informacji. Natomiast "informacją przetworzoną" jest informacja publiczna opracowana przez podmiot zobowiązany, przy użyciu dodatkowych sił i środków na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych, czyli – innymi słowy – informacja, która zostanie przygotowana "specjalnie" dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów. Informacja przetworzona to zatem taka informacja, której wytworzenie wymaga intelektualnego zaangażowania podmiotu zobowiązanego. W konsekwencji, przetworzenie informacji to zebranie lub zsumowanie pojedynczych informacji powstałych

na podstawie różnych kryteriów, które wymagają odpowiedniego zestawienia, samodzielnego ich zredagowania związanego z koniecznością przeprowadzenia stosownych czynności analitycznych, a także zgromadzenia informacji prostych poprzez przegląd materiałów źródłowych, w których są zawarte, a ich ilość konieczna dla sporządzenia wykazu wskazanego we wniosku jest znaczna i angażuje po stronie wnioskodawcy środki i zasoby konieczne do jego prawidłowego funkcjonowania. Jednocześnie, jeżeli do utworzenia zbioru informacji prostych jest wymagany znaczny nakład środków i zaangażowania pracowników, a w szczególności, gdy w celu wybrania dokumentów, o które wnioskuje osoba zainteresowana wymagane jest dokonanie analizy całego zasobu posiadanych dokumentów, to informacja wytworzona w ten sposób, pomimo że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, uznawana jest za informację przetworzoną.

Niewątpliwie przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU, będący podstawą do uzyskania informacji publicznej przetworzonej, w istocie ogranicza do niej dostęp. Ograniczenie to, dokonane aktem rangi ustawowej, przewidziane jest w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP i odpowiada regulacji art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Ustawodawca ograniczając dostęp do informacji przetworzonej miał na względzie zapewnienie prawidłowego funkcjonowania organów Państwa i innych podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej. Prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma bowiem jedynie ten wnioskodawca, który jest w stanie wykazać swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, to jest uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej. Uprawnienie to nie służy więc wszystkim podmiotom potencjalnie zainteresowanym w uzyskaniu informacji publicznej po to, by ją móc następnie udostępnić ogółowi. Dlatego wnioskodawca żądający informacji publicznej przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU, dla jej uzyskania powinien wykazać nie tylko, że jest ona ważna dla znacznego kręgu potencjalnych odbiorców, ale

również wykazać to, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 2721/13 wyjaśnił, że do kategorii podmiotów mających możliwość efektywnego wykorzystania informacji przetworzonej w celu realizacji szczególnego interesu publicznego zaliczyć można także jednostki sfery nauki: szkoły wyższe, Polską Akademię Nauk, państwowe instytuty badawcze, a nawet grupy badawcze czy pojedynczych naukowców – jeżeli dana informacja wiąże się ściśle z przedmiotem ich badań naukowych wspieranych przez sferę publiczną, np. grantem.

Biorąc powyższe pod uwagę WSA w Lublinie uznał, że skarżąca w swoim wniosku z dnia 23 marca 2018 r., w zakresie przeważającej części danych stanowiących informację publiczną, domagała się udostępnienia informacji publicznej przetworzonej. Wniosek dotyczył bowiem przede wszystkim takich informacji jak: średniej kwoty dochodzonych i zasądzonych alimentów na jednego uprawnionego, najwyższej kwoty dochodzonych i zasądzonych alimentów na jednego uprawnionego czy najniższej kwoty zasądzonych alimentów na jednego uprawnionego. Ponadto skarżąca domagała się podania liczby wyroków z najwyższą kwotą dochodzoną, które zostały wydane z uwzględnieniem tej kwoty w całości, liczby wyroków, które wydano z obniżeniem maksymalnej kwoty dochodzonych alimentów oraz wskazanie do jakiej kwoty; liczby wyroków zasądających alimenty zaskarżonych do sądu wyższej instancji oraz liczby wyroków zmienionych w wyniku zaskarżenia, w tym przez podwyższenie zasądzonych alimentów i do jakiej najwyższej kwoty, jak również przez obniżenie zasądzonych alimentów, z jakiej kwoty do jakiej kwoty. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej zawierał również żądanie przesłania przez Sąd Rejonowy (...) zanonimizowanych uzasadnień wyroków, w których alimenty zostały ustalone na kwotę 1.000 zł i więcej na jednego uprawnionego. Całość danych objętych wnioskiem strony dotyczyła lat 2016 i 2017 oraz dwóch miesięcy (stycznia i lutego) roku 2018.

Jak wynikało z odpowiedzi Prezesa Sądu, Sąd w istocie nie dysponuje takim systemem biurowości ewidencjonowania spraw sądowych w wydziałach, który pozwalałby na szybkie i łatwe zadośćuczynienie prośbie skarżącej. Dla uwzględnienia tak sformułowanego wniosku konieczne byłoby dokonanie po pierwsze, odszukania, a po drugie, przeglądu wszystkich akt spraw sądowych prowadzonych przez (...) Wydział Rodzinny i Nieletnich Sądu Rejonowego (...) dotyczących alimentów. Oznaczałoby to w konsekwencji konieczność dokonania przeglądu co najmniej 1489 akt spraw sądowych (z których część znajduje się już w archiwum Sądu) i wytworzenia nowej, nieposiadanej aktualnie przez Sąd informacji, specjalnie na potrzeby złożonego wniosku. Również przygotowanie zanonimizowanych uzasadnień wyroków, w których alimenty zostały ustalone na kwotę 1.000 zł i więcej na jednego uprawnionego wymagałoby ustalenia sygnatur takich spraw, poprzez wgląd w każdą sprawę z repertorium "RC", w której sporządzono uzasadnienie orzeczenia, gdyż danych takich technicznie nie można wygenerować z używanego przez sąd powszechny systemu biurowego "Currenda". Stąd też dla uwzględnienia wniosku koniecznym byłoby dopiero sporządzenie takich informacji, poprzez ich zagregowanie (zebranie i połączenie w całość).

W ocenie WSA w Lublinie, za prawidłowe należało uznać stanowisko organów obu instancji, że w analizowanym przypadku informacja objęta wnioskiem nie istnieje w postaci odpowiadającej żądaniu strony, a jej udzielenie choć możliwe, musiałyby zostać poprzedzone najpierw jej odszukaniem, potem wreszcie jej wytworzeniem, tak aby informacja mogła przyjąć treść i formę oczekiwaną przez skarżącą. Z tego względu wnioskowana informacja bezspornie wyczerpuje definicję informacji publicznej przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU. W takiej zaś sytuacji zasadnie organ I instancji (Prezes Sądu Rejonowego) wezwał, w związku z tym, wnioskodawczynię do wskazania interesu publicznego uzyskania tego rodzaju informacji przetworzonej. Wnioskująca zaś o udzielenie informacji publicznej o charakterze przetworzonym, nie wykazała istnienia po jej stronie szczególnie istotnego interesu publicznego w uzyska-

niu żądanej informacji. Wyjaśniła jedynie, że przygotowuje artykuł, który ma na celu wskazanie przesłanek ustalania wysokości zasądzanych alimentów w odniesieniu do wykazanych potrzeb małoletnich, w odniesieniu do możliwości zarobkowych zobowiązanych. Przedmiotem artykułu miało być również ustalenie motywów Sądu przy ocenie przedstawionych dowodów obu stron postępowań w sprawach o alimenty, jak również motywów zasądzania alimentów w kwotach przekraczających połowę najniższego wynagrodzenia brutto na tle wybranych sądów w Polsce.

Mając na uwadze wskazane powyższej przesłanki bezwzględnie konieczne w zakresie możliwości udostępnienia informacji publicznej przetworzonej wymagającej od organu zaangażowania znacznych sił i środków, to jest zamianę zakresu obowiązków określonych pracowników, którzy mieliby wyszukać wnioskowane informacje, jak również przekazanie ich zadań innym osobom zatrudnionym w organie, a także uwzględniając czas pracy, który musieliby poświęcić na wygenerowanie danych objętych wnioskiem, Sąd uznał, że skarżąca nie spełniła przesłanek udzielenia jej informacji publicznej.

Za udostępnieniem informacji przetworzonej nie przemawia także istnienie interesu publicznego rozumianych przez nią jako ukazanie na tle wybranych sądów przesłanek ustalania wysokości alimentów w poszczególnych sprawach, bowiem udostępnienie tej informacji musi być dla interesu publicznego szczególnie istotne. Pojęcie "szczególnego interesu publicznego" jest znaczeniowo węższe od funkcjonującego w powszechnym użyciu pojęcia "interesu społecznego". Interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem Państwa oraz podmiotów publicznych jako pewnej całości, szczególnie zaś łączy się z funkcjonowaniem podstawowej struktury Państwa.

W dniu 25 stycznia 2018 r. skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła skarżąca, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie skargi oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa prawnego wedle norm przepisanych. Na podstawie art. 174 pkt 1 PostAdmU zaskarżonemu orzeczeniu zarzuciła naruszenie:

1. art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 2 ust. 1, art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a DostInfPubU, a także art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez ich błędną wykładnię prowadzącą do uznania, że informacja objęta wnioskiem skarżącej w zakresie żądania udostępnienia sprecyzowanych we wniosku wyroków sądu powszechnego w sprawach alimentacyjnych stanowi żądanie udostępnienia informacji publicznej przetworzonej, podczas gdy informacja ta jest informacją prostą, w której posiadaniu organ się znajduje, a czynność sprowadzająca się do selekcji (odszukania) określonych dokumentów nie nosi cech przetwarzania informacji, stanowi bowiem zwykły zabieg związany z rozpatrywaniem wniosku o udzielenie informacji publicznej;
2. art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a i ust. 2 i art. 4 ust. 1 DostInfPubU poprzez błędną ich wykładnię i niewłaściwe zastosowanie prowadzące do przyjęcia, że wykazane przez stronę we wniosku o udostępnienie informacji publicznej wykorzystanie żądanych danych dla potrzeb sporządzenia materiału prasowego, którego celem jest wskazanie przesłanek ustalania wysokości zasądzanych alimentów w odniesieniu do wykazanych potrzeb małoletnich oraz w odniesieniu do możliwości zarobkowych zobowiązanych oraz ustalenie motywów sądu przy ocenie przedstawionych dowodów obu stron postępowań w sprawach o alimenty, jak również motywów zasądzenia alimentów w kwotach przekraczających połowę najniższego wynagrodzenia brutto na tle wybranych sądów w Polsce nie odnosi się do spraw związanych z funkcjonowaniem Państwa oraz podmiotów publicznych jako pewnej całości i tym samym nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Zdaniem skarżącej kasacyjnie nie może być uznany za przetwarzanie informacji wysiłek po stronie sądu powszechnego przy rozpoznaniu wniosku, polegający tylko na ich odszukiwaniu (weryfikacji w posiadanym rejestrze), czy zbiorach, zanonimizowaniu i przesłaniu zgodnie z wnioskiem. Takie czynności organu, jak selekcja dokumentów, są zwykłymi zabiegami związanymi z rozpatrywaniem wniosku o udzielenie informacji publicznej i nie noszą cech przetwarzania informacji. Przyjęcie odmiennego zapatrywania sprowadzałoby się do

dopuszczalności odmowy udzielenia żadnych informacji w zasadzie w każdym przypadku.

W odniesieniu do drugiego z zarzutów uznała za naruszające prawo przyjęcie przez organy i zaaprobowanie tego stanowiska przez WSA w Lublinie, jakoby informowanie opinii publicznej poprzez opublikowanie stosownego opracowania prasowego (co zostało potwierdzone w toku rozprawy przed WSA w Lublinie) w zakresie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w kluczowej społecznie kwestii odnoszącej się do przesłanek ustalania wysokości zasądzanych alimentów wybranych potrzeb małoletnich oraz możliwości zarobkowych zobowiązanych, a także ustalenie motywów sądów powszechnych przy ocenie przedstawionych dowodów stron postępowań w sprawach alimentacyjnych również motywów zasądzania alimentów w określonych wysokościach w praktyce wybranych sądów powszechnych” nie odnosiło się do spraw związanych z funkcjonowaniem Państwa oraz podmiotów publicznych jako pewnej całości, szczególnie z funkcjonowaniem podstawowej struktury Państwa.

Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym, szczególny interes publiczny rozumiany powinien być w ten sposób, że żądana informacja jest istotna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, a jej uzyskanie powinno przyczynić się do poprawy funkcjonowania ważnych dla państwa, instytucji publicznych czy społeczeństwa aspektów, w szczególności w zakresie poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego. W świetle art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU przyjmuje się, że prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać 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. Tymczasem skarżąca kasacyjnie w sposób szczegółowy wykazała konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu społeczeństwa informacji publicznej, której udostępnienia się domaga, tj. sporządzenie i opracowanie zbiorczej i porównawczej analizy i jej publikację w zakresie sposobu funkcjonowania Państwa

(wymiaru sprawiedliwości) w obszarze odnoszącym się do ustalania obowiązku alimentacyjnego. Wykorzystanie danych do zbiorczego opracowania, który przyczyni się do oceny funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości w kluczowym społecznie aspekcie jakim pozostaje obowiązek alimentacyjny, nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej. Informacja, której skarżąca się domaga, pozostaje w tym kontekście istotna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców.

Pismem procesowym z dnia 8 października 2021 r. Prezes Sądu Okręgowego (...) wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej, podtrzymując swoje stanowisko w sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny zaważył, 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.

Odnosząc się do pierwszego z zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 2 ust. 1, art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a DostInfPubU przypomnieć należy, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU stanowiącym materialnoprawną podstawę zaskarżonej decyzji - prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Wskazać należy, że zgodnie z językową definicją "przetworzenie" oznacza przekształcenie czegoś twórczo i przeobrażenie (Uniwersalny Słownik języka Polskiego red. S. Dubisz, tom P-Ś, Warszawa 2008, s. 751). W potocznym rozumieniu przetworzenie oznacza zatem stworzenie czegoś nowego z już istniejących elementów. Za językowym znaczeniem "przetworzenia" podąża orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym przyjmuje się, że co prawda "informa-

cja publiczna przetworzona” nie posiada na gruncie obowiązującego prawa swojej definicji legalnej, to można wskazać, że charakter taki mogą mieć 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. Oznacza to zatem podjęcie przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji działania o charakterze intelektualnym w odniesieniu do zbioru informacji, który jest w jego posiadaniu i nadania skutkom tego działania cech nowej informacji. Uzyskanie żądanych przez wnioskodawcę informacji wiązać się zatem musi z potrzebą ich odpowiedniego przetworzenia, co nie zawsze należy utożsamiać z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji. Przetworzenie może bowiem polegać np. na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy. Tym samym również suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników - może być traktowana jako informacja przetworzona (zob. np. wyroki NSA z dnia 5 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 863/14 oraz z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt 431/17). Natomiast Trybunał Konstytucyjny obradujący w składzie, którego konstytucyjność nie budzi wątpliwości, w wyroku z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 27/14 podniósł, że ”proces powstawania tej informacji 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 na podstawie posiadanych dokumentów obwarowany będzie koniecznością wykazania, że jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego”. (OTK-A 2019/5) W istocie zatem przetworzenie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU polega na stworzeniu nowej informacji z już istniejących. Powstaje zatem

zupełnie nowa jakość, co dotyczy również zebrania wielu informacji prostych, ponieważ nakład pracy przy ich zebraniu powoduje, że wykracza to poza zwykłą działalność podmiotu zobowiązanego, co z kolei powoduje, że stworzony zostaje nowy zbiór charakteryzujący się w istocie nowymi cechami nieistniejącymi w chwili złożenia wniosku. Wbrew zarzutom skargi kasacyjnej nie można zatem przyjąć, że z informacją przetworzoną mamy do czynienia tylko wtedy, gdy nowe dane są tworzone niejako "od zera" bez wykorzystania informacji znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, taka sytuacja zachodzi w analizowanej sprawie. Sąd pierwszej instancji słusznie zauważył, że we wniosku z dnia 23 marca 2018 r. skarżąca kasacyjnie w istocie zażądała dostępu do informacji przetworzonej. Z niepodważonych w skardze kasacyjnej ustaleń wynika bowiem, że Prezes Sądu Rejonowego nie posiada informacji dotyczących informacji związanych z wielkością dochodzonych w postępowaniu sądowym alimentów, ich stosunku do kwoty żądanej przez powoda oraz liczby wyroków według kryteriów podanych przez wnioskodawczynię. W istocie zatem żądanie skarżącej w tej części wniosku o udostępnienie informacji publicznej dotyczył analizy akt postępowań alimentacyjnych prowadzonych w Sądzie Rejonowym (...). Organ nie posiadał takiej analizy, a więc musiałby ją sporządzić specjalnie na potrzeby wnioskodawczyni, co oznacza, że powstałaby całkiem nowa informacja, co odpowiada ww. definicji informacji przetworzonej.

Nieuzasadniony jest również zarzut naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a i ust. 2 i art. 4 ust. 1 DostInfPubU. Wbrew zarzutom skargi kasacyjnej nie można uznać, że skarżąca kasacyjnie wykazała, iż uzyskanie żądanych we wniosku z dnia 23 marca 2018 r. informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Skutecznym uzasadnieniem tej przesłanki nie może być wykorzystanie uzyskanych informacji do publikacji popularno-naukowej, która wyjaśni przesłanki jakimi kieruje się sąd przy wysokości zasądzonych alimentów. Oczywiście taka publikacja posiadałaby walor społecznie użyteczny, niemniej jednak nie sposób dostrzec, że jej powstanie jest przede wszystkim w interesie skarżącej kasacyjnie, która

jak wynika z pisma z dnia 25 kwietnia 2018 r. (k-10 kat administracyjnych sprawy) – chce zbadać określony wycinek funkcjonowania sądów i na tej podstawie opublikować pod własnym nazwiskiem artykuł. W tym zakresie nie może ona jednak angażować sił i środków administracji sądowej koniecznych dla bieżącego działania sądu, lecz powinna ona wykonać to zadanie samodzielnie, ponieważ działa na rzecz swojego dorobku naukowego, a więc nie powinni jej zastępować w zbieraniu potrzebnych materiałów – sędziowie lub pracownicy sekretariatów. Skarżąca kasacyjnie może bowiem sama na podstawie art. 525 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805) lub § 133 ust. 11 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2046) wystąpić do Prezesa Sądu Rejonowego (...) o udostępnienie potrzebnych jej akt i dokonać na ich podstawie badań potrzebnych do opublikowania tekstu.

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

4.**Wykazanie braku posiadania wnioskowanej informacji publicznej**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

z dnia 13 stycznia 2022 r.

II SAB/Sz 151/21

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie:

Sędzia WSA Jolanta Kwiecińska (spr.)

Sędzia WSA Joanna Wojciechowska

Sędzia WSA Alicja Polańska

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym w dniu 13 stycznia 2022 r. sprawy ze skargi M. Ż. na bezczynność Rady Gminy w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. stwierdza bezczynność Rady Gminy;**
- II. zobowiązuje Radę Gminy do rozpoznania wniosku M. Ż. z dnia (...) września 2021 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;**
- III. stwierdza, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;**
- IV. zasądza od Gminy Miasta W. na rzecz M. Ż. kwotę (...)((...)) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

M. Ż. wniósł do sądu skargę na bezczynność Rady Miasta W. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Wnioskodawca pismem z dnia 15 września 2021 r. (złożonym 17 września 2021 r. w kancelarii ogólnej Urzędu Miasta W.) wystąpił do Rady Miasta W. o udostępnienie informacji publicznej w poniższym zakresie:

1. kiedy (w jakim dniu) sporządzono uzasadnienie uchwały Nr (...) Rady Miasta W. z dnia (...) czerwca 2021 r. w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta W. wotum zaufania za 2020 r.;
2. kiedy (w jakim dniu) przekazano uzasadnienie uchwały pracownikowi Biura Rady celem włączenia do akt sprawy;
3. kiedy (w jakim dniu) włączono uzasadnienie uchwały do akt sprawy;
4. kiedy (w jakim dniu) poinformowano wszystkich Radnych Miasta W. o sporządzeniu uzasadnienia uchwały;
5. kiedy (w jakim dniu) zapoznano wszystkich Radnych Miasta W. z treścią uzasadnienia uchwały;
6. w jaki sposób zapoznano wszystkich Radnych Miasta W. z treścią uzasadnienia uchwały;
7. w przypadku poinformowania o fakcie sporządzenia uzasadnienia oraz zapoznania z treścią uchwały wszystkich Radnych Miasta W. (jak w pytaniu nr 4 i nr 5), o przesłanie kserokopii dokumentów potwierdzających dokonanie tych czynności.

Wnioskodawca wskazał, jako sposób udostępnienia informacji publicznej, formę tradycyjną oraz formę elektroniczną, poprzez przesłanie odzwierciedlenia cyfrowego na podany adres e-mail.

Pismem z dnia 1 października 2021 r. Przewodniczący Rady Miasta W. przesłał wnioskodawcy informację (listem poleconym), w której wskazał, że pytania nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.), dalej: "DostInfPubU". Ponadto wyjaśnił, że jeśli nawet przyjąć, iż jest to informacja publiczna, to Rada Miasta W. nie dysponuje taką informacją. Pismo doręczono wnioskodawcy 5 października 2021 r.

Pismem z 1 października 2021 r. wnioskodawca w związku z nieudostępnieniem informacji wniósł do organu ponaglenie.

Następnie, 4 października 2021 r., wnioskodawca wniósł do sądu skargę na bezczynność organu w załatwieniu jego wniosku.

W skardze skarżący zarzucił organowi naruszenie art. 4 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 DostInfPubU

i wniósł o:

1. zobowiązanie organu do dokonania czynności zgodnie z wnioskiem z dnia 15 września 2021 r. w terminie 7 dni od otrzymania odpisu wyroku wraz ze stwierdzeniem jego prawomocności;
2. stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności;
3. niewymierzanie organowi grzywny;
4. zasądzenie od organu na rzecz skarżącego wszelkich kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że nie ulega wątpliwości, iż wnioskowane informacje posiadają walor informacji publicznej. Wyjaśnił, że czynności których dotyczy zapytanie mogą mieć wpływ na sposób korzystania przez obywatela z prawa do sądu. Skoro uzasadnienie uchwały w sprawie nieudzielenia wotum zaufania stanowi wymóg wskazywany w orzecznictwie, a z jego braku można wywieść wadliwość uchwały, to informacja pochodząca od organu, że nie jest on w posiadaniu uchwały stała się powodem skargi. Ponadto, w ocenie skarżącego, nie jest do zaakceptowania stwierdzenie, że organ nie jest w posiadaniu żądanych informacji, które muszą być w posiadaniu organu, gdyż dotyczą sfery wykonywania przez ten organ władzy publicznej i odnoszą się do kolegialnego charakteru organu, więc nie jest możliwe, aby Przewodniczący Rady Miasta nie miał wiedzy na temat daty sporządzenia uzasadnienia, skoro sam je sporządził, a radni nie potrafili wskazać, kiedy i czy w ogóle zostali zapoznani z treścią uzasadnienia uchwały.

Pismem z dnia 5 października 2021 r. Przewodniczący Rady Miasta zawiadomił wnioskodawcę, na podstawie uchwały nr (...) Rady Miasta W. z dnia (...) października 2021 r. w sprawie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz udzielenie upoważnienia, że Rada Miasta nie jest w posiadaniu żądanych informacji. Pismo doręczono wnioskodawcy 5 października 2021 r.

W odpowiedzi na skargę, organ wniósł o jej oddalenie i obciążenie skarżącego kosztami postępowania. Organ wyjaśnił, że wniosek został doręczony w sposób, który umożliwił organowi zapoznanie się z jego treścią 21 września 2021 r., czyli z dniem odbioru pisma

przez pracownika Biura Rady Miasta, a nie jak twierdzi skarżący 17 września 2021 r., czyli z dniem złożenia pisma w kancelarii ogólnej Urzędu Miasta. Ponadto organ stwierdził, że nie był beczynny, skoro 1 października 2021 r. Przewodniczący Rady Miasta udzielił skarżącemu odpowiedzi, a - po skutecznym doręczeniu wniosku, tj. (...) października 2021 r. - organ podjął uchwałę nr (...), o której postanowił poinformować skarżącego. Zatem, odpowiedzi udzielono w terminie, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.d.o.p. W związku z podjęciem ww. czynności, skarga na beczynność i zamieszczone w niej wnioski są, w ocenie organu, nieuprawnione.

Dodatkowo, organ zwrócił uwagę, że na dzień rozpatrywania wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie był w posiadaniu informacji, o której mowa we wniosku, a tym samym nie ciążył na nim obowiązek udostępnienia tych informacji. Podkreślił, że adresem wniosku nie był Przewodniczący Rady Miasta, lecz Rada Miasta, więc nieuzasadnione były stwierdzenia, że "nie do uwierzenia jest, że Przewodniczący Rady Miasta W. nie ma wiedzy na temat daty sporządzenia uzasadnienia, skoro sam je sporządził".

Końcowo wskazał, że nie bez znaczenia w sprawie jest okoliczność, iż skarżący w sprawie zawisłej już przed WSA w Szczecinie zaskarżył uchwałę Rady Miasta W. z dnia (...) czerwca 2021 r. Nr (...), właśnie z tego powodu, że nie zawiera ona uzasadnienia.

W piśmie z dnia 30 listopada 2021 r. skarżący odniósł się do argumentacji organu zawartej w odpowiedzi na skargę i stwierdził, że jest pełna niespójności i niekonsekwencji. Ponadto skarżący rozwinął zajęte w tym zakresie stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zauważył, co następuje:

Na podstawie art. 119 pkt 4 i art. 120 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.); dalej: "PostAdmU", sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

Instytucja skargi na beczynność, o której mowa w art. 3 § 2

pkt 8 PostAdmU, ma na celu ochronę strony przez doprowadzenie do wydania przez organ rozstrzygnięcia w sprawie.

W orzecznictwie podnosi się, że bezczynność, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 8 PostAdmU, ma miejsce w przypadkach, gdy w terminach określonych przepisami prawa, organ nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadzi postępowanie, ale pomimo istnienia ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu, lub nie podjął stosownej czynności (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 lipca 2012 r. sygn. akt III SAB/GI 3/12). Tym samym, dla stwierdzenia przez sąd administracyjny bezczynności organu administracji konieczne jest łączne spełnienie dwóch przesłanek: istnienia ustawowego obowiązku podjęcia określonego działania oraz braku jego podjęcia w terminach określonych przepisami postępowania. W konsekwencji, zakres sądowej kontroli skargi na bezczynność sprowadza się do ustalenia, czy organ był zobowiązany do wydania aktu lub podjąć czynność oraz czy w określonym przepisami procesowymi terminie, dokonał powyższych działań (por. P. Daniel, Skarga na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania - zakres kontroli, *Kontrola państwa* 2013, Nr 3, s. 94). Oznacza to, że sam brak działania przy równoczesnym przekroczeniu terminu załatwienia przesądza o bezczynności organu. Zaznaczyć przy tym należy, że w ramach rozpoznawania skargi na bezczynność sąd administracyjny nie jest uprawniony do merytorycznej oceny podejmowanych w sprawie czynności oraz wydawanych rozstrzygnięć. Równocześnie, podejmując rozstrzygnięcie w sprawie ze skargi na bezczynność organu, należy uwzględnić stan sprawy istniejący w dniu wyrokowania (por. wyrok WSA w Warszawie z 24 września 2021 r. sygn. akt III SAB/Wa 333/21).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 DostInfPubU, udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 2 DostInfPubU. Udostępnienie informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej może odmówić

udzielenia tej informacji z uwagi na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawowo chronionych. Odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Natomiast w sytuacji, gdy organ wnioskowaną informacją nie dysponuje, jest zobligowany powiadomić pisemnie o tej okoliczności wnioskodawcę.

Na podstawie art. 21 DostInfPubU, do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy PostAdmU, jednakże, dla dopuszczalności skargi na bezczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie jest wymagane poprzedzenie jej jakimkolwiek środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej. Ponadto do skargi na bezczynność nie mają zastosowania terminy do wniesienia skargi ustalone w przepisach art. 53 PostAdmU.

Obowiązkiem sądu w pierwszej kolejności jest ustalenie, czy informacja, o którą wnosił skarżący w postaci udzielenia odpowiedzi na pytania zawarte we wniosku z dnia 15 września 2021 r. stanowi informację publiczną. Nie budzi przy tym wątpliwości, że adresat wniosku - Rada Miasta W. należy do kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej, co wynika wprost z art. 4 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU

Zgodnie z art. 1 ust. 1 DostInfPubU, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Zakres przedmiotowy informacji, stanowiących informację publiczną, został doprecyzowany w art. 6 DostInfPubU, przy czym wymienione tam formy działań uznane za informacje podlegające udostępnieniu na podstawie ustawy, mają formułę katalogu otwartego. Przy wykładni tego przepisu należy kierować się także przepisem art. 61 Konstytucji RP, przewidującym prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania

mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa, o ile odnosi się do faktów.

W ocenie sądu, pytania zawarte we wniosku skarżącego dotyczą informacji o sprawach publicznych, gdyż dotyczą takich kwestii jak: sporządzenie uzasadnienia uchwały organu samorządowego, przekazanie właściwemu pracownikowi uzasadnienia celem włączenia do akt sprawy, włączenie do akt sprawy, poinformowania wszystkich członków organu kolegialnego, zapoznania członków organu z treścią uzasadnienia uchwały, przekazania kopii dokumentów potwierdzających dokonania ww. czynności.

Sąd w składzie rozpoznającym sprawę podzielił stanowisko wypracowane przez orzecznictwo sądownoadministracyjne, zgodnie z którym nie jest wystarczające zawarcie w piśmie informacyjnym lakonicznego stwierdzenia, iż podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, żądanej informacji nie posiada. Dla ustalenia, że w sprawie nie zachodzi bezczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej, której adresat wniosku nie posiada, jest on obowiązany wypowiedzieć się w tym przedmiocie. Wystarczające jest pisemne wyjaśnienie przyczyny nieudzielenia informacji. W takim przypadku pismo informujące o tym, stanowi odpowiedź na wniosek, co uwalnia adresata wniosku od zarzutu bezczynności. Nie jest bowiem możliwe skuteczne podniesienie zarzutu bezczynności organu w sytuacji, gdy żądana informacja nie znajduje się w posiadaniu organu (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 września 2021 r. sygn. akt III SAB/Wa 333/21). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 lutego 2019 r. sygn. akt I OSK 473/17 stwierdził, że pismo kierowane do strony wnioskującej powinno zawierać wyjaśnienie takiego stanu rzeczy. Podmiot, który twierdzi, że nie posiada informacji wskazanej we wniosku, powinien twierdzenie to uwiarygodnić. Powiadomienie o nieposiadaniu żądanej informacji powinno zawierać dane pozwalające na ocenę rzetelności takiego twierdzenia. Gdyby przyjąć, że samo takie twierdzenie zwalnia od zarzutu bezczynności, wnioskodawca byłby faktycznie pozbawiony realnej ochrony (por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r. sygn. akt I OSK 851/09; wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r. sygn. akt I OSK 156/12).

Zasadniczo obowiązek informacyjny podmiotu zobowiązanego nie musi być adekwatny do zakresu jego działania, ale jest tylko i wyłącznie konsekwencją faktu dysponowania daną informacją. W wypadku pojawienia się problemów dowodowych związanych z ustaleniem, czy żądana informacja rzeczywiście jest w posiadaniu podmiotu, do którego skierowano wniosek, przesądzające znaczenie powinno mieć to, czy przedmiot pytania (żądania) pokrywa się z właściwością rzeczową (zakresem działania) podmiotu, do którego skierowano wniosek. Zobowiązany byłby zatem każdy podmiot, który powinien mieć taką informację ze względu na swój zakres kompetencji lub swoją właściwość rzeczową (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, op. cit).

Na gruncie niniejszej sprawy pojawiła się konieczność wyjaśnienia zakresu kontroli udzielonej odpowiedzi przez sąd administracyjny. Podkreślić należy, że sąd administracyjny jest "sądem prawa", a zatem bada on tylko pod kątem kryterium legalności udzieloną odpowiedź. Sąd administracyjny nie prowadzi samodzielnie postępowania w celu ustalenia, jakie w rzeczywistości dane posiada dany organ. Jednakże, badając udzieloną odpowiedź, może sprawdzić, na ile jest ona przekonująca.

Zdaniem sądu, w sytuacji gdy odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, wskazująca, że organ nie ma żądanych danych, jest szablonowa lub nie zawiera uzasadnienia, dlatego, np. danych informacji nie ma w posiadaniu określony podmiot, sąd administracyjny może uznać, że podmiot zobowiązany pozostaje w bezczynności. O takiej ocenie przesądza okoliczność, że powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu żądanych informacji należy rozpatrywać w kontekście art. 8, art. 9 i art. 11 KPA (por. wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r. sygn. akt I OSK 156/12; P. Szustakiewicz; "Co, gdy organ nie ma informacji", Informacja w administracji publicznej, nr 4/2019).

W rozpoznawanej sprawie organ w żaden sposób nie uwiarygodnił, że nie posiada informacji w zakresie objętym wnioskiem, gdyż odpowiedź organu zawarta w pismach z dnia 1 października 2021 r. oraz z dnia 5 października 2021 r. w istocie nie pozwala na jedno-

znaczące ustalenie, czy organ w ogóle nie posiada żądanych informacji z tego powodu, że zbieranie i gromadzenie takich danych nie należy do kompetencji Rady Miasta W., czy też powody są inne i nie dysponuje danymi pozwalającymi na udzielenie odpowiedzi na pytania skarżącego.

Podkreślić należy, że obszernie wywody zamieszczone przez Przewodniczącego Rady Miasta w odpowiedzi na skargę nie mogły mieć wpływu na ww. stanowisko sądu. Odpowiedź na skargę nie może bowiem zostać uznana za odpowiedź w zakresie udostępnienia informacji publicznej, ani za uzupełnienie uzasadnienia takiej odpowiedzi.

Mając powyższe wywody na względzie, należy stwierdzić, iż Rada Miasta W. działając przez swojego Przewodniczącego powinna wyjaśnić, dlaczego nie posiada informacji we wnioskowanym zakresie. Samo stwierdzenie, iż wnioskowanej informacji nie posiada, nie realizuje obowiązku informacyjnego w rozumieniu DostInfPubU.

Rozpoznając ponownie sprawę, organ powinien dokonać analizy zakresu żądań zawartych we wniosku skarżącego z dnia 15 września 2021 r. Jeżeli organ podtrzyma swoje stanowisko, iż informacji nie posiada, to obowiązany jest wyjaśnić ten stan rzeczy. Organ powinien uwiarygodnić, iż nie posiada żądanej informacji publicznej, aby nie pozostawać w stanie beczynności w jej udostępnieniu.

Przyjmując zatem, że organ pozostaje w beczynności co do udzielenia informacji publicznej ujętej we wniosku skarżącego z dnia 15 września 2021 r., sąd - na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 PostAdmU - zobowiązał organ do rozpatrzenia tego wniosku w określonym terminie.

W ocenie sądu, stwierdzona beczynność nie miała rażącego naruszeniem prawa. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej wpłynął do organu 17 września 2021 r., a organ 1 i 5 października 2021 r. udzielił odpowiedzi, które zostały doręczone skarżącemu 5 października 2021 r. Okoliczność, iż odpowiedź ta nie została uznana przez sąd za prawidłową realizację wniosku, nie może jednak świadczyć o rażącym naruszeniu prawa, a co najwyżej o nieprawidłowej wykładni przepisów DostInfPubU.

Mając na względzie powyższe okoliczności, sąd - na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 PostAdmU - orzekł jak w punkcie I. sentencji. Orzeczenie zawarte w punkcie II. sentencji wydano na podstawie przepisu art. 149 § 1 pkt 1 PostAdmU, w pkt III, na podstawie art. 149 § 1a PostAdmU. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 PostAdmU. Zasądzony zwrot kosztów postępowania obejmuje wpis od skargi w wysokości (...) zł, pobrany od skarżącego na podstawie § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535).

5.**Zasady stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 15 grudnia 2021 r.
III OSK 4343/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)
Sędzia NSA Małgorzata Masterniak-Kubiak
Sędzia NSA Tamara Dzielakowska

po rozpoznaniu w dniu 15 grudnia 2021 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej R.B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II SAB/Po 87/20 w sprawie ze skargi R.B. na bezczynność Rektora [...] w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, wyrokiem z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II SAB/Po 87/20, po rozpoznaniu sprawy ze skargi R.B. na bezczynność Rektora (...) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej: stwierdził, że Rektor (...) dopuścił się bezczynności w zakresie rozpatrzenia pkt 5 wniosku z dnia 15 czerwca 2020 r. (pkt I); zobowiązał Rektora (...) do załatwienia wniosku z dnia 15 czerwca 2020 r. w zakresie pkt 5 w terminie 14 dni od doręczenia odpisu wyroku wraz z aktami sprawy (pkt II); stwierdził, że bezczynność Rektora (...) nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt III); oddalił skargę w pozostałym zakresie

(pkt IV); zasądził na rzecz skarżącego zwrot kosztów sądowych (pkt V).

Do wydania wyroku doszło w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Wnioskiem z dnia 15 czerwca 2020 r. R.B. zwrócił się do Rektora (...) o udzielenie informacji publicznej w zakresie:

1. proszę o przedstawienie kopii wszystkich dokumentów (pism, protokołów ze spotkań, notatek służbowych) dot. wyjaśnień dokonanych przez Rektora A.L., w sprawie gróźb noszących znamiona gróźb karalnych, a kierowanych przez Panią mgr B.P. wobec dr. P.K.;
2. proszę o:
 - 1) przedstawienie kroków, które podjął Rektor wobec prof. (...) T.W. w związku ze zgłoszeniem możliwości popełnienia przez wymienionego wykroczenia z art. 282 § 1 pkt 1 Kodeksu Pracy albo przestępstwa z art. 218 Kodeksu Karnego;
 - 2) przesłanie kopii pism, które te kroki dokumentują.
3. proszę o podanie informacji, czy i w jakim stopniu kwoty [konto s0000206: rok 2017 - 13 249,97 pln, rok 2018 - 16 038,32 pln, konto ZL0001839: rok 2017 - 36 623,26 pln, rok 2018 - 62 486,39 pln] odzwierciedlają wpłaty uczestników kursów realizowanych w Instytucie (...) działającego w ramach (...);
4. proszę o przedstawienie treści zarzutów dyscyplinarnych sformułowanych przez Rzecznika Dyscyplinarnego ds. Nauczycieli Akademickich, prof. (...) S.M., wobec prof. dr. hab. P.W.;
5. proszę o przedstawienie kopii audytu finansowego przeprowadzonego w Instytucie Językoznawstwa (...)w roku 2018 r.

Pismem z dnia 3 lipca 2020 r. Rektor poinformował wnioskodawcę, iż:

1. notatka służbowa powstała w toku wyjaśniania sprawy rzekomych gróźb ze strony mgr B.P. wobec dr. P.N. znajduje się w aktach sprawy związanej z toczącym się obecnie postępowaniem sądowym z powództwa prof. (...) R.B. przeciwko Uniwersytetowi (...) i w związku z tym dysponentem akt jest Sąd Pracy w (...);

2. nie jesteśmy w posiadaniu informacji o podjęciu kroków przez Rektora wobec prof. (...) T.W. w związku ze zgłoszeniem możliwości popełnienia wykroczenia z art. 282 § 1 pkt 1 Kodeksu Pracy, albo przestępstwa z art. 218 Kodeksu Karnego przez prof. (...) T.W.;
3. na podstawie danych otrzymanych z Sekcji Finansowej (...) informuję, że kwota odzwierciedlająca wpłaty uczestników kursów realizowanych w Instytucie (...) wynosi 9 232,99 zł i została zaksięgowana na koncie s0000206 w roku 2018;
4. wniosek Rzecznika Dyscyplinarnego ds. nauczycieli akademickich w sprawie prof. dr. hab. P.W. jest włączony do akt toczącego się postępowania dyscyplinarnego i na obecnym etapie nie podlega udostępnieniu;
5. protokół pokontrolny z audytu finansowego przeprowadzonego w Instytucie Językoznawstwa (...) w roku 2018 stanowi część dokumentacji prowadzonego aktualnie postępowania dyscyplinarnego i do czasu jego zakończenia nie podlega udostępnieniu.

W takich okolicznościach R.B. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Rektora w zakresie pkt 4 i 5 wniosku z dnia 15 czerwca 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, a ponadto wywodził, iż żądane przez skarżącego dokumenty w pkt 4 i 5 wniosku nie stanowią informacji publicznej oraz nie podlegają udostępnieniu w trybie przewidzianym przez ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm., dalej "DostInfPubU")

W piśmie procesowym z dnia 23 września 2020 r., skarżący podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko i wywiedzione zarzuty. Podkreślił, iż jego wniosek nie tylko nie obejmował całości akt sprawy, ale obejmował także inne informacje publiczne. Według skarżącego trudno przyjąć, że np. kopia audytu finansowego, jako włączona do akt sprawy, nie mogła zostać udostępniona i nie stanowi informacji publicznej, choć w oczywisty sposób dotyczy spraw publicznych.

Powołanym na wstępie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administra-

cyjny w Poznaniu, działając na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej PostAdmU) orzekł o beczynności organu w zakresie pkt 5 wniosku oraz na podstawie art. 151 PostAdmU oddalił skargę w pozostałym zakresie.

W motywach rozstrzygnięcia Sąd pierwszej instancji podał, że pojęcie informacji publicznej ustawodawca zdefiniował w art. 1 ust. 1 i art. 6 DostInfPubU. Zgodnie art. 1 DostInfPubU każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym ustawą. Przepis art. 6 DostInfPubU wymienia katalog informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną, nie stanowiąc wyliczenia enumeratywnego, o czym świadczy użyty zwrot "w szczególności". Obejmuje on m.in. informacje o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 DostInfPubU i zasadach funkcjonowania tych podmiotów. W orzecznictwie przyjęto, że informację publiczną stanowi każda informacja wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów.

Następnie Sąd pierwszej instancji podniósł, że co do zasady, uczelnia jest objęta obowiązkiem udostępnienia informacji publicznej, a postępowanie dyscyplinarne wobec pracownika naukowego, jak i dokumentacja przebiegu tego postępowania ma charakter informacji publicznej, albowiem wytworzona została w toku realizacji zadań publicznych przez właściwy organ, jakim jest komisja dyscyplinarna. W świetle art. 4 ust. 1 DostInfPubU uczelnia publiczna jest podmiotem, na którym ciąży obowiązek udostępniania informacji publicznej, zarówno dlatego, że wykonuje zadania publiczne, jak i dlatego, że dysponuje majątkiem publicznym. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest przewidziana w pragmatykach służbowych regulujących status funkcjonariuszy służb mundurowych, np. Policji,

w pragmatykach regulujących status prawny innych pracowników mianowanych (np. nauczycieli czy sędziów) oraz ustawach regulujących ustrój i funkcjonowanie poszczególnych samorządów zawodowych, np. adwokackiego. Jest to odpowiedzialność typu karnego, choć najczęściej sprawowana przez podmioty mające charakter organu administracji publicznej, chociażby w znaczeniu funkcjonalnym za wykroczenia dyscyplinarne. Najczęściej tym mianem pragmatyki określa się naruszenie obowiązków pracowniczych, ale równie często zakres tego pojęcia jest rozciągnięty na uchybienie godności lub zasadom etyki wykonywania danego zawodu. Przy czym sankcja dyscyplinarna należy do grupy środków przymusu państwowego, które mają charakter kary. Jest to więc odpowiedzialność typu karnego, ponieważ jest odpowiedzialnością za popełnienie czynu zabronionego pod groźbą kary. Jeżeli tak, to sprawowanie władzy dyscyplinarnej przez organy uczelni jest formą wykonywania władzy publicznej.

W ocenie Sądu, kwestią wymagającą analizy jest, czy ustawodawca przewidział szczególny tryb udostępnienia żądanej informacji. NSA w wyroku z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 196/13 odniósł się do obowiązującej wcześniej regulacji szczególnej, tj. rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich (Dz.U. z 2007 r. Nr 58, poz. 391). Rozporządzenie to zostało następnie zastąpione rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 października 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego prowadzonego wobec nauczycieli akademickich oraz sposobu wykonywania i zatarcia kar dyscyplinarnych (Dz.U. poz. 1430 ze zm.) i kolejno – obowiązującym aktualnie – rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia (Dz.U. poz. 1843, dalej jako "rozporządzenie") wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 306

ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Podobnie jak we wcześniejszej regulacji, o której wypowiedział się NSA, określone w obecnie obowiązującym rozporządzeniu zasady dostępu do dokumentacji postępowania dyscyplinarnego dotyczą wyłącznie postępowań będących w toku. Rozporządzenie nie normuje natomiast dostępu do akt postępowań zakończonych. Tym samym wskazana regulacja nie znajduje zastosowania w rozpatrywanej sprawie. Poza sporem stron była bowiem okoliczność, że - na dzień wniesienia skargi - postępowanie dyscyplinarne prowadzone przeciwko prof. dr. hab. P.W. było w toku. Zgodnie zaś z § 21 ust. 4 rozporządzenia od chwili doręczenia obwinionemu zarządzenia o wyznaczeniu terminu rozprawy wyłącznie obwiniony lub jego obrońca mogą przeglądać, w obecności osoby wyznaczonej przez przewodniczącego składu orzekającego, akta sprawy oraz sporządzać z nich wypisy, notatki i fotokopie. W sposób zbieżny kwestię przeglądania niezakończonego postępowania regulują przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm., dalej: KPK). Przepisy tej ustawy znajdują zaś, na mocy art. 305 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, odpowiednie zastosowanie do postępowań w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, w zakresie nieuregulowanym w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. I tak art. 156 § 1 KPK wyraźnie wskazuje, że wyłącznie "stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta sprawy sądowej oraz daje możliwość sporządzenia z nich odpisów lub kopii. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępnione również innym osobom."

Na tle powyższych rozważań Sąd doszedł do przekonania, że wbrew twierdzeniom organu, żądane przez skarżącego informacje w zakresie dokumentów stanowiących część toczącego się postępowania dyscyplinarnego, stanowią informację publiczną, to jednak nie podlegają udostępnieniu skarżącemu, albowiem szczególna regulacja wyłącza go, do czasu zakończenia postępowania dyscyplinarnego, z kręgu osób, które w obowiązującym stanie prawnym mają dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego.

Sąd zgodził się z organem, iż odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej, w zakresie pkt 4 wniosku, powinna była (z racji toczącego się nadal i nie zakończonego postępowania dyscyplinarnego) i zasadnie nastąpiła w formie pisma informacyjnego.

Odnosząc się do żądania skargi w zakresie pkt 5 wniosku, WSA w Poznaniu podzielił poglądy orzecznictwa (por. wyrok WSA w Opolu z 18.05.2020 r., II SAB/Op 26/20, LEX nr 3007525), zgodnie z którym prawo do udostępnienia informacji publicznej w postaci dokumentów nie zostało ograniczone wyłącznie do dokumentów urzędowych. Pojęcie dokumentu na gruncie DostInfPubU należy rozumieć w szerokim tego słowa znaczeniu prawa do informacji publicznej. Na potrzeby konstytucyjnego prawa do informacji za "dokument w ogólności" należy rozumieć każdą informację o działalności władzy publicznej lub o sprawach publicznych, wypowiedzianą i zobiektywizowaną na jakimś nośniku i najczęściej przybierającą postać pisemną. W najszerszym rozumieniu dokumentem będzie każdy nośnik danych, który może przybrać formę papierową, elektroniczną, cyfrową. Na tle powyższego Sąd pierwszej instancji uznał, że kopia "audytu", której udostępnienia żąda skarżący stanowi dokumentację przebiegu i efektów kontroli działalności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej w zakresie wykonywanej przez ten podmiot działalności publicznej. Skoro art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugi DostInfPubU zawiera sformułowanie, że informacją publiczną jest dokumentacja przebiegu i efektów kontroli, to tym samym prawidłowo skarżący zarzuca bezczynność wobec uznania przez organ, że audyt finansowy nie podlega udostępnieniu, albowiem jest włączony do akt postępowania dyscyplinarnego, które się nie zakończyło.

Zdaniem Sądu, okoliczność, że audyt został włączony, jako dowód, w postępowaniu dyscyplinarnym, nie odbiera mu przymiotu informacji publicznej, ani nie wyłącza go – na zasadzie opisanej powyżej, a związanej ze szczególną regulacją rozporządzenia i KPK, z obowiązku udostępnienia. Nie można bowiem tracić z pola widzenia okoliczności, że dokument ten ma swój odrębny od postępowania dyscyplinarnego byt. Może zatem funkcjonować samodzielnie, w oderwaniu od postępowania dyscyplinarnego. Jako – z założenia –

dokument posiadający cechę obiektywizmu i niezależności oraz bezstronności, audyt jest dokumentem, który winien być skarżącemu udostępniony, albowiem okoliczność zakończenia lub trwania postępowania dyscyplinarnego, w którym jest dowodem, pozostaje bez znaczenia dla możliwości jego udostępnienia w trybie DostInfPubU. Z tych względów, Sąd pierwszej instancji, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 1a PostAdmU orzekł o bezczynności organu w zakresie pkt 5 wniosku oraz zobowiązaniu organu do załatwienia wniosku skarżącego w zakresie pkt 5, uznając, wobec okoliczności sprawy, że bezczynność nie miała charakteru rażącego naruszenia prawa (pkt I do III wyroku). W pozostałym zakresie Sąd skargę oddalił (pkt IV wyroku).

Od powyższego wyroku w zakresie jego punktu IV skargę kasacyjną złożył skarżący. Zaskarżonemu w tej części wyroku, skarżący kasacyjnie zarzucił naruszenie:

1. art. 141 § 4 PostAdmU w zw. z art. 4 ust. 3 DostInfPubU przez błędne przyjęcie, że organ nie posiada informacji, o których mowa w punktach 1 i 2 wniosku skarżącego;
2. art. 1 ust. 2 DostInfPubU w zw. z art. 5 ust. 1 DostInfPubU poprzez błędne przyjęcie, że istnieje odrębny względem DostInfPubU ustawowy tryb udostępniania informacji zawartych w aktach postępowania dyscyplinarnego.

W związku z powyższymi zarzutami skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie wyroku w całości i rozstrzygnięcie co do istoty poprzez stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności, orzeczenie o jej charakterze, nakazanie rozpoznania wniosku skarżącego i orzeczenie o kosztach postępowania.

W uzasadnieniu skarżący kasacyjnie podkreślił, że zgodnie z art. 1 ust. 2 DostInfPubU przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Tym samym ustawodawca wprost wskazał, że odmienny tryb dostępu do informacji publicznej może być zawarty wyłącznie w formie ustawy. Odesłanie zatem do rozporządzenia w tym zakresie nie spełnia tego wymogu.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rektor wniósł o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, ponieważ w świetle art. 183 § 1 PostAdmU rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 PostAdmU, a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak, to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Sąd upoważniony jest do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionej skardze kasacyjnej.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na niestaranne sporządzenie zarzutów i wniosków zawartych w skardze kasacyjnej. Wskazać należy, że skarżący kasacyjnie wywiódł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę, w której wniósł o stwierdzenie, że doszło do bezczynności w zakresie rozpoznania punktu 4 i 5 jego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Zatem skarga swoim zakresem obejmowała jedynie pkt 4 i 5 wniosku. Natomiast wnoszący skargę kasacyjną, zarzucił Sądowi pierwszej instancji, że błędnie przyjął, iż organ nie posiada informacji, o których mowa w punktach 1 i 2 wniosku skarżącego. Te punkty wniosku nie były w ogóle przedmiotem rozważań Sądu pierwszej instancji.

Odnosząc się natomiast do wniosków skargi kasacyjnej podnieść należy, że skarżący kasacyjnie zaskarżył wyrok wyłącznie w zakresie punktu IV, tj. w zakresie oddalenia skargi. Niezrozumiałe zatem jest, dlaczego we wnioskach końcowych skargi kasacyjnej wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wniesiona skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Za bezskuteczny należy uznać zarzut naruszenia art. 141 § 1 PostAdmU w zw. z art. 4 ust. 3 DostInfPubU. Przepis art. 141 § 4 PostAdmU określa jedynie wymogi konstrukcyjne uzasadnienia wyroku, wskazując, iż pisemne motywy takiego orzeczenia winny zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesio-

nych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Wadliwość pisemnych motywów wyroku może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego opartego na podstawie przewidzianej w art. 174 pkt 2 PostAdmU jedynie wtedy, gdy w uzasadnieniu orzeczenia brak ustawowych elementów lub gdy jest ono sporządzone w taki sposób, że niemożliwa jest kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku. Żadna z takich sytuacji nie miała miejsca. Analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku pozwala na przyjęcie, że spełnia ono wymogi, o których stanowi powołany przepis. W pisemnych motywach wyroku przedstawiono bowiem stan faktyczny sprawy, zrelacjonowano sformułowane w skardze zarzuty oraz wskazano podstawę prawną oddalenia skargi. Ponadto Sąd pierwszej instancji w dostateczny sposób wyjaśnił motywy podjętego rozstrzygnięcia. Przedstawiony w uzasadnieniu wywód prawny pozwala na ocenę, jakie znaczenie Sąd pierwszej instancji nadał zastosowanym normom prawnym. Okoliczność, że stanowisko zajęte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu jest odmienne od prezentowanego przez wnoszącego skargę kasacyjną, nie oznacza, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wady konstrukcyjne oraz nie poddaje się kontroli kasacyjnej. Podkreślić należy, że za pomocą zarzutu naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez Sąd pierwszej instancji stanu faktycznego, czy też stanowiska co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. Przepis art. 141 § 4 PostAdmU jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając zarzut naruszenia tego przepisu, zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej.

Za chybiony należy uznać zarzut naruszenia art. 1 ust. 2 DostInfPubU w związku z art. 5 ust. 1 DostInfPubU. Zgodnie z tym pierwszym przepisem: "Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi".

Skarżący kasacyjnie podniósł, że organ, a za nim Sąd pierwszej

instancji zastosował w niniejszej sprawie - przy rozpoznaniu pkt 4 wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej w zakresie przedstawienia treści zarzutów dyscyplinarnych sformułowanych przez rzecznika dyscyplinarnego ds. nauczycieli akademickich - przepisy rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia. W ocenie skarżącego kasacyjnie, rozporządzenie to nie mogło być w sprawie zastosowanie, gdyż tylko przepisy ustaw mogą określać odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej.

Wbrew twierdzeniom skarżącego kasacyjnie ani organ, ani tym bardziej WSA w Poznaniu nie stosował w niniejszej sprawie przepisów rozporządzenia. Sąd pierwszej instancji wprost wskazał, że kwestię przeglądania niezakończzonego postępowania (dyscyplinarnego) w sposób zbieżny regulują przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego. Przepisy tej ustawy znajdują zaś, na mocy art. 305 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, odpowiednie zastosowanie do postępowań w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, w zakresie nieuregulowanym w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. A zatem WSA w Poznaniu prawidłowo uznał, że w sprawie mają zastosowanie przepisy KPK, do których odsyła art. 305 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Wskazać należy, że rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia określa zasady dostępu do dokumentacji postępowania dyscyplinarnego będącego w toku. Przy czy dostęp do takich akt ma wyłącznie obwiniony lub jego obrońca. Rozporządzenie to nie reguluje natomiast kwestii udostępniania akt postępowania dyscyplinarnego będącego w toku innym osobom. To

zaś implikuje konieczność zastosowania przepisów szczególnych w zakresie dostępu do akt tego postępowania. Możliwość zastosowania przepisów szczególnych w tym zakresie zapewnia art. 305 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, który w zakresie nieuregulowanym w ustawie odsyła w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich do odpowiedniego stosowania przepisów KPK. Zatem zasady dostępu do akt postępowania dyscyplinarnego nauczycieli akademickich regulują przepisy art. 156 § 1 KPK.

W tym miejscu wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 7 sędziów z dnia 9 grudnia 2013 r. (I OPS 7/13), wyjaśnił, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Oznacza to, że przepisów tej ustawy nie stosuje się wyłącznie wtedy, gdy są one nie do pogodzenia z przepisami ustaw szczególnych, które w sposób odmienny regulują zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Przepisami takimi są m.in. przepisy 156 i 321 KPK. Przepis art. 156 § 1 KPK prawo dostępu do akt sprawy sądowej oraz możliwość sporządzania odpisów przyznaje stronom, obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym i podmiotowi określonemu w art. 416 KPK. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępniane również innym osobom. Chociaż przepis nie stanowi tego *expressis verbis* należy przyjąć, że dotyczy on akt sądowych zarówno toczącego się, jak i zakończonego postępowania. Art. 156 § 5 i 5a odnoszą się z kolei do postępowania przygotowawczego. Przepisy art. 156 § 1, 5 i 5a KPK adresowane są w stosunku do wszystkich potencjalnych adresatów, a nie tylko wobec stron postępowania karnego, w odniesieniu do tych dokumentów, które są informacją publiczną i znajdują się w aktach sądowych spraw karnych i aktach trwającego postępowania przygotowawczego. Są one przepisami szczególnymi, o których mowa w art. 1 ust. 2 DostInfPubU i nie ma do nich zastosowania ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Całość wyводу Naczelnego Sądu Administracyjnego prowadzi

do następujących wniosków. Po pierwsze, przepisy art. 156 § 1, 5 i 5a KPK adresowane są do każdego (do wszystkich), a więc nie tylko do stron postępowania karnego, o czym przesądza m.in. treść zdania drugiego art. 156 § 5 KPK, z której wynika, iż akta mogą być w wyjątkowych sytuacjach udostępnione innym niż stronom (obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym) osobom. Po drugie, przepisy te zawierają zamkniętą i zupełną regulację zasad dostępu do akt postępowania karnego i znajdujących się w nich informacji publicznych, tak na etapie postępowania przygotowawczego, jak i sądowego (a wraz z innymi przepisami także do akt postępowania już zakończonego). Po trzecie, wskazane przepisy KPK stanowią "przepisy innych ustaw", o których mowa w art. 1 ust. 2 DostInfPubU, określające odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, które w całości wyłączają zastosowanie przepisów DostInfPubU do informacji publicznych znajdujących się w aktach sprawy karnej.

Skoro zatem dostęp do żądanych informacji publicznych określają przepisy szczególne, o których mowa w art. 1 ust. 2 DostInfPubU, to w sprawie nie miały zastosowania przepisy DostInfPubU. Zasadnie zatem Sąd pierwszej instancji uznał, że żądane w pkt 4 wniosku informacje są informacjami publicznymi, do których dostęp regulują przepisy szczególne, tj. KPK. Informacje te jednak nie podlegają udostępnieniu wnioskodawcy, gdyż szczególna regulacja (KPK) wyłącza go, do czasu zakończenia postępowania dyscyplinarnego, z kręgu osób, które w obowiązującym stanie prawnym mają dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego. Tym samym prawidłowo organ udzielił odpowiedzi na wniosek w formie pisma informacyjnego.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 PostAdmU, orzekł jak w sentencji wyroku.

6.**Granice realizacji przepisów o dostępie do informacji publicznej**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 9 grudnia 2021 r.

III OSK 4687/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Mirosław Wincenciak

Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)

Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 9 grudnia 2021 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej M. K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 290/20 w sprawie ze skargi M. K. na decyzję Komisji Nadzoru Finansowego z dnia [...] stycznia 2020 r. nr [...] w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

1. oddala skargę kasacyjną**2. zasądza od M. K. na rzecz Komisji Nadzoru Finansowego kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego****Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 26 października 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 290/20, na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) zwanej dalej "PostAdmU" oddalił skargę M. K. na decyzję Komisji Nadzoru Finansowego z (...) stycznia 2020 r. Nr (...) w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd pierwszej instancji wskazał, że istota sporu sprowadza się do odpowiedzi, czy wnioskowane przez skarżącego informacje mają charakter informacji przetworzonej. Przedmiotowy wniosek, w części będącej przedmiotem skargi, dotyczył liczby pism wystosowanych do G. SA i B. SA i otrzymanych od tych banków przez Komisję Nadzoru Finansowego, Komisję Nadzoru Bankowego i Głównego Inspektora Nadzoru Bankowego w latach 2005-2008, oraz liczby pism będących korespondencją pomiędzy Z. a G. SA i B. SA prowadzoną w latach 2005-2008, znajdującą się w dyspozycji Komisji Nadzoru Finansowego. Jak uznał WSA w Warszawie, wnioskowane informacje dotyczą częściowo urzędów już nieistniejących, jakimi były Komisja Nadzoru Bankowego i Główny Inspektorat Nadzoru Bankowego. Informacje te dotyczą zatem danych archiwalnych. W takim stanie rzeczy aby udzielić informacji, organ musiałby sprawdzić wszystkie rejestry papierowe w poszczególnych archiwach, części z nich nie posiada, część została wybrakowana, oraz przejrzeć wszystkie pisma ze wskazanego okresu, a nie tylko przejrzeć posiadany elektroniczny system obiegu korespondencji.

Powyższe ustalenia doprowadziły Sąd pierwszej instancji do wniosku, że udzielenie wnioskowanej informacji wiązałoby się z koniecznością jej przygotowania specjalnie dla skarżącego i wymagałoby znacznych nakładów pracy, kosztów, czasu oraz konieczności wyznaczenia do realizacji wniosku grupy pracowników KNF. Co za tym idzie, wnioskowana informacja jest informacją przetworzoną. Jej udostępnienie wymagało zatem wykazania wystąpienia przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego. Skarżący pomimo wezwania nie wykazał, że uzyskanie żądanych informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Skargę kasacyjną złożył M. K., zarzucając w pkt I naruszenie norm prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy przez naruszenie "art. 133 § 1, art. 141 § 4, art. 145 § 1 pkt 1 lit. c, art. 151 PostAdmU oraz art. 13 i art. 16 ust. 2 DostInfPubU i art. 107 KPA przez nieustalenie stanu faktycznego sprawy i braku wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy, które miały wpływ

na wynik sprawy”, tj.:

1. nieustalenie czynności, które wymagały przedłużenia terminu udzielenia informacji publicznej, zgodnie z pismem KNF z (...)04.2019 r. (ostatni akapit str. 6 zaskarżonego wyroku),
2. nieprzyjęcie przez Sąd stanowiska skarżącego, że ”przygotowanie wnioskowanej informacji wiązałoby się jedynie z przejrzaniem posiadanego przez Urząd KNF elektronicznego systemu obiegu dokumentów” (akapit drugi str. 7 zaskarżonego wyroku),
3. braku ustalenia, czy obowiązujące od samego początku ”3 systemy kancelaryjne służące do rejestru korespondencji” (akapit drugi str. 7 zaskarżonego wyroku) umożliwiają automatyczne wyszukiwanie korespondencji wnioskowanej przez skarżącego,
4. bezpodstawne przyjęcie, że podstawą do uznania wnioskowanych informacji publicznych za informację przetworzoną może być niezweryfikowane oświadczenie organu, iż ”w GINB dostępne były wyłącznie papierowe księgi kancelaryjne” (akapit drugi str. 7 zaskarżonego wyroku),
5. oparcia rozstrzygnięcia jedynie na ustaleniu, iż GINB posiadał jedynie papierowy system rejestracji korespondencji, podczas gdy ”od początku istnienia KNF funkcjonowały 3 systemy kancelaryjne służące do rejestru korespondencji” (akapit drugi str. 7 zaskarżonego wyroku), co w konsekwencji prowadzi do braku rozróżnienia wniosku o dostęp do informacji publicznej zawartej w papierowym i elektronicznym rejestrze korespondencji,
6. ocenę zarzutu rażącej przewlekłości na podstawie arbitralnie dobranego przez Sąd, skróconego okresu, w którym organ prowadził postępowanie administracyjne,
7. ”a także rozdzielenie zarzutów wniesionych skargą M. K. z (...)02.2020 r. i rozpatrzenie ich w ramach dwóch różnych postępowań sądowych”.

Ponadto M. K. zarzucił w pkt II naruszenie norm prawa materialnego, które miały istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. błędne zastosowanie art. 16 ust. 1 DostInfPubU na skutek przyjęcia, iż przepis ten znajduje zastosowanie także w sytuacji, gdy organ nie dysponuje wnioskowaną informacją publiczną a w kon-

- sekwencji uchybienie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a). PostAdmU,
2. błędne zastosowanie art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 DostInfPubU na skutek przyjęcia, iż wnioskowana informacja ma charakter przetworzony, a w konsekwencji uchybienie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a). PostAdmU

W oparciu o tak sformułowane zarzuty M. K. wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji. Ponadto wniósł o zasądzenie kosztów postępowania, w tym zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazał w szczególności, że Sąd pierwszej instancji błędnie przyjął, że skoro organ nie posiada części żądanej informacji, to prawidłowo wydał decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Zdaniem autora skargi kasacyjnej w takiej sytuacji organ winien był poinformować wnioskodawcę, w drodze czynności materialno-technicznej, o nieposiadaniu wnioskowanej informacji. Dalej wskazał, że wnioskowana informacja o liczbie elementów w danym zbiorze nie jest informacją przetworzoną. Jest ona w sensie logicznym niepodzielna. Natomiast informacja przetworzona to taka, która wymaga przekształcenia istniejącej informacji w nową jakość. Ponadto w ocenie skarżącego kasacyjnie Sąd pierwszej instancji niewłaściwie uznał, że udzielenie informacji publicznej wymaga od organu znacznych nakładów pracy, skoro uzyskanie prostej informacji wymagałoby zaledwie kilku kliknięć w komputerze. Z zaskarżonego wyroku wynika, że skoro część informacji ma formę papierową, to pozostała część ma formę elektroniczną i może zostać łatwo uzupełniona. Autor skargi kasacyjnej zwrócił także uwagę, że organ nie może przerzucać na skarżącego oceny, czy jego wniosek dotyczył informacji prostej czy przetworzonej. Podniósł także, że niezasadnie rozdzielono zarzuty wniesionej skargi. Dopuszczalne jest rozdzielenie skarg, jeśli zaskarżono więcej niż jeden akt lub czynność albo bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W przedmiotowej sprawie sytuacja taka nie zaszła, ponieważ skarżący wniósł jedną skargę, zawierającą różne zarzuty.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Komisja Nadzoru Finanso-

wego wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej jako nieopartej na usprawiedliwionych podstawach oraz o zasądzenie na rzecz organu kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych. W ocenie organu zaskarżony wyrok odpowiada prawu.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sposób sporządzenia skargi kasacyjnej powoduje konieczność przytoczenia uwag związanych z wymogami dla skargi kasacyjnej przewidzianymi w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Godzi się bowiem przypomnieć, że rozpoznając skargę kasacyjną – po myśli art. 183 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) – Naczelny Sąd Administracyjny czyni to w granicach zakreślonych przez ramy tego środka odwoławczego, gdyż jest nimi związany, biorąc pod rozwagę z urzędu tylko nieważność postępowania. Przy braku przesłanek nieważnościowych w sprawie podlegały rozpoznaniu wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych. W myśl art. 174 PostAdmU 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. Związanie NSA podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w samej skardze. Oznacza to konieczność powołania konkretnych przepisów prawa, którym – zdaniem skarżącego – uchybił sąd, określenia, jaką postacią miało to naruszenie, uzasadnienia zarzutu ich naruszenia, a w razie zgłoszenia zarzutu naruszenia przepisów postępowania – wykazania dodatkowo, że to wytknięte uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zarzut naruszenia prawa materialnego, może przejawiać się w dwóch postaciach: jako błędna wykładnia albo jako niewłaściwe zastosowanie określonego przepisu prawa. Podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię wykazać należy, że sąd mylnie zrozumiął stosowany przepis prawa,

natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego wykazać należy, że sąd stosując przepis popełnił błąd subsumcji, czyli że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie nie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. W obu tych przypadkach autor skargi kasacyjnej wykazać musi, jak w jego ocenie powinien być rozumiany stosowany przepis prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia. Jednocześnie należy podkreślić, że ocena zasadności zarzutu naruszenia prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie ustalonego w sprawie stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (por. wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2013 r., sygn. akt II GSK 717/12, LEX nr 1408530; wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. akt I GSK 934/12, LEX nr 1372091). Z punktu widzenia skuteczności postawionych w skardze kasacyjnej zarzutów podkreślenia wymaga, że przytoczenie podstawy kasacyjnej musi być precyzyjne. Jeżeli przepis prawa składa się z kilku jednostek redakcyjnych wówczas zarzucane naruszenie należy powiązać z jego konkretną jednostką redakcyjną. W odniesieniu do przepisu, który nie stanowi jednej zamkniętej całości, a składa się z paragrafów, punktów i innych jednostek redakcyjnych, wymóg skutecznie wniesionej skargi kasacyjnej jest spełniony wówczas, gdy wskazuje ona konkretny przepis naruszony przez sąd pierwszej instancji, z podaniem numeru artykułu, ustępu, punktu i ewentualnie innej jednostki redakcyjnej przepisu. Warunek przytoczenia podstawy kasacyjnej i jej uzasadnienia nie jest spełniony, gdy skarga kasacyjna zawiera wywody zmuszające sąd drugiej instancji do domyślania się, który przepis prawa autor kasacji miał na uwadze, podnosząc zarzut naruszenia przepisów prawa. Kasacja nieodpowiadająca tym wymaganiom, pozbawiona konstytuujących ją elementów treściowych uniemożliwia sądowi ocenę jej zasadności. Ze względu na wymagania stawiane skardze kasacyjnej, usprawiedliwione zasadą związania Naczelnego Sądu Administracyjnego jej podstawami, sporządzenie skargi kasacyjnej jest obwarowane przymusem adwokacko - radcowskim (art. 175 § 1 - 3 PostAdmU). Opiera się on na założeniu, że

powierzenie czynności sporządzenia skargi kasacyjnej wykwalifikowanym prawnikom zapewni jej odpowiedni poziom merytoryczny i formalny, umożliwiający Sądowi kasacyjnemu dokonanie kontroli zaskarżonego orzeczenia.

Pełnomocnik zawodowy reprezentujący skarżącego nie wszystkim wskazanym wymogom sprostał. W świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego braki w powyższym zakresie nie uzasadniają wprawdzie stwierdzenia, że skarga kasacyjna nie spełnia ustawowych wymogów określonych w art. 176 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnym i podlega odrzuceniu (por. wyrok NSA z dnia 11 maja 2006 r., II FSK 684/05, LEX nr 273665), nie stanowi jednak wypełnienia koniecznego wymogu profesjonalizmu we wnoszeniu skargi kasacyjnej przez profesjonalnego pełnomocnika. Przedstawione uchybienia pełnomocnika skarżącego co prawda nie uniemożliwiają rozpoznania skargi kasacyjnej ale znacznie ograniczyły możliwość odniesienia się do tak sformułowanych zarzutów i ograniczyły ich skuteczność.

W rozpatrywanej skardze kasacyjnej zawarto zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania oraz naruszenia prawa materialnego. W sytuacji, kiedy skarga kasacyjna zarzuca naruszenie prawa materialnego oraz naruszenie przepisów postępowania, co do zasady w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania (por. wyrok NSA z 27 czerwca 2012 r., II GSK 819/11, LEX nr 1217424; wyrok NSA z 26 marca 2010 r., II FSK 1842/08, LEX nr 596025; wyrok NSA z 4 czerwca 2014 r., II GSK 402/13, LEX nr 1488113).

Autor skargi kasacyjnej formułując zarzuty naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów postępowania wskazał łączne naruszenie "art. 133 § 1, art. 141 § 4, art. 145 § 1 pkt 1 lit. c, art. 151 PostAdmU oraz art. 13 i art. 16 ust. 2 DostInfPubU i art. 107 KPA poprzez nieustalenie stanu faktycznego sprawy i braku wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy, które miały wpływ na wynik sprawy", podając w siedmiu punktach okoliczności potwierdzające to naruszenie, tj. że doszło do sporządzenia "niekompletnego uzasadnienia" zaskarżonego wyroku oraz do "pominięcia istotnych faktów i

przekroczenia ram swobodnej oceny dowodów” a także do ”pominięcia okoliczności stanu faktycznego w ocenie przewlekłego działania organu administracji” i niezasadnego ”rozdzielenia zarzutów skargi i rozpatrzenia ich w dwóch odrębnych postępowaniach”.

Należy zatem zauważyć, że autor skargi kasacyjnej nie wskazał, która norma art. 13 DostInfPubU została naruszona. Art. 13 DostInfPubU składa się z dwóch ustępów regulujących odmienne stany prawne, które nie regulują kwestii ustalenia stanu faktycznego i wyjaśniania istotnych okoliczności sprawy. Ponadto w uzasadnieniu skargi kasacyjnej nawet nie przywołano art. 13 DostInfPubU i nie nawiązano do jego treści. To uniemożliwia dokonanie oceny naruszenia tego przepisu oraz czyni zarzut jego naruszenia nieskutecznym. Podobnie w skardze kasacyjnej nie wskazano, która norma art. 107 KPA została naruszona. Art. 107 KPA składa się z pięciu paragrafów a jego § 1 z dziewięciu punktów, regulujących różne stany prawne, ogólnie rzecz ujmując określających elementy decyzji i jej uzasadnienia. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej nie powołano się na art. 107 KPA i nie nawiązano do jego treści. To uniemożliwia dokonanie oceny zarzutu naruszenia tego przepisu, i czyni go nieskutecznym.

Jako bezzasadny należy uznać zarzut naruszenia art. 133 § 1 PostAdmU. Przypomnieć należy, że zdaniem skarżącego kasacyjnie Sąd pierwszej instancji naruszenie to polega na tym, że Sąd nie ustalił stanu faktycznego sprawy i nie wyjaśnił istotnych okoliczności sprawy. Również tu należy zauważyć, że w uzasadnieniu skargi kasacyjnej nie powołano się na art. 133 § 1 PostAdmU ani nie nawiązano do jego treści. Tymczasem treść art. 133 § 1 PostAdmU wskazuje, że sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy, chyba że organ nie wykonał obowiązku przekazania akt sprawy do sądu administracyjnego. I tak przepis art. 133 § 1 PostAdmU mógłby zostać naruszony, gdyby Sąd I instancji na przykład przesłuchał świadków lub oparł swe rozstrzygnięcie na materiale innym niż ten, który zawarty jest w aktach sprawy. Tymczasem podstawą orzekania przez Sąd I instancji w niniejszej sprawie był materiał dowodowy zgromadzony i przedstawiony przez organ administracyjny

w ramach przedmiotowego postępowania. Nie można zatem zarzucić Sądowi I instancji, że orzekł w sposób oderwany od materiału dowodowego zawartego w aktach sprawy i ustaleń dokonanych w zaskarżonym akcie administracyjnym. Przepis art. 133 § 1 PostAdmU nie może służyć kwestionowaniu ustaleń i oceny przyjętego w sprawie stanu faktycznego. To właśnie czyni skarżący kasacyjnie w niniejszej sprawie. Obowiązek wydania wyroku na podstawie akt sprawy oznacza jedynie zakaz wyjścia poza materiał znajdujący się w tych aktach oraz powinność uwzględnienia przez sąd stanu faktycznego istniejącego w momencie wydania kontrolowanych decyzji. Należy odróżnić poddanie sądowej kontroli działalności administracji publicznej na podstawie innego materiału niż akta sprawy, od wydania wyroku na podstawie akt sprawy, z przyjęciem odmiennej oceny materiału dowodowego zawartego w tych aktach. W rozpoznawanej sprawie zaskarżony wyrok został wydany na podstawie kompletnych akt administracyjnych, w oparciu o stan faktyczny i prawny obowiązujący w dacie, w której zapadła zaskarżona decyzja. Okoliczność, że ocena materiału dowodowego przedstawiona przez Sąd pierwszej instancji nie odpowiada oczekiwaniom skarżącego kasacyjnie, nie daje podstawy do uwzględnienia zarzutu naruszenia w/w przepisu.

Również podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU nie mógł odnieść skutku w realiach niniejszej sprawy. Naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU skarżący kasacyjnie upatruje w niekompletnym uzasadnieniu zaskarżonego wyroku oraz w nieodniesieniu się do kwestii rozdzielenia zarzutów skargi. W związku z tak sformułowanym zarzutem należy podkreślić, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU może być skutecznie postawiony w dwóch przypadkach: gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie i gdy w ramach przedstawienia stanu sprawy, wojewódzki sąd administracyjny nie wskaże, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania (por. uchwałę NSA z 15 lutego 2010 r., sygn. akt: II FPS 8/09, LEX nr 552012, wyrok NSA z 20 sierpnia 2009 r., sygn. akt: II FSK 568/08, LEX nr 513044). Naruszenie to musi być przy tym na tyle istotne, aby mogło mieć wpływ na wynik sprawy (art. 174

pkt 2 PostAdmU). Należy podkreślić, że za jego pomocą nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego, czy też stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. Przepis art. 141 § 4 PostAdmU jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowiska strony przeciwnej, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Uważna analiza wywodów Sądu prowadzi do wniosku, że wbrew twierdzeniom skarżącego, stanowisko Sądu pierwszej instancji odnosi się do obydwu punktów (1 i 2) wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej. Zatem argumentacja skarżącego w tym zakresie, nie mogła odnieść skutku w ramach zarzutu naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU, skoro uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie wymagane ustawowo elementy i poddaje się kontroli instancyjnej, tj. pozwala w wystarczającym stopniu na ustalenie sposobu rozumowania przez Sąd I instancji i jego ocenę. Z wywodów Sądu wynika, dlaczego w jego ocenie nie doszło do naruszeń prawa wskazanych w skardze i co stanowiło podstawę prawną rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku. To, że stanowisko to okazało się niezgodne z oczekiwaniami skarżącego nie może stanowić o skuteczności zarzutu naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU. Niezrozumiałe w kontekście zarzutu naruszenia art. 141 § 3 PostAdmU, jest natomiast twierdzenie autora skargi kasacyjnej, że Sąd pierwszej instancji "nie dostrzegł faktu, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej w punkcie 2 dotyczył informacji, która jest w posiadaniu Komisji Nadzoru Finansowego i która nigdy nie była w posiadaniu jakiegokolwiek innego organu". Sąd pierwszej instancji kwalifikując żądane informacje jako informację przetworzoną wskazał, za organem, że z uwagi na to, że gro tych informacji dotyczy informacji posiadanych przez nieistniejący już organ, który przekazał KNF tylko zasób papierowy, bez rejestrów korespondencji, a sam

KNF miał już 3 systemy (elektroniczne) rejestracji korespondencji, które nie przejmowały zgromadzonego zasobu z poprzednich systemów, konieczne jest ręczne wyszukiwanie wskazanych we wniosku pism i ustalenie ich liczby. W rezultacie nie można zarzucić Sądowi, że nie brał pod uwagę pism, które wpływały bezpośrednio do KNF od chwili jego powstania także tych będących korespondencją Z. z G. SA i B. SA. Przy czym należy zauważyć, że punkt drugi wniosku dotyczył korespondencji pomiędzy Z. a G. SA i B. SA, znajdujące się w dyspozycji KNF. Dlatego wniosek w tej części należy odczytywać w ten sposób, że dotyczy przede wszystkim pism przyjętych przez KNF od innych podmiotów.

Ponadto trzeba podkreślić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, brak szczegółowego odniesienia się przez wojewódzki sąd administracyjny do wszystkich zarzutów zawartych w skardze i skoncentrowanie się tylko na istotnych kwestiach, nie jest wadliwe, o ile te kwestie mają znaczenie dla rozstrzygnięcia, a wątki pominięte mają jedynie charakter uboczny i nie rzutują na wynik sprawy (por. wyrok NSA z 24 czerwca 2004 r., FSK 2633/04, LEX 173345; wyrok NSA z 12 czerwca 2014 r., I OSK 2721/13). W realiach niniejszej sprawy Sąd odniósł się do jej istoty i jak wynika z uzasadnienia wyroku Sąd wyjaśnił również dlaczego nie uchylił zaskarżonej decyzji. Skarżący podnosi natomiast, że Sąd pierwszej instancji nie odniósł się w uzasadnieniu swojego wyroku do kwestii rozdzielenia zarzutów skargi. Przy czym, jak sam podaje, prosił o to Sąd dopiero we wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia, tj. już po wydaniu zaskarżonego wyroku. Zatem odniesienie się przez Sąd do tej kwestii nie świadczy o naruszeniu art. 141 § 4 PostAdmU. Tym niemniej wskazać należy, że stosownie do treści art. 57 § 3 PostAdmU jeżeli w jednym piśmie zaskarżono więcej niż jeden akt lub czynność albo bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, przewodniczący zarządza rozdzielenie tych skarg. Biorąc pod uwagę to, że skarga na przewlekłość postępowania uregulowana w art. 3 § 2 pkt 8 PostAdmU jest odmienną instytucją procesową od skargi na decyzję administracyjną uregulowaną w art. 3 § 2 pkt 1 PostAdmU, to oczywistym jest, że należy uznać, iż w

piśmie skarżącego z 2 lutego 2020 r. zawarte zostały dwie skargi, jedna na decyzję i druga na przewlekłość postępowania. A skoro tak, to prawidłowo Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpoznał je w odrębnych postępowaniach. Względy finansowe stojące u podstaw żądania łącznego rozpoznania tych spraw, nie mają wpływu na prawidłowość postępowania Sądu w omawianej kwestii. Nie sposób zgodzić się z twierdzeniami skarżącego, że rozdzielenie tych skarg stanowi obrazę prawa proceduralnego i wiąże się z ograniczeniem do prawa do kontroli instancyjnej. Rozdzielenie tych skarg w żaden sposób nie wpływa na wynik rozpoznania tych spraw. Twierdzenia skarżącego w tym zakresie są gołosłowne i nie mogą podważyć wskazanej wyżej regulacji ustawowej, nakazującej Sądowi rozpoznanie wniesionych przez skarżącego skarg w odrębnych postępowaniach.

Odnosząc się do pozostałej argumentacji skarżącego jakoby przemawiającej za naruszeniem wskazanych wyżej przepisów postępowania, należy stwierdzić, że nie ma wątpliwości, iż zmierzają one do podważenia ustaleń faktycznych organu, które zostały zaakceptowane przez Sąd pierwszej instancji. Tymczasem stan faktyczny stanowiący podstawę wydania zaskarżonej decyzji został ustalony przede wszystkim w oparciu o przepisy art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1 i art. 80 KPA. Jednak w skardze kasacyjnej zarzutu ich naruszenia nie podniesiono. Natomiast związanie Sądu kasacyjnego podstawami kasacyjnymi nie pozwala na uznanie argumentacji zawartej w uzasadnieniu skargi kasacyjnej i podważającej ustalenia organu zaakceptowane przez Sąd pierwszej instancji, za skuteczną.

Zauważyć tu ponadto należy, że kwestia nieustalenia przez Sąd czynności, które wymagały przedłużenia terminu udzielenia informacji publicznej, w sytuacji mającej miejsce w niniejszej sprawie, tj. zaskarżenia decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, jest irrelevantna dla oceny prawidłowości zaskarżonego wyroku, a tylko naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy może być, stosownie do treści art. 174 pkt 2 PostAdmU przyczyną uwzględnienia skargi kasacyjnej.

Podobnie jakakolwiek ocena zarzutu rażącej przewlekłości w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej, była zbędna

w niniejszej sprawie, bowiem przedmiotem jej była decyzja o odmowie udostępnienia tej informacji publicznej, a skarga na przewlekłość, jak sam przyznaje skarżący, stała się przedmiotem innej sprawy rozpoznanej przez sąd administracyjny (sygn. akt II SAB/Wa 69/20).

Przechodząc do oceny zarzutów wskazanych w skardze kasacyjnej jako naruszenie prawa materialnego należy stwierdzić, że przepis art. 16 ust. 1 DostInfPubU jest stricte przepisem postępowania, stanowi bowiem, że "[o]dmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji". Skarżący kasacyjnie upatruje naruszenia tego przepisu w przyjęciu, iż przepis ten znajduje zastosowanie także w sytuacji, gdy organ nie dysponuje wnioskowaną informacją publiczną. Pomijając już to, że w samym zarzucie autor skargi kasacyjnej wskazuje, że Sąd błędnie zastosował ten przepis, a już w jego uzasadnieniu (str. 3 skargi kasacyjnej), że dokonał jego błędnej wykładni, należy wyjaśnić, że ani organ ani Sąd pierwszej instancji nigdzie nie stwierdzili, że KNF nie posiada żądanej informacji. To, że organ nie posiada informacji w żądanej przez wnioskodawcę postaci (przetworzonej) nie świadczy o tym, że nie posiada informacji prostej na podstawie, której na skutek wskazanych przez organ czynności powstanie dopiero informacja żądana przez wnioskodawcę. Prawdą jest, że organ nie posiada rejestrów korespondencji przychodzącej i wychodzącej za lata 2005-2008 (ksiąg kancelaryjnych) z Komisji Nadzoru Bankowego, natomiast księgi kancelaryjne Głównego Inspektora Nadzoru Bankowego zostały wybrakowane zgodnie z przepisami archiwalnymi dotyczącymi dokumentacji niearchiwalnej, której okres upłynął. Nie znaczy to jednak, że KNF nie posiada żądanych informacji. Jak to bowiem organ wskazał, posiada archiwalną dokumentację papierową za lata 2005 -2008, w której ręcznie należałoby wyszukać wskazane we wniosku pisma i dopiero ustalić ich liczbę według kryteriów wskazanych we wniosku. I ta okoliczność, której konieczności dokonania skarżący zdaje się nie zauważać, powoduje, że żadaną informację publiczną należy zakwalifikować jako

przetworzoną. Dlatego, skoro organ uznał, że wnioskodawca nie wykazał, iż uzyskanie tej informacji publicznej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, to zasadnie wydał decyzję na podstawie art. 16 ust. 1 DostInfPubU o odmowie udostępnienia żądanej przetworzonej informacji publicznej.

Za chybiony należy też uznać zarzut naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 DostInfPubU, który został prawidłowo zakwalifikowany przez autora skargi kasacyjnej jak przepis prawa materialnego. Jego zdaniem przepis ten został naruszony przez "błędne zastosowanie" "na skutek przyjęcia, iż wnioskowana informacja ma charakter przetworzony". Jednak w uzasadnieniu skargi kasacyjnej podaje się argumentację przemawiającą za błędną wykładnią tego przepisu i to w kontekście błędnie ustalonego przez organ i Sąd pierwszej instancji stanu faktycznego.

W związku z powyższym należy przypomnieć, że próba zwalczania ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd I instancji nie może następować przez zarzut naruszenia prawa materialnego (zob. wyrok NSA z 29 stycznia 2013 r., I OSK 2747/12, LEX nr 1269660; wyrok NSA z 6 marca 2013 r., II GSK 2327/11, LEX nr 1340137). Ocena zarzutu prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie konkretnego stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (zob. wyrok NSA z 6 marca 2013 r., II GSK 2328/11, LEX nr 1340138; wyrok NSA z 14 lutego 2013 r., II GSK 2173/11, LEX nr 1358369). Jeżeli skarżący uważa, że ustalenia faktyczne są błędne, ponieważ wadliwie ustalono okoliczności będące podstawą zakwalifikowania żądanej informacji jako przetworzoną, to zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię już choćby z tego powodu nie mógł osiągnąć skutku, a zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędne zastosowanie – gdyby nawet istniały podstawy do jego zrekonstruowania - jest co najmniej przedwczesny. Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może opierać się na wadliwym (kwestionowanym przez stronę) ustaleniu faktów (zob. wyrok NSA z 13 marca 2013 r., II GSK 2391/11, LEX nr 1296051). Błędne zastosowanie (bądź niezastosowanie) przepisów materialnoprawnych (również jako

następstwo ich błędnej wykładni) zasadniczo każdorazowo pozostaje w ścisłym związku z ustaleniami stanu faktycznego sprawy i może być wykazane pod warunkiem wcześniejszego obalenia tych ustaleń czy też szerzej - dowiedzenia ich wadliwości. Gdy skarżący nie podważy skutecznie okoliczności faktycznych sprawy czyniąc to także w ramach zarzutów naruszenia prawa materialnego, to zarzuty te należy ocenić jako bezskuteczne (por. wyrok NSA z 4 lipca 2013 r., I FSK 1092/12, LEX nr 1372071; wyrok NSA z 1 grudnia 2010 r., II FSK 1506/09, LEX nr 745674; wyroki NSA: z 11 października 2012 r., I FSK 1972/11; z 3 listopada 2011 r., I FSK 2071/09).

W tym miejscu podkreślić należy, że jak wyżej wykazano, w skardze kasacyjnej nie doszło do skutecznego podważenia stanu faktycznego ponieważ nie podniesiono w niej zarzutów naruszenia przepisów postępowania regulujących ustalanie stanu faktycznego będącego podstawą zaskarżonej decyzji. Wobec tego Naczelny Sąd Administracyjny dokonał oceny zarzutu naruszenia prawa materialnego w oparciu o stan faktyczny przyjęty przez organ i zaaprobowany przez Sąd pierwszej instancji.

Odnosnie do zarzutu naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 2 DostInfPubU. Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że zarzut ten nie został w jakikolwiek sposób uzasadniony. Przepis ten stanowi, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do wglądu do dokumentów urzędowych. W sytuacji żądania danych liczbowych dotyczących pism określonych we wniosku, stwierdzić tylko należy, że nie dotyczy on zatem wglądu do dokumentów urzędowych. Skoro przepis ten nie miał zastosowania w niniejszej sprawie, to nie mógł zostać przez Sąd naruszony.

Odnosząc się do argumentacji dotyczącej błędnej wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU należy wskazać, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU prawo do informacji publicznej obejmuje prawo do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Pojęcie "informacji publicznej przetworzonej" jest pojęciem nieostrym i nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane. Analiza dotychczasowego orzecznictwa sądowego daje

podstawę do odkodowania swojego rodzaju opisowej definicji tego pojęcia stanowiącej wynik wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU. Informacja publiczna przetworzona to zatem taka informacja publiczna, która:

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

- jest wynikiem ponadstandardowego nakładu pracy podmiotu zobowiązanego wymagającej użycia dodatkowych sił i środków oraz zaangażowania intelektualnego w stosunku do posiadanych przez niego danych i wyodrębniana w związku z żądaniem wnioskodawcy oraz na podstawie kryteriów przez niego wskazanych; jest to zatem informacja przygotowywana "specjalnie" dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów (por. wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13, LEX nr 1368968; por. też wyrok NSA z 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, LEX nr 281369) na podstawie pierwotnego zasobu danych (por. wyrok NSA z 12 grudnia 2012 r., I OSK 2149/12; wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13; wyrok NSA z 3 października 2014 r., I OSK 747/14);

- jest wynikiem działań wykraczających poza zakres działań mieszczących się w ramach podstawowych kompetencji organu – "przy rozstrzygnięciu tego typu spraw należy mieć na uwadze, że ograniczenie wprowadzone przepisem art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU w zakresie udzielania informacji publicznej przetworzonej ma zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupiać się będą nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych kompetencji, lecz na czynnościach związanych z udzielaniem informacji publicznej (wyroki NSA z 5 września 2013 r. I OSK 953/13, I OSK 866/13, I OSK 865/13); "proces powstawania informacji (przetworzonej) skupia podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej na jej wytworzeniu dla wnioskodawcy, odrywając go od przypisanych mu kompetencji i zadań, toteż ustawodawca zdecydował, że proces wy-

tworzenia nowej informacji w oparciu o posiadane dokumenty obwarowany będzie koniecznością wykazania, że jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego” (por. wyrok NSA z 9 października 2010 r., I OSK 1737/12);

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

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

- której przygotowanie jest zdeterminowane szerokim zakresem (przedmiotowym, podmiotowym, czasowym) wniosku, wymagającym zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) znacznej ilości dokumentów – ”informacja przetworzona w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU to nie tylko taka, która powstaje w wyniku poddania

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

Zatem przyjęta przez Sąd w zaskarżonym wyroku wykładnia art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU co do rozumienia pojęcia informacji przetworzonej jest prawidłowa.

W orzecznictwie trafnie wskazano, że na tle art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU nie można zaniechać indywidualnej klasyfikacji informacji publicznej w każdej konkretnej sprawie (zob. wyrok NSA z 18 sierpnia 2016 r., I OSK 19/15). Jak to wskazał Sąd pierwszej instancji, organ w celu udostępnienia żądanej informacji musiałby podjąć szereg czynności technicznych aby zebrać i zsumować pojedyncze informacje i wygenerować jakościowo nową informację, która nie istnieje w żądanej treści i postaci - zbiorczego ujęcia wszystkich pism stanowiących korespondencję pomiędzy podmiotami wskazanymi we wniosku. Niepodważanie stanu faktycznego w omawianym zakresie zwalnia Sąd kasacyjny od ponownej szczegółowej prezentacji stanowiska Sądu w tym zakresie, tj. przedstawiania tu opisanych przez organ czynności.

Należy tu jednak przypomnieć, że wnioskowane informacje dotyczą lat 2005-2008. Żądane informacje dotyczą w szczególności pod-

miotów już nieistniejących jakim była Komisja Nadzoru Bankowego i Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego. Okolicznością bezsporną jest fakt, że z mocy przepisu art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 180 ze zm.) dopiero od dnia 1 stycznia 2008 r. Komisja Nadzoru Finansowego wykonuje zadania należące dotychczas do Komisji Nadzoru Bankowego. Informacje objęte żądaniem skarżącego, także te z punktu 2 wniosku, dotyczą danych za lata 2005-2008, tj. archiwalnych. KNF chcąc zadośćuczynić żądaniom skarżącego musiałby sprawdzić całą posiadaną z tych lat dokumentację papierową i ewentualne rejestry istniejące w archiwach. W tym stanie rzeczy wskazywanie przez skarżącego, że przygotowanie wnioskowanej informacji wiązałoby się jedynie z kilkoma kliknięciami w komputerze i z przejrzaniem posiadanego przez KNF elektronicznego systemu obiegu dokumentów, nie jest uzasadnione i sprzeczne z niepodważonymi w skardze kasacyjnej okolicznościami ustalonymi przez organ. Organ wykazał, że od początku istnienia KNF funkcjonowały 3 elektroniczne systemy kancelaryjne służące do rejestracji korespondencji. Żaden z systemów nie przejmował też zasobów od poprzedniego systemu. Zatem w oparciu o obecnie istniejący w KNF system elektroniczny nie można ustalić danych żądanych przez Skarżącego. Natomiast w GINB dostępne były wyłącznie papierowe księgi kancelaryjne i zostały wybrakowane zgodnie z przepisami archiwalnymi dotyczącymi dokumentacji niearchiwalnej, której okres przechowywania upłynął. Ponadto rejestry korespondencji przychodzącej i wychodzącej za lata 2005-2008 (księgi kancelaryjne) z Komisji Nadzoru Bankowego nigdy nie były w posiadaniu KNF. Natomiast korespondencja pomiędzy Z. a G. SA i B. SA, jak wynika z ustaleń organu, nie jest objęta posiadanym obecnie przez Komisję Nadzoru Finansowego elektronicznym systemem kancelaryjnym. Dlatego przygotowanie dla skarżącego wnioskowanych zestawień wiązałoby się z wyselekcjonowaniem w poszczególnych systemach kancelaryjnych wszelkiej korespondencji, która zgodna byłaby z kryteriami wskazanymi przez skarżącego, a następnie sprawdzenie poprawności jej wyboru w dokumencie papierowym znajdującym się w archiwum.

Organ wykazał, że nie posiada gotowych zestawień korespondencji z lat 2005 - 2008, sporządzonych zgodnie z żądanym przez skarżącego kryterium podmiotowym i przedmiotowym, które mogłyby na zasadzie automatyzmu udostępnić skarżącemu. Co prawda w żadnym miejscu uzasadnienia zaskarżonej decyzji KNF nie wskazał wprost, że nie ma możliwości technicznych wytworzenia żądanej informacji, ale wynika to z kontekstu okoliczności i argumentacji wskazanych przez organ. W szczególności wynika to z faktu posiadania przez KNF od początku jego istnienia (tj. od 1 stycznia 2006 r.) 3 systemów elektronicznych, w sytuacji nieprzejmowania zasobu przez kolejny system. W rezultacie należy przyjąć, że obecny system nie zawiera danych żądanych przez skarżącego za lata 2005-2008. Dlatego Sąd pierwszej instancji słusznie przyjął, że udzielenie wnioskowanej informacji, nawet uwzględniającej tylko liczbę posiadanej korespondencji, wiązałoby się z koniecznością jej przygotowania specjalnie dla skarżącego i wymagałoby znacznych nakładów pracy, kosztów, czasu oraz konieczności wyznaczenia do przygotowania żądanej informacji grupy pracowników KNF.

Realizacja przepisów o dostępie do informacji publicznej nie może zaś prowadzić do zakłócenia prawidłowego funkcjonowania organów władzy publicznej w zakresie realizacji przez nie swoich podstawowych funkcji. Tymczasem jak to prawidłowo stwierdził Sąd pierwszej instancji, realizacja wniosku wymagałaby podjęcia przez organ dodatkowych czasochłonnych czynności oraz zaangażowania środków osobowych, które zakłóciłyby normalny tok działania Komisji Nadzoru Finansowego oraz wywarłyby negatywny wpływ na tok realizacji ustawowych zadań nałożonych na ten organ.

Z uwagi na to, że w zarzut naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU ograniczony został do wadliwej kwalifikacji żądanej informacji, za niezrozumiałe należy uznać lakoniczne wywody zawarte w uzasadnieniu tego zarzutu dotyczące nieprzedstawienia przez organ szczegółowego uzasadnienia w zakresie zakwalifikowania informacji jako przetworzonej. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego organ przywołał wystarczające okoliczności, które przemawiają za zakwalifikowaniem żądanej informacji za przetworzoną i w świetle

przedstawionej wyżej wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU słusznie ją tak zakwalifikował.

Biorąc zatem pod uwagę wyżej przedstawione rozumienie pojęcia informacji publicznej przetworzonej oraz odnosząc je do niepodważonej w skardze kasacyjnej konieczności przeprowadzenia wielu czynności w celu przygotowania żądanej informacji, należy stwierdzić, że także Sąd pierwszej instancji doszedł do słusznego przekonania, że informacja ta ma charakter informacji przetworzonej. W rezultacie Sąd pierwszej instancji prawidłowo również zastosował art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU w zw. z art. 16 ust. 1 DostInfPubU

W konsekwencji brak było przesłanek z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c). PostAdmU do uwzględnienia skargi przez Sąd pierwszej instancji, który prawidłowo na podstawie art. 151 PostAdmU ją oddalił.

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

Na podstawie art. 204 pkt 1 PostAdmU zasądzono od M. K. na rzecz Komisji Nadzoru Finansowego koszty postępowania kasacyjnego ograniczające się do wynagrodzenia radcy prawnego.

7.

Pojęcie "szczególnie istotnego interesu publicznego"

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 3 grudnia 2021 r.

III OSK 702/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)

Sędzia NSA Tamara Dzielakowska

Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.

**Niedopuszczalność udostępniania informacji stanowiących
tajemnicę zawodową**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 24 listopada 2021 r.
III OSK 4539/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz
Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)
Sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski

po rozpoznaniu w dniu 24 listopada 2021 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Stowarzyszenia [...] z siedzibą w W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 735/20 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia [...] z siedzibą w W. na decyzję Głównego Lekarza Weterynarii z dnia [...] lutego 2020 r. nr [...] w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

- 1. prostuje w zaskarżonym wyroku numer zaskarżonej decyzji Głównego Lekarza Weterynarii "[...]" na numer "[...]"**
- 2. oddala skargę kasacyjną**
- 3. oddala wniosek Głównego Lekarza Weterynarii o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 3 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 735/20, na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) zwanej dalej

”PostAdmU” oddalił skargę Stowarzyszenia (...) z siedzibą w W. na decyzję Głównego Lekarza Weterynarii z (...) lutego 2020 r. Nr (...) w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd pierwszej instancji wskazał, że organ zasadnie odmówił udostępnienia informacji publicznej w postaci listy podmiotów, do których trafiło mięso z ubojni w K. w 2018 r. do dnia zamknięcia ubojni. Zdaniem Sądu rację ma organ powołując się na art. 52 ust. 1 rozporządzenia 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności. Zgodnie z tym przepisem informacje dostępne dla członków sieci, odnoszące się do ryzyka grożącego zdrowiu ludzkiemu z powodu żywności lub pasz, generalnie są dostępne do wiadomości publicznej, ale zgodnie z zasadą informowania zawartą w art. 10 wskazanego rozporządzenia. W ogólności społeczeństwo posiada dostęp do informacji na temat identyfikacji produktu, natury ryzyka i podjętym środku. Jednakże, członkowie sieci, w tym Główny Lekarz Weterynarii podejmują kroki, aby zagwarantować, że organy i członkowie ich personelu nie ujawnią informacji uzyskanych do ujętych w rozporządzeniu celów (o którym mowa w sekcji 1 rozdziału IV), które ze swej natury są objęte tajemnicą zawodową we właściwie uzasadnionych przypadkach, z wyjątkiem informacji, które muszą być ogłoszone, jeżeli wymagają tego okoliczności, w celu ochrony zdrowia ludzkiego.

Zdaniem Sądu Wojewódzkiego, na gruncie stanu faktycznego sprawy organ wykazał, że żądana informacja w postaci listy podmiotów, do których trafiło mięso, zawarta w systemie wczesnego ostrzegania, o którym mowa w sekcji 1 rozdziału IV rozporządzenia 178/2002, nie stanowi informacji, która musi być ogłoszona w celu ochrony zdrowia ludzkiego, a zatem nie stanowi wyjątku od reguły poufności ustanowionej w art. 52 ust. 1 rozporządzenia. Powodem takiej decyzji był fakt, iż w odniesieniu do ww. żywności zachodziła potrzeba w postaci wycofania tej żywności z rynku oraz nakazania jej zniszczenia po wycofaniu. Konsekwentnie, w ocenie

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, organ wykazał, że wobec wycofania z obrotu produktów objętych zawiadomieniem RASFF, niebezpieczeństwo dla zdrowia zostało usunięte, a listy podmiotów, których ujawnienia domaga się skarżący, jako informacja uzyskana przez organ w związku z wykonywaniem obowiązków, nie podlegają udostępnieniu.

Skargę kasacyjną złożyło Stowarzyszenie (...) z siedzibą w W., zaskarżając powyższy wyrok w całości. Stowarzyszenie zarzuciło naruszenie przepisów postępowania, co mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania, tj.:

1. art. 141 § 4 PostAdmU w zw. z art. 107 § 3 KPA – przez zaniechanie przez WSA w Warszawie dokonywania własnej oceny prawnej decyzji i poprzestanie na powtórzeniu rozważań organu w niej zawartych.

Ponadto Stowarzyszenie zarzuciło naruszenie przepisów prawa materialnego:

2. art. 1 ust. 2 DostInfPubU, art. 5 ust. 1 u.d.l.p. w związku z art. 52 ust. 1 rozporządzenia 178/2002 - przez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, iż ograniczenie wynikające z art. 52 ust. 1 rozporządzenia 178/2002 dotyczy samego organu, chociaż dotyczy one wyłącznie pracowników organu, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie polegające na odmowie udostępnienia informacji publicznej,
3. art. 10 rozporządzenia 178/2002 - przez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, iż obowiązek Państwa do aktywnego informowania obywateli wyłącza uprawnienie obywateli do pozyskiwania informacji na wniosek.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Stowarzyszenie (...) z siedzibą w W. wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz o rozstrzygnięcie sprawy co do istoty przez uchylenie decyzji w całości i orzeczenie o kosztach postępowania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA w Warszawie. Ponadto wniosło o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego przez radcę prawnego, wedle norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że istota sporu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy przepisy rozporządzenia 178/2002 ustanawiają szczególnie tryb udostępnienia informacji i czy upoważniało to organ do odmowy udostępnienia informacji skarżącemu. Zdaniem autora skargi kasacyjnej Sąd pierwszej instancji nie dokonał żadnych własnych rozważań w przedmiocie znaczenia art. 10 i art. 52 rozporządzenia 178/2002, ograniczając się do powielenia treści zaskarżonej decyzji. Dalej autor skargi kasacyjnej wywodzi, że art. 52 ust. 1 in fine rozporządzenia 178/2002 dotyczy wyłącznie pracowników organu. Przepis ten nie ma wpływ na udostępnianie informacji publicznej, ani tym bardziej nie ustanawia odrębnego trybu jej udostępniania względem trybu zawartego w DostInfPubU. Podobnie należy interpretować art. 10 ww. rozporządzenia, który nakłada na podmioty państwowe, w tym organ, obowiązek informowania o zagrożeniach, ale nie wyłącza stosowania regulacji krajowych, w tym DostInfPubU

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Główny Lekarz Weterynarii wniósł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie na rzecz organu kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych. Zdaniem organu bezzasadny jest zarzut zaniechania przez WSA w Warszawie dokonania własnej oceny prawnej decyzji, ponieważ Sąd ten w uzasadnieniu wyroku wyjaśnił powody uznania zaskarżonej decyzji za zgodną z prawem. Odnosząc się do art. 52 ust. 1 rozporządzenia 178/2002 organ wskazał, że przepis ten nie dotyczy wyłącznie pracowników organu. Z przepisu tego wynika ogólna zasada zachowania poufności systemu wczesnego ostrzegania RASFF, która musi być przestrzegana przez wszystkich uczestników systemu, w tym przez organu. Dalej wskazano, że mięso poddane ubojowi (...) oraz (...) stycznia 2019 r. w ubojni w K. zostało wycofane z obrotu i jako takie nie stanowiło już zagrożenia dla zdrowia ludzkiego. Dlatego listy odbiorców, do których ww. mięso trafiło, nie stanowią informacji podlegającej ujawnieniu z uwagi na usunięcie zagrożenia dla zdrowia. Tymczasem wnioskowane dane stanowią informacje uzyskane przez organ w związku z wykonywaniem swoich obowiązków i jako takie nie powinny ulec rozpowszechnieniu, chyba że ich udostępnie-

nie jest konieczne celem usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzkiego.

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 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), zwanej dalej PostAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 PostAdmU i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 PostAdmU, które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Nie można zgodzić się z zarzutem naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU, którego skarżące Stowarzyszenie upatruje w zaniechaniu dokonania własnej oceny prawnej decyzji i poprzestaniu na powtórzeniu rozważań organu w niej zawartych. W przepisie tym ustawodawca ustanawia elementy jakie powinno zawierać uzasadnienie wyroku. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można Sądowi zarzucić, że nie zrealizował niezbędnych elementów uzasadnienia określonych w art. 141 § 4 PostAdmU, a których zamieszczenie pozwala odtworzyć sposób rozumowania Sądu. Tymi elementami są: a) opis historyczny sprawy, zawierający prezentację jej okoliczności faktycznych, przebiegu i stanowisk stron do momentu podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia zaskarżonego do Sądu administracyjnego, b) prezentacja stanowisk stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym obejmująca w pierwszym rzędzie zarzuty skargi oraz argumenty strony przeciwnej zawarte w odpowiedzi na nią, uzupełnione ewentualnie o stanowiska innych uczestników postępowania oraz c) stanowisko Sądu obejmujące wskazanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia wraz z jej wyjaśnieniem. Sporządzenie uzasadnienia

jest czynnością następczą w stosunku do podjętego rozstrzygnięcia, stąd też tylko w nielicznych sytuacjach naruszenie tej normy prawnej może stanowić skuteczną podstawę skargi kasacyjnej. Pamiętać bowiem należy, że usprawiedliwiony będzie zarzut naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU tylko wówczas, gdy pomiędzy tym uchynieniem a wynikiem postępowania sądownoadministracyjnego będzie istniał potencjalny związek przyczynowy. Do sytuacji, w której wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej, należy zaliczyć tę, gdy to uzasadnienie nie pozwala na kontrolę kasacyjną orzeczenia. Dzieje się tak wówczas, gdy nie ma możliwości jednoznacznej rekonstrukcji podstawy rozstrzygnięcia (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 lutego 2009 r. I OSK 487/08). Tymczasem te wszystkie elementy znajdują się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, a uzasadnienie części prawnej wyroku, jest wystarczające dla uzyskania informacji o przesłankach rozstrzygnięcia. Należy tu przypomnieć, że w sprawie już poprzednio Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 5 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1003/19, uchylił poprzednią decyzję Głównego Lekarza Weterynarii z (...) marca 2019 r., w uzasadnieniu którego Sąd ten dokonał oceny prawnej i poczynił wskazania co do dalszego postępowania, którymi stosownie do treści art. 153 PostAdmU, organ i Sądy ponownie rozpoznające sprawę są związane. Sąd pierwszej instancji stanowisko to przedstawił w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Zgodzić się można ze skarżącym kasacyjnie Stowarzyszeniem, że znaczna część rozważań Sądu jest powtórzeniem stanowiska organu zawartego w zaskarżonej decyzji. Jednak w okolicznościach niniejszej sprawy, w sytuacji przedstawienia przez organ prawidłowej i obszernej oraz wyczerpującej argumentacji i uznanie tej argumentacji przez Sąd pierwszej instancji za własną oraz powtórzenie jej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, nie świadczy o naruszeniu wymogów co do uzasadnienia wyroku wskazanych w art. 141 § 4 PostAdmU. Nie sposób też uznać, że Sąd naruszył w ten sposób przepis art. 107 § 3 KPA, który reguluje wymogi stawiane uzasadnieniu faktycznemu i prawnemu decyzji i jest adresowany do organu

administracji a nie do sądu.

Nie jest także zasadny zarzut naruszenia art. 1 ust. 2 DostInfPubU w zw. z art. 52 ust. 1 rozporządzenia 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE. L 31, z 28.01.2002 r. str. 1, ze zm.) - dalej powoływane jako rozporządzenie. Skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie upatruje tego naruszenia w ich błędnej wykładni polegającej na przyjęciu, iż ograniczenia wynikające z art. 52 ust. 1 rozporządzenia dotyczą samego organu, chociaż dotyczą one wyłącznie pracowników organu.

Z bardzo lakonicznego uzasadnienia skargi kasacyjnej nie wynika na czym miałyby polegać naruszenie art. 1 ust. 2 DostInfPubU, dlatego trudno odnieść się do stanowiska Stowarzyszenia w tym zakresie. Naruszony według skarżącego kasacyjnie przepis art. 1 ust. 2 DostInfPubU, co do zasady, dopuszcza możliwość odmiennego niż w ustawie o dostępie do informacji publicznej uregulowania kwestii dostępu do informacji publicznej w innych aktach prawnych. Konsekwencją takiego unormowania jest to, że ustawodawca dopuścił możliwość, by w innych normach prawnych znajdowały się odmiennie regulacje od tych jakie są zawarte w tej ustawie, a więc także m.in. np. zawężające krąg podmiotów uprawnionych do dostępu do informacji publicznej czy też odmiennie regulujących jego zasady. Dlatego ponownie należy przypomnieć, że w sprawie już poprzednio Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 5 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1003/19, uchylił poprzednią decyzję Głównego Lekarza Weterynarii z (...) marca 2019 r., w uzasadnieniu którego Sąd ten dokonał oceny prawnej i poczynił wskazania co do dalszego postępowania, którymi stosownie do treści art. 153 PostAdmU organ i Sądy ponownie rozpoznające sprawę były związane. Sąd pierwszej instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przywołał stanowisko Sądu z wyroku w sprawie sygn. akt II SA/Wa 1003/19 i oparte na nim stanowisko Głównego Lekarza Weterynarii. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 5 grud-

nia 2019 r. w ogólności uznał za prawidłowe stanowisko organu, że co do zasady jeżeli informacje żądane przez Stowarzyszenie należą do kategorii systemu wczesnego ostrzegania (RASFF), to przy zastosowaniu art. 1 ust. 2 DostInfPubU w zakresie uregulowanym w rozporządzeniu podlegają udostępnieniu według zasad w tym rozporządzeniu przewidzianych.

Powodem uchylenia zaskarżonej decyzji było to, że organ nie udowodnił, że żądane informacje należą do kategorii systemu wczesnego ostrzegania (RASFF). Jak to wskazał Sąd w zaskarżonym wyroku, organ po ponownym rozpoznaniu sprawy prawidłowo wykazał, że żądana informacja w postaci listy podmiotów, do których trafiło mięso, zawarta w systemie wczesnego ostrzegania, o którym mowa w sekcji 1 rozdziału IV rozporządzenia 178/2002, nie stanowi informacji, która musi być ogłoszona w celu ochrony zdrowia ludzkiego, a zatem nie stanowi wyjątku od reguły poufności ustanowionej w art. 52 ust. 1 rozporządzenia. Organ wskazał, że w ocenie Powiatowego Lekarza Weterynarii w O. zachodziła potrzeba zastosowania środka w postaci wycofania żywności z rynku i nakazania jej zniszczenia po wycofaniu. Główny Lekarz Weterynarii przedstawił w zaskarżonej decyzji informacje dotyczące wycofania z obrotu produktów objętych zawiadomieniem RASFF, wskazał na wydaną w tym przedmiocie decyzję Powiatowego Lekarza Weterynarii w O. z (...) stycznia 2019 r. Zdaniem Sądu pierwszej instancji organ wykazał też, że wobec wycofania z obrotu produktów objętych zawiadomieniem RASFF, niebezpieczeństwo dla zdrowia zostało usunięte, a listy podmiotów, których ujawnienia domaga się skarżące Stowarzyszenie, jako informacja uzyskana przez organ w związku z wykonywaniem obowiązków, nie podlegają udostępnieniu. Organ w sposób wyczerpujący uzasadnił stanowisko, że skoro żywność nie stanowi już zagrożenia, albowiem wycofana została z obrotu, to z uwagi na tajemnicę zawodową, o której mowa w art. 52 ust. 1 rozporządzenia, nie miał podstaw do udostępnienia żądanej informacji publicznej. W skardze kasacyjnej nie podniesiono zarzutów zmierzających do podważenia tych ustaleń Sądu. Zatem Naczelny Sąd Administracyjny dokonując oceny omawianego zarzutu oparł się na tych ustaleniach.

Przede wszystkim należy zauważyć, że Sąd pierwszej instancji nie stosował i nie dokonywał wykładni art. 5 ust. 1 DostInfPubU, zatem nie mógł tego przepisu naruszyć przez jego błędną wykładnię. Przy tym należy tu zauważyć, że w skardze kasacyjnej nie wskazano na czym miałyby polegać błędna wykładnia tego przepisu.

W kwestii naruszenia art. 52 ust. 1 rozporządzenia przede wszystkim należy wskazać, że reguluje on reguły poufności dla systemu wczesnego ostrzegania a stosownie do jego treści "Informacje dostępne dla członków sieci, odnoszące się do ryzyka grożącego zdrowiu ludzkiemu z powodu żywności lub pasz, generalnie są dostępne do wiadomości publicznej, zgodnie z zasadą informowania zawartą w art. 10. W ogólności społeczeństwo posiada dostęp do informacji na temat identyfikacji produktu, natury ryzyka i podjętym środkiem. Jednakże członkowie sieci podejmują kroki, aby zagwarantować, że członkowie ich personelu nie ujawnią informacji uzyskanych do ujętych celów niniejszej sekcji, które ze swej natury są objęte tajemnicą zawodową we właściwie uzasadnionych przypadkach, z wyjątkiem informacji, które muszą być ogłoszone, jeżeli wymagają tego okoliczności, w celu ochrony zdrowia ludzkiego.

W sprawie nie budzi wątpliwości, że Główny Lekarz Weterynarii jest członkiem sieci i posiada żądane informacje. Jednak trafnie ich nie udostępnił, ponieważ, żądane informacje w postaci list podmiotów do których dostarczono mięso, nie są informacjami na temat identyfikacji produktu, natury ryzyka i podjętym środkiem. A wobec wycofania produktów objętych zawiadomieniem RASFF niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzi zostało usunięte. Zatem informacje te nie mogą być objęte wyjątkiem od reguły poufności ustanowionej w art. 52 ust. 1 rozporządzenia.

Żądane informacje jako objęte tajemnicą zawodową ustanowioną w art. 52 ust. 1 rozporządzenia nie podlegają udostępnieniu, ponieważ organ wykazał okoliczności, z których wynika, że informacje te nie muszą być ogłoszone w celu ochrony zdrowia ludzkiego. A tylko w tym ostatnim przypadku mogłyby być udostępnione, tzn. gdyby ich udostępnienie miało wpływ na ochronę zdrowia ludzkiego. Żądane informacje, tj. listy podmiotów do których zostało przekazane

mięso, które następnie zostało wycofane z obrotu, nie powinny być udostępnione, ponieważ taka żywność nie stanowi już zagrożenia, a tym samym brak jest konieczności ochrony zdrowia. Przekazanie tej informacji mogłoby natomiast narazić na szkodę podmioty (odbiorców mięsa), które nie wytworzyły tej wadliwej żywności i już ją wycofały z obrotu.

Wbrew twierdzeniom Stowarzyszenia ograniczenie udostępniania informacji publicznej wynikające z art. 52 ust. 1 rozporządzenia nie dotyczy wyłącznie pracowników organu lecz także samego organu. Przepis art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002 określa zasady dotyczące reguł poufności dla RASFF. Zgodnie z powyższym przepisem informacje dostępne dla członków sieci odnoszące się do ryzyka grożącego zdrowiu ludzkiemu z powodu żywności lub pasz są udostępniane do wiadomości publicznej w zakresie ogólnej informacji na temat identyfikacji produktu, natury ryzyka i podjętego środka. Jednocześnie członkowie sieci podejmują kroki, aby zagwarantować, że członkowie ich personelu nie ujawnią informacji, które ze swej natury są objęte tajemnicą zawodową we właściwie uzasadnionych przypadkach, z wyjątkiem informacji, które muszą być ogłoszone, jeżeli wymagają tego okoliczności, w celu ochrony zdrowia ludzkiego. Ochrona tajemnicy zawodowej nie zapobiega przekazywaniu właściwym władzom informacji odnoszących się do efektywności rozpoznania rynku i wzmocnienia działań na polu żywności i pasz. Informacje objęte tajemnicą zawodową mogą obejmować poufność wstępnych postępowań wyjaśniających lub bieżących postępowań sądowych, dane osobowe, informacje chronione na mocy prawodawstwa krajowego i wspólnotowego dotyczącego w szczególności tajemnicy zawodowej, poufności obrad, stosunków międzynarodowych oraz obrony narodowej. Ponadto informacje poufne mogą stanowić informacje zawarte w dokumentach handlowych takie jak listy klientów lub odbiorców, rachunki i faktury, raporty wewnętrzne, dokumenty będące przedmiotem praw własności intelektualnej takie jak receptury, opisy procesów wytwórczych.

Ustanowiona w art. 52 rozporządzenia ogólna zasada zachowania poufności systemu wczesnego ostrzegania RASFF, musi być prze-

strzegana przez wszystkich uczestników systemu, zarówno przez pracowników jak i same organy będące członkami sieci (systemu wczesnego ostrzegania dla powiadamiania o bezpośrednim lub pośrednim niebezpieczeństwie grożącym zdrowiu ludzkiemu, pochodzącym z żywności lub pokarmu). Omawiane stanowisko Stowarzyszenia jest oczywiście nietrafne, bowiem idąc jego tokiem myślenia, zasada poufności o której mowa w art. 52 rozporządzenia stanowiąca doprecyzowanie wynikającej z art. 10 rozporządzenia zasady informowania o niebezpiecznej lub potencjalnie niebezpiecznej żywności, obowiązywałaby jedynie samych pracowników, zaś organy mogłyby udostępniać wszelkie posiadane informacje. Taka teza jest bezzasadna, bowiem zamiarem wprowadzenia zasady poufności jest nieupublicznianie informacji zawartych w systemie RASFF, za wyjątkiem tych wymienionych w przepisach art. 10 i 52 rozporządzenia oraz niezbędnych dla ochrony zdrowia ludzkiego. W praktyce zasada informowania musi być bowiem ograniczona zasadą poufności danych. Natomiast sam zakres informacji przekazywanych do publicznego odbiorcy musi być dopasowany do charakteru, powagi i rozmiaru ryzyka dla zdrowia.

Nie jest również zasadny zarzut naruszenia art. 10 rozporządzenia przez jego błędną wykładnię, polegająca na przyjęciu "iż obowiązek Państwa do aktywnego informowania obywateli wyłącza uprawnienie obywateli do pozyskiwania informacji na wniosek". Wbrew twierdzeniu skarżącego kasacyjnie, Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie zawarł takiej tezy. Sąd swojego rozstrzygnięcia nie oparł na art. 10 rozporządzenia lecz na art. 52 ust. 1 rozporządzenia w zw. z art. 1 ust. 2 DostInfPubU. Sąd będąc związany, na podstawie art. 153 PostAdmU, poprzednim wyrokiem z 5 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1003/19 przyjął, że w niniejszej sprawie zastosowanie mają przepisy szczególne wobec ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Przepis art. 10 rozporządzenia nakłada na władze publiczne obowiązek informowania społeczeństwa, że żywność lub pasza może stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt, i w zależności od charakteru, powagi i rozmiaru ryzyka, podjęcia stosownych kro-

ków w celu poinformowania opinii publicznej o charakterze ryzyka dla zdrowia, określając możliwie najdokładniej żywność lub paszę, bądź rodzaj żywności lub paszy, ryzyko, jakie mogą one stanowić oraz środki podjęte lub, które są planowane w celu zapobieżenia, zmniejszenia lub likwidacji ryzyka. Zatem przepis ten nie wyłącza stosowania regulacji krajowych, w tym DostInfPubU. Jednak skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie nie zauważyło, że to właśnie ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 1 ust. 2 stanowi, że jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw (i aktów prawnych im równoważnych) określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Taką częściowo odrębną regulacją są przepisy art. 10 i 52 rozporządzenia. Skoro przepis ustawy (krajowy) odsyła do stosowania przepisów rozporządzenia wspólnotowego, to niezasadne jest twierdzenie, że wykładnia przepisów tego rozporządzenia dokonana przez Sąd narusza "przepisy prawa krajowego w sprawie dostępu do dokumentów".

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

Wniosek organu o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego oddalono z uwagi na niespełnienie przesłanek z art. 204 pkt 1 PostAdmU, bowiem organ nie wykazał aby takie koszty poniósł.

Na podstawie art. 156 § 1 i 3 PostAdmU w zw. z art. 193 PostAdmU sprostowano w zaskarżonym wyroku oczywistą omyłkę pisarską w numerze zaskarżonej decyzji Głównego Lekarza Weterynarii "(...)" na numer "(...)"