

Sygn. akt III OSK 230/24

NSA
2026.08.10 10:51:52

Signer:

ODPIS
2.5.12.7 = VAPPL 32515880
Public key:
RSA/4096 bits



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lipca 2026 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Wojciech Jakimowicz
Sędziowie: sędzia NSA Sławomir Wojciechowski (sprawozdawca)
sędzia del. WSA Arkadiusz Windak

Protokolant: asystent sędziego Kamil Grabiński

po rozpoznaniu w dniu 17 lipca 2026 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Totalizatora Sportowego sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 13 czerwca 2023 r., sygn. akt II SA/Wa 115/23
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska
z siedzibą w Warszawie
na decyzję Totalizatora Sportowego sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie
z dnia 10 listopada 2022 r.
w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy inspektor sądowy

Agnieszka Chustecka

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 13 czerwca 2023 r., sygn. akt II SA/Wa 115/23, wydanym po rozpoznaniu sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie (dalej jako: „Stowarzyszenie”) na decyzję Totalizatora Sportowego sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej jako: „spółka TS” lub „podmiot zobowiązany”) z dnia 10 listopada 2022 r. w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c oraz art. 200 i art. 205 § 2 w zw. z art. 209 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (aktualnie obowiązujący tekst jednolity Dz.U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.), zwanej dalej "p.p.s.a." - w pkt. 1. sentencji wyroku uchylił zaskarżoną decyzję, a w pkt. 2. sentencji wyroku zasądził od spółki TS na rzecz Stowarzyszenia zwrot kosztów postępowania sądowego.

Wyrok wydano w poniższym stanie faktycznym i prawnym.

Wnioskiem z dnia 25 czerwca 2018 r., złożonym za pośrednictwem poczty elektronicznej, Stowarzyszenie zwróciło się do spółki TS o udostępnienie informacji publicznej w postaci:

- listy podmiotów, którym Totalizator Sportowy przekazał środki finansowe na podstawie umowy sponsorskiej, umowy darowizny, partnerstwa lub w formie dotacji w latach 2013-2017;

- kwot poszczególnych płatności na podstawie umowy sponsorskiej, umowy darowizny, partnerstwa lub przekazanych w formie dotacji w latach 2013-2017;

- informacji na temat powodów, dla których Spółka wsparła finansowo te konkretne podmioty.

Natomiast zaskarżoną decyzją z dnia 10 listopada 2022 r. spółka TS, działając na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 - dalej także: "k.p.a.") oraz art. 16 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., 902 - dalej także: "u.d.i.p."), po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia z dnia 25 czerwca 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej obejmującej zestawienie listy podmiotów, którym Totalizator Sportowy sp. z o.o. przekazał środki finansowe na podstawie umowy sponsorskiej, umowy darowizny, partnerstwa lub w formie dotacji w latach 2013-2017 oraz zestawienie kwot poszczególnych płatności na podstawie umowy sponsorskiej,

umowy darowizny, partnerstwa lub przekazanych w formie dotacji w latach 2013-2017 - odmówiła udostępnienia informacji publicznej.

Decyzja została wydana w warunkach związania spółki TS prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2022 r., sygn. akt III OSK 1276/21, którym to wyrokiem Sąd II instancji oddalił skargę kasacyjną spółki TS od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SAB/Wa 689/18, w sprawie ze skargi Stowarzyszenia na bezczynność Totalizatora Sportowego sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na ww. wniosek Stowarzyszenia.

Ponadto rozpoznając wniosek Stowarzyszenia, spółka TS przed wydaniem zaskarżonej decyzji, a już po wydaniu wyroku przez NSA, pismem z dnia 18 października 2022 r. wezwała skarżące Stowarzyszenie do wykazania, w jakim zakresie uzyskanie wnioskowanych informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W uzasadnieniu tego wezwania spółka TS wskazała, że zestawienie listy podmiotów, którym spółka przekazała środki finansowe na podstawie umowy sponsorskiej, umowy darowizny, partnerstwa w latach 2013-2017 oraz zestawienie kwot poszczególnych płatności na podstawie umowy sponsorskiej, umowy darowizny, partnerstwa w latach 2013-2017, stanowi informację publiczną przetworzoną, albowiem spółka nie posiada gotowych zestawień. Podmiot zobowiązany stwierdził, że aby udostępnić skarżącemu Stowarzyszeniu wnioskowane dane, zmuszony byłby do przygotowania zestawień zgodnie z wytycznymi i zakresem wskazanym przez skarżące Stowarzyszenie.

Ustosunkowując się do powyższego wezwania, Stowarzyszenie poinformowało podmiot zobowiązany, że jest organizacją, która zajmuje się zwiększaniem przejrzystości sfery publicznej i dąży do podnoszenia standardów m.in. w spółkach komunalnych i spółkach skarbu państwa. Strona skarżąca wskazała jednocześnie, że przygotowała raport dotyczący przejrzystości w spółkach komunalnych, z którego wnioski będą służyły podniesieniu ich przejrzystości. Skarżące Stowarzyszenie zauważyło, że przedstawiło we wspomnianym raporcie konkretne rekomendacje, w szczególności dotyczące:

- wprowadzenia procedur przyznawania dotacji/darowizn/stypendiów/sponsoringu,

- publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej procedur przyznawania dotacji/darowizn/stypendiów/sponsoringu,
- publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej rejestru wszystkich przyznanych dotacji/darowizn/stypendiów/sponsoringu.

Skarżące Stowarzyszenie wskazało ponadto, że przygotowane rekomendacje wynikają z opracowań OECD dotyczących przejrzystości spółek państwowych i innych spółek publicznych. Stowarzyszenie zaznaczyło też, iż OECD wskazuje, że to właśnie obywatele są ich najważniejszym właścicielem, co w konsekwencji powoduje, że spółki te muszą się rozliczać przed obywatelami. Skarżące Stowarzyszenie stwierdziło również, że przejrzystość takich spółek leży w interesie publicznym. Dodało, że jednym z mechanizmów wprowadzonych, np. w Litwie, jest publikacja informacji o przekazywanych darowiznach.

Podsumowując, skarżące Stowarzyszenie stwierdziło w swoich wyjaśnieniach, że przejrzystość w tym zakresie jest dyskutowana w Europie, właśnie w kontekście interesu publicznego. Z kolei nieprzejrzystość tego obszaru, jak wskazało Stowarzyszenie w przesłanym na wezwanie piśmie, zwiększa ryzyko budowania przez rządową większość poparcia politycznego i nepotyzmu, a także ukrywania wydatków, których ze względu na zasady przejrzystości nie można dokonać z budżetu.

Natomiast w uzasadnieniu wydanej, negatywnej dla Stowarzyszenia decyzji spółka TS odmówiła udostępnienia żądanej informacji publicznej z dwóch przyczyn.

Po pierwsze, spółka uznała, że żądana informacja ma charakter informacji przetworzonej. W tym zakresie stwierdziła, że dokonała oszacowania liczby dokumentów, które podlegałyby czynnościom związanym z udostępnieniem żądanej informacji. Podmiot zobowiązany stwierdził, że okazała się ona znaczna. Poza tym, spółka TS zauważyła, że z uwagi na to, iż wniosek dotyczy podmiotów, którym spółka przekazała środki finansowe na podstawie umowy sponsorskiej, umowy darowizny, partnerstwa, tj. zarówno przedsiębiorców, jak i osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, w odniesieniu do znacznej części tych podmiotów spółka przed ich udostępnieniem zobowiązana jest zbadać, czy ich udostępnienie nie narusza prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy. Spółka TS stwierdziła bowiem, że wskazane w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ograniczenia nakładają na spółkę obowiązek pozyskania

oświadczeń od osób fizycznych i przedsiębiorców, czy rezygnują z przysługujących im praw.

Ponadto, spółka TS podkreśliła, że przetworzenie informacji w niniejszej sprawie nie polega wprawdzie na wytworzeniu nowej informacji, jednakże – jej zdaniem - wskazana wyżej prędochołność i wysokość nakładów skutkują tym, że suma informacji prostych musi być traktowana jako informacja przetworzona.

Po drugie zaś, uznała, że w sprawie uzyskanie informacji przetworzonej nie jest uzasadnione przesłanką szczególnej istotności dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). W tej części, zdaniem spółki TS, Stowarzyszenie nie wykazało żadnych realnych i konkretnych możliwości wykorzystania żądanej informacji publicznej dla dobra ogółu lub ochrony interesu publicznego, a co za tym idzie - nie można było przyjąć, że istniały jakieś realne, konkretne, możliwości wykorzystania żądanej informacji w sposób, który mógłby znacząco wpłynąć na realizację interesu publicznego. Stowarzyszenie nie zapewniło bowiem, że uzyskana informacja publiczna zostanie realnie wykorzystana w celu ochrony interesu publicznego lub usprawnienia funkcjonowania organów państwa. Sam zaś zamiar opublikowania informacji o działalności organu administracji publicznej szerszemu gronu obywateli nie może uzasadniać żądania wytworzenia nowej jakościowo informacji w stosunku do już istniejącej. Spółka TS stwierdziła także, że wszystkie przedstawione przez skarżące Stowarzyszenie okoliczności mają charakter powszechny, w żaden sposób niezwiązany ze Stowarzyszeniem. Zdaniem spółki TS, w swej istocie wspomniane okoliczności odwołują się do łatwości pozyskiwania danych o podmiotach objętych wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej przez nieograniczony krąg odbiorców. Według podmiotu zobowiązanego, tego rodzaju argumentacja nie wskazuje jednak na kwalifikowany charakter informacji, jako informacji szczególnie istotnej dla interesu publicznego.

Na powyższą decyzję Stowarzyszenie wniosło skargę do WSA w Warszawie.

Sąd I instancji stwierdził, że skarga zasługiwała na uwzględnienie.

W ocenie WSA w Warszawie spółka TS, wydając sporną decyzję, dopuściła się przede wszystkim - mogącego mieć zasadniczy wpływ na wynik sprawy - naruszenia przepisów procedury administracyjnej, a w szczególności art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a., a także art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 16 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., z uwagi na niedostateczne wyjaśnienie w uzasadnieniu przedmiotowej decyzji, dlaczego uznała, że wnioskowana przez stronę

skarżącą informacja w postaci zestawienia listy podmiotów, którym Totalizator Sportowy sp. z o.o. przekazała środki finansowe na podstawie umowy sponsorskiej, umowy darowizny, partnerstwa lub w formie dotacji w latach 2013-2017 oraz zestawienia kwot poszczególnych płatności na podstawie umowy sponsorskiej, umowy darowizny, partnerstwa lub przekazanych w formie dotacji w latach 2013-2017 - stanowi informację przetworzoną, o której mowa w tym ostatnim przepisie. W konsekwencji podmiot zobowiązany nie podjął należytej próby wykazania, że rzeczywiście zachodziła konieczność wskazania przez skarżące Stowarzyszenie, iż uzyskanie przez nie wnioskowanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Jednocześnie, niezależnie od powyższego zarzutu, Sąd uznał, iż spółka TS, wydając sporną decyzję administracyjną, dopuściła się - mogącego mieć zasadniczy wpływ na wynik sprawy - naruszenia przepisów procedury administracyjnej, a w szczególności art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a., a także art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 16 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, z uwagi na niedostateczne wyjaśnienie w uzasadnieniu tej decyzji, dlaczego uznała, że skarżące Stowarzyszenie nie wykazało w sposób wystarczający, że udostępnienie mu wnioskowanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., a także z uwagi na brak należytego odniesienia się w zakresie wspomnianej oceny nie tylko do unormowań prawnych dotyczących zasad funkcjonowania stowarzyszeń, ale przede wszystkim do dotychczasowej szeroko zakrojonej w sferze publicznej działalności tego Stowarzyszenia i istoty jego udziału w umacnianiu prawa dostępu obywateli do informacji publicznej, a tym samym możliwości wpływu na wykorzystywanie uzyskanych informacji publicznych dla poprawy funkcjonowania podmiotów publicznych wydatkujących publiczne środki finansowe.

Sąd uznał, że w następstwie wskazanych powyżej istotnych uchybień, spółka TS - odmawiając stronie skarżącej udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej - nie dokonała prawidłowych ustaleń w zakresie zaistnienia przesłanek zastosowania przepisów art. 16 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Tym samym, Sąd stwierdził, że spółka TS, wydając sporną decyzję w przedmiocie odmowy udostępnienia skarżącemu Stowarzyszeniu wnioskowanej informacji publicznej - dopuściła się w powyższym zakresie istotnego naruszenia

zasady praworządności wyrażonej w przepisach art. 6 k.p.a. i art. 7 *in principio* k.p.a. oraz art. 7 Konstytucji RP.

Sąd podkreślił, że w zakresie pierwszego naruszenia spółka wskazała jedynie, że liczba dokumentów okazała się „znaczna”, ale nie przybliżyła w żaden sposób, jak czasochłonne „czynności intelektualne” mogłyby być związane z działaniami pracowników spółki zmierzającymi do wykonania tych wykazów (zestawienia listy podmiotów).

To z kolei prowadziło do drugiego naruszenia, ponieważ do oceny tego, czy wnioskodawca prawidłowo wykazał, że uzyskanie żądanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, organ winien przejść dopiero po jednoznacznym wyjaśnieniu w uzasadnieniu decyzji przyczyn zakwalifikowania wnioskowanej informacji, jako informacji przetworzonej, co jednak w sprawie nie nastąpiło.

W odniesieniu do przesłanki uzyskania informacji przetworzonej w zakresie w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, Sąd przypomniał, powołując się na dotychczasowe orzecznictwo sądowoadministracyjne, że wnioskodawca powinien posiadać obiektywne i autentyczne, a nie tylko potencjalne, możliwości posłużenia się informacją przetworzoną do podjęcia działań dla poprawy sytuacji określonej grupy społecznej lub naprawy instytucji publicznych. Natomiast spółka TS nie przeprowadziła dokładnej analizy istoty funkcjonowania tego typu stowarzyszeń, jak skarżące, ale przede wszystkim nie dokonała, działając również *ex officio*, jakiegokolwiek szerszej analizy dotychczasowej szeroko zakrojonej w sferze publicznej działalności skarżącego Stowarzyszenia i istoty jego udziału w bieżących wydarzeniach, na podstawie których społeczeństwo obywatelskie kształtuje - szczególnie w ostatnich 8 latach - swój ogląd (obserwację), w tym również swój niepokój związany z funkcjonowaniem spółek z udziałem Skarbu Państwa i wydatkowaniem przez nie publicznych środków finansowych.

Tym samym, spółka TS zignorowała potrzebę przeprowadzenia całościowej, wszechstronnej oceny tych wszystkich istotnych elementów składających się na funkcjonowanie skarżącego Stowarzyszenia, na podstawie których ocenia się właśnie możliwość wpływu wnioskodawcy na wykorzystywanie uzyskanych informacji publicznych dla poprawy funkcjonowania organów państwa, czy też spółek z udziałem Skarbu Państwa takich, jak m.in. spółka Totalizator Sportowy sp. z o.o., w tym m.in. w zakresie racjonalizacji, czy też zasadności wydatkowania przez tego typu podmioty publicznych środków finansowych.

Według Sądu I instancji, podmiot zobowiązany pominął m.in. twierdzenia Stowarzyszenia, że uzyskanie żądanej informacji publicznej mieściło się w celach i dążeniach Stowarzyszenia do odpolitycznienia spółek z udziałem Skarbu Państwa i promowania tym samym pozytywnego wizerunku tego typu podmiotów, a także do umacniania niezależności managementów tego typu spółek od czynnika *stricte* politycznego, przeprowadza dosyć szeroko zakrojoną i powszechnie znaną wśród społeczeństwa działalność, która zmierza do przeciwstawienia się wszelkim formom tworzenia warunków, w tym również o podłożu *stricte* finansowym, do niegospodarnego, czy wręcz nielegalnego, wykorzystywania majątku publicznego pod naciskiem nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez czynnik polityczny (właściwego ministra). W konsekwencji Sąd uznał, że, wbrew stanowisku wyrażonemu w decyzji, Stowarzyszenie nie jest tylko wąską organizacją reprezentującą wyłącznie swoje interesy, ale spełnia ważne funkcje społeczne, albowiem ma wpływ na lepsze postrzeganie spółek z udziałem Skarbu Państwa, a także na umacnianie konstytucyjnych gwarancji dostępu obywateli do informacji publicznej.

Z tych wszystkich powodów WSA w Warszawie uchylił zaskarżoną decyzję.

Do wyroku zgłoszono zdanie odrębne. Wynika z niego, że sędzia, który przy głosowaniu nie zgodził się z większością składu orzekającego uznał, że skarga winna była ulec oddaleniu. Uzasadniając swoje stanowisko sędzia wskazał, że przedmiotem wniosku było żądanie udostępnienia informacji przetworzonej oraz, że nie wystąpiły nadzwyczajne okoliczności – uzyskanie tego rodzaju informacji nie było szczególnie istotne dla interesu publicznego, a w konsekwencji spółka TS była uprawniona do odmowy udostępnienia żądanej informacji, zaś decyzja w tym przedmiocie nie naruszała prawa.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła spółka TS, reprezentowana przez radcę prawnego. Skarżąca kasacyjnie zaskarżyła wyrok WSA w Warszawie w całości.

Wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji. Wystąpiła również o zasądzenie od Stowarzyszenia na jej rzecz kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych na podstawie art. 201 p.p.s.a. w związku z art. 205 p.p.s.a. Oświadczyła też, że wnosi o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła:

- 1) Naruszenia prawa procesowego mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
 - a) art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt c/ p.p.s.a. w zw. z art. 7.k.pa., art. 77 k.p.a., art. 80 k.p.a. oraz 107 k.p.a. w zw. z art. 16 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.
 - poprzez uznanie, że skarżąca kasacyjnie niedostatecznie wyjaśniła w uzasadnieniu decyzji dlaczego uznała, że wnioskowana przez Stowarzyszenie informacja stanowi informację przetworzoną,
 - poprzez uznanie, że skarżąca kasacyjnie niedostatecznie wyjaśniła w uzasadnieniu decyzji, że Stowarzyszenie nie wykazało, że udostępnienie mu wnioskowanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego,
 - b) art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt c p.p.s.a. w zw. z art. 6.k.p.a. poprzez uznanie, że skarżąca kasacyjnie wydając decyzję w przedmiocie odmowy udostępnienia Stowarzyszeniu wnioskowanej informacji dopuściła tym działaniem do naruszenia zasady praworządności.
- 2) Naruszenie prawa materialnego, tj.:
 - a) art. 7 Konstytucji RP poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że skarżąca kasacyjnie, działając jako organ wydający decyzję w przedmiocie odmowy udostępnienia Stowarzyszeniu wnioskowanej informacji publicznej, dopuściła się naruszenia zasady praworządności.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę przesłanki uzasadniające nieważność postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. Granice skargi kasacyjnej są wyznaczone przez zakres zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji oraz podniesione i poddane konkretyzacji podstawy kasacyjne.

Zgodnie z treścią art. 174 p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Powyższe ustawowe podstawy kasacyjne wymagają od skarżącego kasacyjnie ich konkretyzacji poprzez sformułowanie tzw. zarzutów kasacyjnych. Oznacza to, że jeżeli – tak jak w rozpoznawanej sprawie – nie zachodzi nieważność postępowania zakres postępowania kasacyjnego wyznacza strona wnosząca skargę kasacyjną przez przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie.

W rozpatrywanej sprawie skarżąca kasacyjnie oparła skargę kasacyjną, wskazując obie podstawy – naruszenia przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a.).

Rozpoznawszy skargę kasacyjną, w tak określonych granicach, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nie miała ona usprawiedliwionych podstaw i tym samym podlegała oddaleniu.

Niezasadny okazał się pierwszy z postawionych zarzutów skargi kasacyjnej, a mianowicie zarzut naruszenia art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt c/ p.p.s.a. w zw. z art. 7 k.p.a., 77 k.p.a. art. 80 k.p.a., 107 k.p.a. w zw. z art. 16 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., a stwierdzona niezasadność tego zarzutu skutkowałą niezasadnością pozostałych, sformułowanych w skardze kasacyjnej zarzutów.

Na wstępie należało wyjaśnić, że w postępowaniu w sprawie udostępnienia informacji publicznej przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie do decyzji, o których mowa w art. 16 ust. 1 u.d.i.p., to jest do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 tej ustawy. Norma ta nie wiąże tej formy rozstrzygnięcia z konkretną, charakterystyczną materialną podstawą odmowy udostępnienia informacji publicznej, a zatem należy przyjąć, że dotyczy wszelkich podstaw odmowy udostępnienia takiej informacji, w tym odmowy udostępnienia informacji przetworzonej z uwagi na brak „szczególnej istotności dla interesu publicznego” w jej uzyskaniu. W takiej sytuacji, obowiązkiem organu jest wykazanie w uzasadnieniu decyzji, dlaczego określoną informację traktuje jako przetworzoną, co oznacza nie tylko konieczność wyjaśnienia, co rozumie przez informację przetworzoną, ale także odniesienia tego rozumienia do wnioskowanej informacji oraz innych okoliczności konkretnej sprawy. Dopiero zaś po takim ustaleniu, organ może dokonać analizy, czy po stronie wnioskującej o dostęp do informacji przetworzonej występuje opisana „szczególna istotność”. W obydwu zaś przypadkach podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej obowiązują

zasady właściwe postępowaniu wyjaśniającemu i dowodowemu, tj. obowiązuje przede wszystkim zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), którą organ (podmiot zobowiązany) może urzeczywistnić w prowadzonym postępowaniu administracyjnym tylko poprzez wszechstronne zebranie materiału dowodowego (art. 77 k.p.a.) i jego swobodną ocenę (art. 80 k.p.a.). Natomiast rezultaty tych działań organu powinny zostać odzwierciedlone w uzasadnieniu decyzji (art. 107 § 3 k.p.a.).

Przenosząc powyższe rozważanie na grunt kontrolowanej instancyjnie sprawy, NSA doszedł do przekonania, że Sąd I instancji prawidłowo uznał, że spółka TS odmawiając udostępnienia żądanej informacji nie wypełniła powyższych zasad i nie ustaliła w sposób nimi wymagany okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy zarówno w zakresie charakteru żądanej informacji jako informacji przetworzonej oraz w zakresie wystąpienia w sprawie „szczególnej istotności interesu publicznego w uzyskaniu takiej informacji”.

Nie ustaliła zatem w sposób wystarczający, czy w sprawie wystąpiły okoliczności właściwie dla hipotezy normy prawnej wynikającej z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

I tak, należało zgodzić się z Sądem I instancji, że w każdym przypadku, gdy podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej powołuje się na to, że ma ona charakter przetworzony i okoliczność ta stanowi podstawę decyzji administracyjnej o odmowie jej udostępnienia, zobowiązany jest w uzasadnieniu tej decyzji podać fakty, które będą tę ocenę potwierdzać. Konieczne jest więc wykazanie, jakie konkretnie działania należy podjąć celem przetworzenia informacji, ilu pracowników i przez jaki czas będzie zaangażowanych w ten proces, czy żądane informacje składają się z informacji prostych, a jeżeli tak, to gdzie i w jakich kategoriach zbiorów się znajdują, w jakim zakresie i przez jaki okres praca organu będzie zakłócona, czy przetworzenie informacji będzie się wiązało z ponadstandardowymi nakładami finansowymi, etc. Chodzi więc o podanie takiego zbioru informacji, które pozwolą sądowi na pozytywną weryfikację przyjętego w decyzji stanowiska, że żądana informacja publiczna jest informacją przetworzoną (por. np. wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2025 r., sygn. akt III OSK 6850/21, Legalis nr 3223013).

Natomiast, jak słusznie zauważył Sąd I instancji, spółka TS ograniczyła się w tym zakresie do ogólnego stwierdzenia, że dokonała oszacowania liczby dokumentów, które podlegałyby czynnościom związanym z udostępnieniem żądanej

informacji, a liczba tych dokumentów okazała się znaczna, przy czym, jedynie dodatkowo spółka zwróciła też uwagę na potencjalną możliwość wystąpienia w odniesieniu do żądanych informacji ochrony tajemnicy prywatności na mocy art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.

Oczywistym zatem było, że wnioskodawca z uzasadnienia decyzji o takiej treści nie mógł powziąć wiadomości nie tylko o rzeczywistym zakresie, ale i procesie przetworzenia informacji prostych w złożone (przetworzone), a w rezultacie nie mógł poznać zastosowanych kryteriów, na podstawie których podmiot zobowiązany zakwalifikował żądane informacje jako przetworzone. Mimo wadliwości takiej kwalifikacji prowadziło to bezpośrednio do dalszych istotnych wad prawnych decyzji, tj. do nałożenia na Stowarzyszenie obowiązku wykazania przesłanki „szczególnej istotności”, a następnie nieuwzględnienia w tej części stanowiska wnioskodawcy.

W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że „Wnioskodawca żądający informacji publicznej przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej dla jej uzyskania powinien wykazać nie tylko, że jest ona ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców ale również, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego. Charakter lub pozycja podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji mają wpływ na ocenę istnienia szczególnego interesu publicznego” (por. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2025 r. , sygn. akt III OSK 2778/22, *Legalis* nr 3310516).

W świetle powyższego niezrozumiała była odmowa przyznania tej „szczególnej istotności” żądanym w sprawie informacjom skoro Stowarzyszenie od wielu lat w ramach swej działalności specjalizuje się w uzyskiwaniu informacji publicznych szczególnie istotnych społecznie, wykonuje w tym zakresie kontrolę społeczną działalności Państwa (władz publicznych), a w tej konkretnej sprawie żądało informacji o sposobie wydatkowania środków publicznych spółki z udziałem Skarbu Państwa w ramach zawieranych przez nią umów sponsorskich, partnerskich i darowizn oraz kryteriów wyboru kontrahentów tych umów. Zainteresowanie społeczne spółkami Skarbu Państwa i działaniami mający na celu zwiększenie ich przejrzystości, a zarazem odpolitycznienie ich funkcjonowania, wzbudzało na przestrzeni wielu lat duże zainteresowanie społeczne, a w ciągu ostatnich lat

zainteresowanie to znacząco wzrosło, uzyskując wręcz przymiot powszechności (notoryjności). Uwaga ta dotyczy także i spółki TS.

Odmowa przyznania „szczegółnej istotności” w uzyskaniu żądanych informacji była zatem w pierwszej kolejności przedwczesna - z uwagi na brak zamieszczenia w decyzji wyczerpującego uzasadnienia dla kwalifikacji żądanych informacji publicznych jako przetworzonych, a następnie wadliwa - z uwagi na pominięcie okoliczności dotyczących znaczenia dotychczasowej działalności Stowarzyszenia oraz treści żądanych informacji i celu w jakim Stowarzyszenie chciało je uzyskać.

W sprawie, w ocenie NSA, doszło zatem do naruszenia przepisu art. 7, art. 77, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. w zakresie ustalenia i wyjaśnienia przesłanek, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., co czyniło zaskarżoną decyzję administracyjną decyzją jedynie formalnie wydaną na podstawie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p., lecz decyzją materialnie wadliwą, tzn. nieprawidłowo uzasadnioną w świetle materialnych przesłanek ustawowych z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Sąd I instancji zobowiązany był taką decyzję uchylić, co też uczynił na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a. Wykluczało to z kolei zastosowanie przytoczonego w zarzucie skargi kasacyjnej przepisu art. 151 p.p.s.a., czyli wykluczało to oddalenie skargi wniesionej przez Stowarzyszenie do WSA w Warszawie.

Jak już wskazano powyżej, czyniło to pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej zarzutami niezasadnymi.

W ramach tych pozostałych zarzutów skarżąca kasacyjnie wywodzi, że Sąd I instancji nieprawidłowo stwierdził, że dopuściła się ona naruszenia zasady praworządności, po pierwsze w jej ujęciu procesowym (zarzut naruszenia art. 6 k.p.a. postawiony w powiązaniu z przepisem art. 151 i przepisem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.), a po drugie w jej ujęciu konstytucyjnym – materialnym (zarzut niewłaściwego zastosowania art. 7 Konstytucji RP).

Wbrew stanowisku skarżącej kasacyjnie, w sprawie doszło jednak do naruszenia tych zasad, co Sąd I instancji wyjaśnił w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Spółka TS dopuściła się naruszenia art. 6 k.p.a. właśnie przez wskazane przez Sąd I instancji naruszenia zasad postępowania wyjaśniającego (dowodowego), ale także prawa materialnego – art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Z kolei naruszenie przepisu art. 7 Konstytucji RP dotyczyło i wynikało z naruszenia przepisu art. 61 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji. Doszło bowiem do odmowy realizacji publicznego (konstytucyjnego)

prawa podmiotowego do uzyskania informacji o działalności podmiotu publicznego poprzez błędne (niewystarczająco ustalone i uzasadnione) zastosowanie wobec wnioskodawcy ograniczeń ustawowych w dostępie do tych informacji, które ustrojodawca wymienił z kolei w przepisie art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Skoro zatem wniesiona skarga kasacyjna nie miała usprawiedliwionych podstaw, to Naczelny Sąd Administracyjny skargę tę oddalił na podstawie art. 184 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy inspektor sądowy

Agnieszka Chustecka