



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 października 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz

Sędziowie: Sędzia NSA Sławomir Wojciechowski

Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 10 października 2025 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej partii politycznej Platforma Obywatelska RP z siedzibą w Warszawie

od punktu 1 wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 9 lutego 2024 r. sygn. akt II SA/Wa 417/23

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą

w Warszawie

na decyzję partii politycznej Platforma Obywatelska RP z siedzibą w Warszawie

z dnia 22 grudnia 2022 r. nr 1/2022

w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpis.

Za zgodność z oryginałem

Magdalena Podniebieniecka

Magdalena Podniebieniecka
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 lutego 2024 r. sygn. akt II SA/Wa 417/23, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie na decyzję partii politycznej Platforma Obywatelska RP z siedzibą w Warszawie z dnia 22 grudnia 2022 r. nr 1/2022 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, uchylił zaskarżoną decyzję (pkt 1), a także zasądził zwrot kosztów postępowania (pkt 2).

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Wnioskiem dnia 30 czerwca 2021 r. Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dalej: „Stowarzyszenie”, „wnioskodawca”, „skarżący”) wystąpiła do Platformy Obywatelskiej Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „Partia”; „organ”) o udzielenie:

- 1) informacji o wszystkich umowach zawartych przez Partię z kontrahentami od 1 stycznia 2020 r. do dnia sporządzenia odpowiedzi na wniosek, poprzez podanie stron umowy, jej przedmiotu, kwoty na jaką opiewała oraz daty jej zawarcia;
- 2) historii rachunków bankowych Partii ze wszystkich kont od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia sporządzania odpowiedzi na wniosek;
- 3) skanów uchwał podjętych od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia sporządzania odpowiedzi na wniosek dotyczących wysokości składek w tym uchwał zmieniających;
- 4) skanów umów i porozumień z innymi partiami politycznymi, stowarzyszeniami, fundacjami, ruchami politycznymi zawartych w okresie od 1 stycznia 2020 r. do dnia sporządzania odpowiedzi na wniosek.

W odpowiedzi na powyższe, w dniu 19 lipca 2021 r., skarżący uzyskał od Partii wiadomość mailową, w której wskazała, iż nie prowadzi rejestru umów, ani innego wykazu, który umożliwiłby rozpoznanie złożonego przez Stowarzyszenie wniosku, a jego ewentualne przygotowanie wymagałoby zaangażowania co najmniej jednego pracownika w pełnym wymiarze czasu pracy, na co najmniej kilka dni. Dodatkowo Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej wskazała, że salda rachunków bankowych zawierają informacje dotyczące prywatności osób fizycznych, które nie wykonują funkcji publicznych oraz nie prowadzą działalności gospodarczej, a ich automatyczna anonimizacja nie jest możliwa.

Tym samym Partia wskazała, że konieczne jest w tym kontekście wykazanie przez skarżącego szczególnego interesu dla pozyskania ww. danych.

Partia udzieliła natomiast odpowiedzi w zakresie pkt 3 i 4 złożonego wniosku i wskazała, że w okresie od 1 stycznia 2020 r. do dnia udzielenia niniejszej informacji nie były podejmowane żadne uchwały dotyczące wysokości składek ani nie były zawierane żadne umowy i porozumienia z innymi partiami politycznymi, stowarzyszeniami, fundacjami i ruchami politycznymi.

W odpowiedzi na powyższe, skarżący wskazał, że wnioskowane informacje nie dotyczą informacji publicznej przetworzonej. Przygotowanie odpowiedzi wymaga bowiem jedynie wyszukania informacji i dokonania ewentualnego wyłączenia jawności części informacji. W wyniku powyższego nie powstanie nowa jakościowo informacja, ani nie jest konieczne dokonywanie analiz. W związku z powyższym, nie zachodzi konieczność wykazywania szczególnej istotności dla interesu publicznego w pozyskaniu wnioskowanych danych.

W dniu 15 grudnia 2021 r. skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Wyrokiem z dnia 9 maja 2022 r., sygn. akt II SAB/Wa 2/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uwzględnił złożoną przez Stowarzyszenie skargę i zobowiązał Platformę Obywatelską do rozpoznania tiret pkt 1 i 2 wniosku skarżącego.

W wyniku powyższego, po rozpatrzeniu wniosku z dnia 30 czerwca 2021 r., Partia polityczna Platforma Obywatelska RP decyzją z dnia 22 grudnia 2022 r. nr 1/2022, odmówiła udostępnienia informacji wobec niewykazania przez wnioskodawcę, że uzyskanie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Na powyższą decyzję Stowarzyszenie pismem z dnia 5 lutego 2023 r. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

W odpowiedzi na skargę Partia Platforma Obywatelska wniosła o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w powołanym wyżej wyroku uznał, że skarga była zasadna i zasługiwała na uwzględnienie.

Uzasadniając swoje stanowisko Sąd I instancji wskazał, że w realiach niniejszej sprawy partia polityczna Platforma Obywatelska nie kwestionuje jawności swoich finansów. Istota sporu sprowadza się natomiast do odpowiedzi na pytanie, czy można przyjąć, jak to podnosi skarżące Stowarzyszenie, że – co do zasady – również historia rachunku bankowego partii politycznej – jako dokument – stanowi w całości informację publiczną i w związku z tym podlega udostępnieniu w tym trybie (tiret 2 wniosku o udostępnieniu informacji publicznej).

Oceniając przebieg postępowania Sąd I instancji uznał, że nie można jednak zgodzić się ze skarżącym, że historia rachunków bankowych Partii ze wszystkich jej kont (za wskazany okres), obrazująca wszelkie operacje finansowe dokonywane przez ten podmiot, który zawarł umowę z bankiem o prowadzenie rachunku bankowego, jako całościowy dokument stanowi informację publiczną. Oczywiście prawdą jest, że historia rachunku bankowego partii politycznej może zawierać pewne informacje publiczne, przede wszystkim związane z wydatkowaniem przez partię pozyskanych publicznych środków finansowych, jednak nie można uznać, że wszystkie zawarte w takiej historii przychody i wydatki dotyczą spraw publicznych i w konsekwencji, że cała treść dokumentu stanowiącego historię rachunków bankowych podlega udostępnieniu jako informacja publiczna, a także że historia rachunku bankowego rozumiana jako postać dokumentu, czyli wyciąg z rachunku bankowego ma charakter informacji publicznej. Tak rozumiana historia rachunku bankowego nie stanowi sama w sobie informacji o sprawie publicznej, obrazuje bowiem operacje, jakie są dokonywane przez podmiot, który zawarł z bankiem umowę o prowadzenie rachunku bankowego, potwierdzające stan konta, przychody i wydatki, a zatem dotyczy kwestii związanych z obsługą finansową danego podmiotu w związku z zawartą umową o prowadzenie rachunku bankowego.

W ocenie Sądu, historia rachunków bankowych partii politycznej nie stanowi informacji o sprawie publicznej, podobnie jak informacji publicznej nie stanowią np. wydruki czy kserokopie formularzy PIT-11 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 1172/17), jak tak też informacji o sprawie publicznej nie stanowi historia rachunku bankowego (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z 12 stycznia 2018 r., sygn. akt II SAB/Wa 415/17; z 12 października 2018 r., sygn. akt II SAB/Wa 234/18; z 4 grudnia 2019 r., sygn. akt II SAB/Wa 531/19).

W rozpoznawanej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że w konsekwencji, skoro konstrukcja żądania zawarta w tiret 2 wniosku Stowarzyszenia z dnia 30 czerwca 2021 r. nie stanowi informacji publicznej, to – w ocenie Sądu - nie było podstaw do stosowania przez partię polityczną przepisu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, zwana dalej: „u.d.i.p.”), a tym samym brak było podstaw do wydania decyzji. W związku z powyższym Partia powinna pisemnie powiadomić skarżącego (a więc w drodze czynności materialno-technicznej), że wnioskowana informacja o

przekazanie historii rachunków bankowych Partii ze wszystkich kont (za wskazany we wniosku okres) nie ma waloru informacji publicznej. Zatem wydanie decyzji o odmowie jej udostępnienia było nieprawidłowe, gdyż forma ta jest zastrzeżona wyłącznie do takich sytuacji, gdy dany podmiot dysponuje informacją publiczną, lecz wobec przeszkód prawnych nie może jej udostępnić. Inaczej określając, organ w zakresie wniosku Stowarzyszenia z dnia 30 czerwca 2021 r., o którym mowa w tiret 2 - odmawiając w trybie decyzji udzielenia tej informacji z tego powodu, że wniosek o udostępnienie informacji w tym zakresie stanowi informację przetworzoną - dopuścił się naruszenia prawa procesowego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 16 ust. 1 u.d.i.p., gdyż wnioskowana informacja o przekazanie historii rachunków bankowych (kont) Partii po prostu nie stanowi informacji publicznej.

W niniejszej sprawie Sąd I instancji również wskazał, że organ wadliwie też przyjął, że informacja, o którą wnosili skarżący w zakresie wszystkich umów zawartych przez Partię z kontrahentami od 1 stycznia 2020 r. do dnia sporządzenia odpowiedzi na wniosek, poprzez podanie stron umowy, jej przedmiotu oraz kwoty na jaką opiewała oraz daty jej zawarcia, stanowi informację przetworzoną, co stanowiło podstawę do wydania zaskarżonej decyzji także w zakresie tiret 1 wniosku Stowarzyszenia.

W rozpoznawanej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił pogląd skarżącego, że informacje objęte jego wnioskiem w tiret 1 - są w gruncie rzeczy informacjami prostymi, które podlegają udostępnieniu bez wykazania przez wnioskodawcę jakiegokolwiek interesu w ich pozyskaniu. Wniosek skarżącego sprowadza się bowiem do udostępnienia informacji o umowach zawartych przez Partię z kontrahentami, ze wskazaniem stron umowy, jej przedmiotu, kwoty na jaką była zawarta oraz daty jej zawarcia. Trafnie przy tym przyjmuje skarżący, że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji musi każdorazowo podejmować określone czynności materialno-techniczne, służące do realizacji wniosku. Gdyby każdą konieczność odszukania dokumentów traktować jako przetworzenie informacji, prawo do informacji publicznej przestałoby być powszechne, a tym samym nie czyniłoby zadość postanowieniom Konstytucji RP. Takie czynności organu jak odszukanie dokumentów i ich analiza pod względem treści są zwykłymi czynnościami, które nie mają wpływu i nie dają podstaw do zakwalifikowania żądanych dokumentów, jako informacji przetworzonej. Również sam fakt czasochłonnego procesu odnajdywania żądanej informacji, czy też jej porządkowania, nie stanowi o przetworzeniu informacji

publicznej, albowiem taka informacja nie jest informacją nową. Podobnie proste zliczenie danych znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, nie stanowi o przetworzeniu informacji publicznej.

Zdaniem Sądu, powyższej konstatacji nie zmienia także podnoszona przez organ konieczność anonimizacji i usunięcie danych prawnie chronionych ani sugestia, że „jest to praca na wiele godzin i partia nie dysponuje zasobem kadrowym umożliwiającym realizację takiego wniosku bez uszczerbku dla funkcjonowania organizacji”. Sąd świadomie przy tym użył określenia „sugestia”, gdyż organ nawet szacunkowo nie wyjaśnił, ile osób i przy jakim to „ponadprzeciętnym” zaangażowaniu oraz nakładzie organizacyjnym musiało by „pracować przez wiele godzin” dla realizacji przedmiotowego wniosku. Sąd zauważył, że gdyby nawet uznać takowe za realne, to nie sposób stwierdzić, aby paraliżowało to pracę organu, skoro nawet nie wykazano ile osób zatrudnionych jest w Partii, które mogłyby taką pracę wykonać czy też ile osób należałoby zatrudnić dla sprawnej realizacji wniosku skarżącego. Jednocześnie podkreślić należy, że sam fakt czasochłonnego procesu odnajdywania żądanej informacji, czy jej anonimizacji nie może stanowić o przetworzeniu informacji publicznej, albowiem taka informacja nie jest informacją nową (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 września 2014 r. VIII SA/Wa 717/14).

Podsumowując w ocenie Sądu zgodzić należało się z zarzutem skargi, że zaprezentowany przez organ sposób uzasadnienia nakładów pracy co do uznania żądanych informacji jako „informacji przetworzonej” ma jedynie charakter rozważań „teoretycznych” i nie może zastąpić uzasadnienia decyzji. Tym samym, skoro organ nie wykazał, że w realiach sprawy mamy do czynienia z informacją przetworzoną, żądanie od skarżącego wykazania szczególnej istotności dla interesu społecznego, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. było nieuzasadnione.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniosła partia polityczna Platforma Obywatelska RP z siedzibą w Warszawie, zaskarżając wyrok w części obejmujący punkt 1 i zarzucając mu naruszenie przepisów postępowania tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259, zwana dalej: „p.p.s.a.”) w związku z art. 16 ust. 1 u.d.i.p., a także art. 141 § 4 zdanie drugie p.p.s.a. w związku z art. 153 p.p.s.a. poprzez nieumieszczenie w uzasadnieniu wyroku wskazań prawnych, co do

dalszego postępowania organu, oraz naruszenie prawa materialnego tj. art. 3 ust. 1 pkt. 1 u.d.i.p. poprzez błędną interpretację.

Mając powyższe na uwadze skarżąca kasacyjnie Partia polityczna wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie jego punktu pierwszego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji lub zmianę wyroku w ten sposób, że zaskarżona decyzja zostaje uchylona w części obejmującej odmowę udostępnienia sald rachunków bankowych partii, a także zasądzenie kosztów postępowania w przypadku uchylenia zaskarżonego wyroku.

Powyższe zarzuty rozwinięto w uzasadnieniu skargi kasacyjnej.

Pismem procesowym uzupełniającym skargę kasacyjną z dnia 10 czerwca 2024 r. skarżąca kasacyjnie Partia oświadczyła, że zrzeka się rozprawy.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skoro w niniejszej sprawie pełnomocnik strony skarżącej kasacyjnie – na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. – zrzekł się rozprawy, a strona przeciwna w ustawowym terminie nie zawnioskowała o jej przeprowadzenie, to rozpoznanie skargi kasacyjnej nastąpiło na posiedzeniu niejawnym, zgodnie z art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpatrywaniu sprawy na skutek wniesienia skargi kasacyjnej związany jest granicami tej skargi, a z urzędu bierze pod rozważenie tylko nieważność postępowania w wypadkach określonych w § 2, z których żaden w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego orzeczenia determinują zakres kontroli dokonywanej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten, w odróżnieniu od wojewódzkiego sądu administracyjnego, nie bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów postawionych w skardze kasacyjnej.

Podstawy, na których można oprzeć skargę kasacyjną zostały określone w art. 174 p.p.s.a. Przepis art. 174 pkt 1 p.p.s.a. przewiduje dwie postacie naruszenia prawa materialnego, a mianowicie błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Przez błędną wykładnię należy rozumieć niewłaściwe zrekonstruowanie treści normy prawnej wynikającej z konkretnego przepisu, natomiast przez niewłaściwe zastosowanie, dokonanie wadliwej subsumcji przepisu do ustalonego stanu faktycznego. Również druga podstawa kasacyjna wymieniona w art. 174 pkt 2 p.p.s.a.

– naruszenie przepisów postępowania – może przejawiać się w tych samych postaciach, co naruszenie prawa materialnego, przy czym w wypadku oparcia skargi kasacyjnej na tej podstawie skarżący powinien nadto wykazać istotny wpływ wytkniętego uchybienia na wynik sprawy.

Odnosząc się do zarzutów skargi kasacyjnej stwierdzić należy, że uzasadnieniu zaskarżonego wyroku także nie można zarzucić, że nie realizuje ono niezbędnych elementów uzasadnienia określonych w art. 141 § 4 p.p.s.a., a których zamieszczenie pozwala odtworzyć sposób rozumowania Sądu. 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 p.p.s.a. tylko wówczas, gdy pomiędzy tym uchybieniem a wynikiem postępowania sądowoadministracyjnego 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 dnia 25 lutego 2009 r. I OSK 487/08). Co więcej Sąd ma obowiązek zwięzłego przedstawienia stanu sprawy, co obejmuje nie tylko przytoczenie ustaleń dokonanych przez organ administracji publicznej, ale także ich ocenę pod względem zgodności z prawem. Tymczasem te wszystkie elementy znajdują się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, a uzasadnienie części prawnej wyroku jest wystarczające dla uzyskania informacji o przesłankach rozstrzygnięcia. Fakt, że strona skarżąca kasacyjnie nie zgadza się z argumentacją Sądu I instancji zaprezentowaną w uzasadnieniu, nie została nią przekonana, a wręcz uważa ją za błędną nie oznacza jeszcze naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a.

Zarzut kasacyjny naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. powiązany został z błędną jego interpretacją.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej – czyli, innymi słowy, prawo dostępu do informacji publicznej (art. 2 ust. 1 u.d.i.p.) – obejmuje m.in. uprawnienia do "uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego". Choć ustawodawca posłużył się w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. terminem "informacja przetworzona", to go nie zdefiniował ani nawet bliżej nie określił. A termin "informacja prosta" w u.d.i.p. w ogóle nie występuje.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 marca 2018 r. o sygn. akt I OSK 1526/16 "informacja prosta" może być definiowana w sposób negatywny, jako informacja, która nie wymaga przetworzenia (zob. P. Sitniewski, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Wrocław 2011, s. 55). Każda informacja prosta nie jest zatem informacją przetworzoną i odwrotnie: informacja przetworzona nie jest informacją prostą. Wadą definicji negatywnej jest fakt, że nie oddaje ona istoty tego rodzaju informacji. Dlatego też, poszukując pozytywnej definicji informacji prostej, można uznać, że taką informacją jest informacja, którą podmiot zobowiązany może udostępnić w takiej formie, w jakiej ją posiada (zob. wyrok NSA z 05.12.2013 r., I OSK 1857/13, CBOSA). Informacja prosta to taka, która jest już w posiadaniu zobowiązanego i może zostać od razu udzielona wnioskodawcy, a jej wyodrębnienie ze zbiorów informacji (rejestrów, zbiorów dokumentów, akt postępowań) nie jest związane z koniecznością poniesienia pewnych kosztów osobowych lub finansowych trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji. Informacja prosta nie zmienia się w informację przetworzoną poprzez proces przekształcenia, a zatem udostępnienie informacji prostej nie wiąże się z koniecznością wykonania pewnych dodatkowych, ponadprzeciętnych czynności, które z informacji prostych tworzyłyby nową informację. Informacja prosta może być udostępniona od razu w formie, w jakiej jest w posiadaniu zobowiązanego, albo też może być udostępniona wtedy, gdy po pewnych zwykłych, niewymagających większego wysiłku czynnościach może zostać udostępniona. Czynności takie nie powodują powstania nowej informacji, lecz tylko stanowią pewne jej "obrobienie", tak aby mogła zostać udostępniona wnioskodawcy.

W kwestii dotyczącej interpretacji pojęcia "informacji przetworzonej" należy odwołać się do rozważań zawartych m. in. w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2018 r., sygn. akt I OSK 915/16, w którym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że analiza dotychczasowego orzecznictwa sądowego daje podstawę do odkodowania swojego rodzaju opisowej definicji tego pojęcia stanowiącej wynik wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. 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. wyroki NSA z: 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13, 17 października 2006 r., I OSK 1347/05) na podstawie pierwotnego zasobu danych (por. wyroki NSA z: 12 grudnia 2012 r., I OSK 2149/12, 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13, 3 października 2014 r., I OSK 747/14);

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

- może być jakościowo nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego (por. wyroki NSA z: 28 kwietnia 2016 r., I OSK 2658/14, 5 stycznia 2016 r., I OSK 33/15). Ten rodzaj informacji publicznej stanowi jakościowo nowy typ informacji, przygotowany specjalnie dla wnioskodawcy, a zatem to taka informacja, której organ wprost nie posiada i dla jej wytworzenia niezbędne jest przeprowadzenie pewnych działań na posiadanych już informacjach. W wyniku tych działań powstaje nowa jakościowo informacja. Nie jest ona jedynie innym technicznie zestawieniem danych, innym sposobem ich uszeregowania, ale stanowi jakościowo

nową informację, prowadzącą zazwyczaj do określonej oceny, czy interpretacji danego zjawiska (zob. wyrok WSA z 23.09.2009 r., II SA/Wa 978/09, CBOSA; podobnie wyroki NSA: z 30.10.2008 r., I OSK 951/08; z 27.06.2013 r., I OSK 529/13 – CBOSA). Przetworzenie informacji wymaga więc dokonania stosownych działań analitycznych, zebrania lub zsumowania pojedynczych informacji na podstawie różnych kryteriów wynikających z treści wniosku (zob. wyrok NSA z 05.03.2013 r., I OSK 3097/12, CBOSA). Informacją przetworzoną jest taka informacja, która nie była w posiadaniu zobowiązanego, ale została przygotowana "specjalnie" dla wnioskodawcy, wedle wskazanych przez niego kryteriów. Podnosi się jednak, że często przygotowanie takiej informacji wiąże się z poniesieniem określonych środków finansowych i organizacyjnych, często trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami organu państwa (zob. wyrok NSA z 05.09.2013 r., I OSK 865/13, CBOSA). Powstanie tego rodzaju informacji powoduje, że dla jej wytworzenia koniecznym jest zaangażowanie ponadprzeciętnych zasobów zobowiązanego, niezwiązanych z jego zwykłą, codzienną działalnością;

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

liczby dokumentów – "informacja przetworzona w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej to nie tylko taka, która powstaje w wyniku poddania posiadanych informacji analizie albo syntezie i wytworzenia w taki właśnie sposób nowej jakościowo informacji (...); w pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku, wymagający zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) wielu dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób, pomimo że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej (por. wyroki NSA z: 2 października 2014 r., I OSK 140/14, 21 września 2012 r., I OSK 1477/12, 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11, 8 czerwca 2011 r., I OSK 426/11, 17 października 2006 r., I OSK 1347/05).

W judykaturze wskazuje się na praktyczną trudność z wytyczeniem granicy pomiędzy informacją przetworzoną, a informacją prostą, udostępnioną po wykonaniu na niej pewnych czynności umożliwiających jej udostępnienie. Problem pojawia się bowiem, gdy wnioskodawca wnosi o przedstawienie mu wielu informacji prostych. W tym zakresie spotyka się w orzecznictwie dwa odmienne poglądy. Zgodnie z pierwszym – tracącym, jak się wydaje, już na aktualności – nie stanowi informacji przetworzonej proste zebranie danych z wielu dokumentów, jakimi organ dysponuje. O tym, czy daną informację należy traktować jako przetworzoną, a nie prostą, nie może decydować pracochętność konieczna do jej wytworzenia, czy udostępnienia (wyrok NSA z 19.03.2013 r., I OSK 2875/12, CBOSA), a więc charakteru takiej informacji nie mogą zmienić ewentualne trudności podmiotu wykonującego zadania publiczne w udostępnieniu informacji (wyrok NSA z 14.09.2012 r., I OSK 1292/12, CBOSA). Zbiór szeregu informacji prostych, nawet gdy ich zebranie powoduje konieczność wykonania pewnych działań angażujących pracowników i środki zobowiązanego, nie powoduje, że informacje proste przekształcają się w informację przetworzoną. Z kolei drugi pogląd reprezentowany w orzecznictwie i doktrynie – obecnie już raczej dominujący – wskazuje, że w pewnych przypadkach suma informacji prostych posiadanych przez adresata wniosku może przekształcić się w informację przetworzoną, jeżeli uwzględnienie wniosku wymaga ich zgromadzenia poprzez przegląd materiałów

źródłowych, w których są zawarte, a ilość informacji prostych konieczna dla sporządzenia wykazu wskazanego we wniosku jest znaczna i angażuje po stronie wnioskodawcy środki i zasoby konieczne dla jego prawidłowego funkcjonowania (zob. wyrok NSA z 06.10.2011 r., I OSK 1199/11, CBOSA; podobnie wyrok NSA z 17.05.2012 r., I OSK 416/12, CBOSA). W referowanym tu nurcie orzeczniczym przyjmuje się więc – ogólnie rzecz ujmując – że także suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników, szerokiego zakresu wniosku powodującego konieczność przekształcenia (zanonimizowania) wielu dokumentów, co może zakłócić normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudnić wykonywanie przypisanych mu zadań, może być uznane za przetworzenie informacji prostych w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. (por. wyroki NSA: z 09.08.2011 r., I OSK 792/11; z 25.04.2012 r., I OSK 202/12; z 05.03.2015 r., I OSK 863/14; z 04.08.2015 r., I OSK 1645/14; z 25.11.2016 r., I OSK 1513/15; z 14.04.2017 r., I OSK 2791/16; z 26.03.2018 r., I OSK 2349/17; z 27.03.2018 r., I OSK 1526/16 – CBOSA).

Zaprezentowane w uzasadnieniu skargi kasacyjnej stanowisko nie odbiega zarówno od wyżej zaprezentowanej wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., jak i przyjętej przez Sąd I instancji. Podkreślić należy, że strona skarżąca kasacyjnie w zasadzie nie wskazała własnej, odrębnej od przyjętej przez Sąd I instancji wykładni tego przepisu. Całość argumentacji stanowi w zasadzie polemikę z przyjętym przez Sąd I instancji stanowiskiem. Przypomnieć należy, że podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię wykazać należy, iż sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, a autor skargi kasacyjnej powinien przedstawić jaka jego zdaniem powinna być prawidłowa wykładnia kwestionowanego przepisu. Dokonując analizy tego zarzutu, a przede wszystkim uzasadnienia skargi kasacyjnej należy dojść do wniosku, że strona skarżąca kasacyjnie kwestionuje nie tyle błędną wykładnię art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. przyjętą przez Sąd I instancji, ile prawidłowość zastosowania tego przepisu w odniesieniu do okoliczności faktycznych sprawy. Taka jednak postać zarzutu naruszenia prawa materialnego nie została podniesiona. Nadto 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 odpowiada lub nie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa.

Strona skarżąca kasacyjnie kwestionuje bowiem ustalenia i oceny w zakresie stanu faktycznego sprawy, tj. podważa prawidłowość dokonanej przez Sąd I instancji oceny wnioskowanej w sprawie informacji jako przetworzonej. W związku z tym należy podkreślić, że zgodnie z ugruntowanymi poglądami prezentowanymi w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego niedopuszczalne jest zastępowanie zarzutu naruszenia przepisów postępowania, zarzutem naruszenia prawa materialnego i za jego pomocą kwestionowanie ustaleń faktycznych. Próba zwalczania ustaleń faktycznych poczynionych przez sąd pierwszej instancji nie może nastąpić przez zarzut naruszenia prawa materialnego (zob. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., I OSK 2747/12, LEX nr 1269660; wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., II GSK 2327/11, LEX nr 1340137). Ocena zarzutu naruszenia 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 dnia 6 marca 2013 r., II GSK 2328/11, LEX nr 1340138; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., II GSK 2173/11, LEX nr 1358369). Jeżeli strona skarżąca kasacyjnie uważa, że ustalenia faktyczne są błędne, to zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędne zastosowanie jest co najmniej przedwczesny, zaś zarzut naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię – niezasadny. Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może opierać się na wadliwym (kwestionowanym przez stronę) ustaleniu faktu (zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., II GSK 2391/11, LEX nr 1296051). Dlatego również z tego powodu omawiany zarzut okazał się niezasadny.

Nie jest również zasadny zarzut naruszenia art. 153 p.p.s.a., który obowiązuje bezwzględnie, aby organ administracji publicznej oraz sąd administracyjny orzekający ponownie w tej samej sprawie, nie pominęły oceny prawnej wyrażonej wcześniej w orzeczeniu sądowym, gdyż ocena ta wiąże ich w sprawie. Związanie samego sądu administracyjnego, w rozumieniu art. 153 p.p.s.a. oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych, które są sprzeczne z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania w razie stwierdzenia braku zastosowania się organu administracji publicznej do wskazań w zakresie dalszego postępowania. Jednak w niniejszej sprawie nie sposób zarzucić, aby Sąd I instancji nie zastosował się do wiążącej oceny prawnej wyrażonej we wcześniejszym orzeczeniu sądowym wydanym w niniejszej sprawie, gdyż takiego nie było.

Niezrozumiały jest zarzut naruszenia art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Autor skargi kasacyjnej nie wskazał w jaki sposób został naruszony ten przepis – przez błędną wykładnię czy też przez błędne zastosowanie. Zarzut naruszenia tego przepisu nie został w ogóle uargumentowany w uzasadnieniu skargi kasacyjnej. Podkreślić jedynie należy, że z treści tego przepisu wynika, iż podmiot zobowiązany może odmówić udostępnienia informacji publicznej oraz umorzyć postępowanie o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 jedynie w drodze decyzji.

W konsekwencji nie jest także zasadny zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. Ma on charakter wynikowy i jego zastosowanie przez sąd I instancji jest za każdym razem rezultatem uznania, że w sprawie zaistniało tego rodzaju naruszenie przepisów regulacji procesowej, która uzasadniałaby wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonego przejawu działania administracji publicznej

Skoro podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty okazały się nieskuteczne, Naczelny Sąd Administracyjny nie miał podstaw do jej uwzględnienia, co skutkowało oddaleniem skargi kasacyjnej w oparciu o art. 184 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Poutnik
Młodziejewska
sekretarz sądowy