

sygn. akt: I OSK 1641/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 października 2020 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Marek Stojanowski
Sędzia NSA Jolanta Rudnicka
Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 12 października 2020 r.

na posiedzeniu niejawnym w izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej

Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy

z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt: II SA/Bd 1000/19

w sprawie ze skargi

Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie

na decyzję Dyrektora Kujawsko-Pomorskiego Oddziału Wojewódzkiego

Narodowego Funduszu Zdrowia w Bydgoszczy

z dnia 12 września 2019 r. nr 8/2019/IPub./ZRP

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Łopkowska
Łopkowska
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyrokiem z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt: II SA/Bd 1000/19 oddalił skargę Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie na decyzję Dyrektora Kujawsko-Pomorskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w Bydgoszczy z dnia 12 września 2019 r. nr 8/2019/IPub./ZRP w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Wnioskiem z dnia 11 lipca 2019 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie zwróciło się do Kujawsko-Pomorskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w Bydgoszczy o udostępnienie informacji publicznej poprzez podanie listy lekarzy specjalistów geriatry, którzy są wykazani w oddziale funduszu jako realizujący refundowane przez NFZ świadczenia zdrowotne w 2019 r. Stowarzyszenie wniosło, by lista zawierała imię i nazwisko lekarza specjalisty geriatry, dni i godziny w miesiącu, w których realizuje te świadczenia, a także adres placówki, w której to się odbywa.

W odpowiedzi na wniosek Dyrektor Kujawsko-Pomorskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w Bydgoszczy poinformował pismem z dnia 24 lipca 2019 r., że wnioskowana informacja publiczna ma charakter informacji przetworzonej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 o dostępie do informacji publicznej i w związku z powyższym wezwał wnioskodawcę do wykazania, że uzyskanie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W piśmie z dnia 26 sierpnia 2019 r. Stowarzyszenie stwierdziło, że wnioskowana informacja jest informacją prostą, a nie przetworzoną.

Decyzją z dnia 12 września 2019 r., nr ZRP.0123.47.2019 Dyrektor Kujawsko-Pomorskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w Bydgoszczy odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej uznając, że ma ona charakter przetworzony, a Stowarzyszenie nie wykazało szczególnie istotnego interesu publicznego w jej uzyskaniu. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ stwierdził, że nie dysponuje na dzień złożenia wniosku gotową informacją wynikową, która mogłaby zostać przekazana wnioskodawcy, zaś udostępnienie informacji wymagałoby wydobycia wielu informacji cząstkowych ze zbioru danych. Organ szczegółowo opisał, jak wyglądałby proces gromadzenia potrzebnych danych

w oparciu o wykorzystywane instrumenty informatyczne, wskazując, że przygotowanie odpowiedzi w celu udzielenia informacji wiązałoby się z koniecznością zaangażowania środków innych niż te wykorzystywane w bieżącej działalności, co negatywnie oddziaływałoby na normalny tok pracy organu.

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie zaskarżyło powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, nie zgadzając się z dokonaną przez organ oceną informacji jako przetworzonej. Dodatkowo wskazano, że inne oddziały NFZ w związku z analogicznymi wnioskami nie miały trudności z odnalezieniem i udostępnieniem żądanych danych, a ponadto nawet przyjęcie, że wnioskowana informacja jest informacją przetworzoną, uzasadnia jej udostępnienie skarżącemu stowarzyszeniu ze względu na profil działalności tego stowarzyszenia - użycie żądanej informacji do działań dotyczących istotnego interesu publicznego, jakim jest realizacja prawa do ochrony zdrowia.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy oddalając skargę uznał, że jakkolwiek objęta wnioskiem informacja ma walor informacji publicznej, to informacja ta ma charakter przetworzony. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ przekonująco, w ocenie Sądu, wyjaśnił, że wytworzenie informacji, zgodnie z wnioskiem, wymagałoby wydobycia wielu informacji cząstkowych dotyczących konkretnych lekarzy działających na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, co wiązałoby się z wyselekcjonowaniem odpowiednich danych na podstawie konkretnych umów zawartych z lekarzami, by potem ręcznie spisać te dane i ująć je w zbiorczą listę spełniającą żądanie wnioskodawcy. Organ wyjaśnił bowiem, że zarówno wykorzystanie systemu informatycznego KS-SIKCH, jak i zapytań SOL nie umożliwia pozyskania żądanych danych w taki sposób, by uznać można było ten proces za proste udostępnienie informacji. W ocenie Sądu organ dostatecznie i przekonująco wykazał, z jakimi trudnościami wiązałoby się udostępnienie wnioskowanej informacji publicznej.

Sąd podkreślił ponadto, że konieczne do przeprowadzenia czynności, nawet jeśli przyjąć, że jednostkowo nieskomplikowane, to w całym procesie udostępnienia wnioskowanej informacji przybrałyby złożony charakter i zaangażowałyby w sposób wyjątkowy zasoby pracownicze organu. Zwrócono uwagę, że wniosek skarżącego Stowarzyszenia dotyczył dokumentu w postaci listy lekarzy geriatrów realizujących świadczenia opieki zdrowotnej na całym obszarze właściwości Kujawsko-Pomorskiego Oddziału NFZ, chodziło bowiem o lekarzy „wykazanych w oddziale funduszu”. Jest to zatem informacja bardzo obszerna zakresowo i tym bardziej zatem analiza kwestii stopnia ewentualnego wysiłku, jakim wykazać musiałby się organ w procesie udostępniania wnioskowanej informacji, prowadzi do uzasadnionego wniosku, że udostępnienie to wykracza poza ramy nieskomplikowanego udostępnienia istniejącej informacji prostej.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodło Stowarzyszenie Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie zaskarżając ten wyrok w całości, zrzekając się rozprawy, wnosząc o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji oraz o zasądzenie od organu zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego oraz zarzucając:

1) naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o tym, że uzasadnienie wyroku powinno zawierać podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie, poprzez błędne zastosowanie, polegające na zaniechaniu przez WSA w Bydgoszczy zasadności stanowiska organu co do tego, czy udostępnienie żądanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego (w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 in fine ustawy o dostępie do informacji publicznej), pomimo że jednym z zarzutów wniesionej w sprawie skargi na decyzję było błędne stanowisko organu w tym względzie, co ma istotny wpływ na wynik postępowania, gdyż brak uzasadnienia przez WSA w Bydgoszczy oceny tej kwestii uniemożliwia merytoryczną kontrolę rozstrzygnięcia wydanego przez Sąd I instancji, ponadto brak oceny przez WSA w Bydgoszczy spełnienia przesłanki stosowania instytucji informacji przetworzonej uniemożliwia ocenę prawidłowości skorzystania przez organ z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie o informacji publicznej,

2) naruszenie prawa materialnego, tj.:

- art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie w jakim z przepisów tych wynikają przesłanki ograniczania konstytucyjnego prawa do informacji, poprzez nieprawidłowe zastosowanie, polegające na ograniczeniu konstytucyjnego prawa, które to ograniczenie nie spełnia przesłanek konieczności i proporcjonalności, a ponadto nie znajduje uzasadnienia w potrzebie ochrony wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP wartości prawnie chronionych,

- art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w zakresie w jakim przepis ten reguluje instytucję informacji przetworzonej, poprzez błędne zastosowanie, polegające na nieuzasadnionym przyjęciu, że przedmiotem wniosku była informacja przetworzona, podczas gdy realizacja wniosku wymagała jedynie wyszukania informacji w funkcjonujących systemach komputerowych - co jest niewystarczające - na kanwie niniejszej sprawy - do stwierdzenia konieczności „przetworzenia” informacji, oraz podczas gdy ani organ, ani Sąd I instancji nie ustalił w istocie zakresu żądanych informacji (liczby lekarzy geriatrów w oddziale), co uniemożliwia określenie faktycznych trudności związanych z realizacją wniosku, mogących potencjalnie świadczyć o potrzebie przetworzenia informacji,

- art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w zakresie w jakim przepis ten stanowi o tym, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, poprzez błędne zastosowanie, polegające na zaniechaniu uznaniu przez WSA w Bydgoszczy oceny, czy trafne jest stanowisko Organu o braku spełnienia przez Skarżącego przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego, podczas gdy ten błąd był jednym z zarzutów złożonej w sprawie skargi na decyzję.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że jednym z zarzutów skargi na decyzję było naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez błędne zastosowanie, polegające na uznaniu, że przesłanka szczególnej istotności dla interesu publicznego nie została spełniona w niniejszej sprawie, a do zarzutu tego Sąd w ogóle się nie odniósł, przez co naruszył art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W ocenie skarżącego kasacyjnie, uchybienie to ma istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż polega na zaniechaniu oceny przez Sąd I instancji jednej z przesłanek zastosowania art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Uzasadniając podniesione zarzuty naruszenia prawa materialnego w skardze kasacyjnej stwierdzono, że konieczność wykonania określonych czynności nie świadczy o pracochłonności związanej z potencjalnym przetworzeniem informacji publicznej. Są to czynności wykonywane w programie komputerowym, a zatem niewiążące się np. z pracochłonną kwerendą akt, czy też wyszukiwaniem informacji w wielu komputerach. Informacje, uzyskane przez Stowarzyszenie z niektórych innych Oddziałów Wojewódzkich NFZ, potwierdzają, że posiadane przez NFZ systemy pozwalają na proste wyszukanie informacji publicznej. Ponadto wskazano, że ani organ, ani Sąd nie przeanalizował ilu w istocie wyników może dotyczyć wyszukiwana informacja, czyli ilu lekarzy geriatrów dotyczy żądana informacja. Dodatkowo podniesiono, że informacje o imieniu i nazwisku lekarzy geriatрії, realizujących świadczenia z zakresu geriatрії, nie korzystają z ochrony przewidzianej w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wobec czego nie ma konieczności dokonywania merytorycznej analizy żądanych przez Stowarzyszenie danych, co wyklucza potrzebę dokonywania intelektualnych czynności względem zbioru danych. Realizacja wniosku wymagała odpowiedniego, prostego skorzystania z systemu komputerowego, polegającego na wyszukaniu żądanych informacji, co nie może być uznane za „informację przetworzoną” w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Końcowo wskazano, że Sąd I instancji w treści uzasadnienia wyroku w ogóle nie odniósł się co do meritum do oceny prawidłowości stwierdzenia przez organ, że przesłanka ta w rozpatrywanej sprawie nie została spełniona. Błędne przyjęcie przez organ, że udostępnienie informacji nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, było zaś jednym z zarzutów skargi na decyzję.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 182 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) - zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy. Z kolei według 182 § 3 p.p.s.a. na posiedzeniu niejawnym Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie jednego sędziego, a w przypadkach, o których mowa w § 2, w składzie trzech sędziów.

Ponieważ w rozpoznawanej sprawie strona skarżąca kasacyjnie złożyła stosowny wniosek, a strona przeciwna nie przedstawiła odmiennych wniosków procesowych, skarga kasacyjna została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

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 (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

W sytuacji, kiedy skarga kasacyjna zarzuca naruszenie przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania, co do zasady w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., II GSK 819/11, LEX nr 1217424; wyrok NSA z dnia 26 marca 2010 r., II FSK 1842/08, LEX nr 596025, wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 402/13, LEX nr 1488113). Dla uznania za usprawiedliwioną tej podstawy kasacyjnej nie wystarczy samo wskazanie naruszenia przepisów postępowania, ale nadto wymagane jest, aby skarżący wykazał, że następstwa stwierdzonych wadliwości postępowania były tego rodzaju, że kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w sprawie orzeczenia.

W niniejszej sprawie sposób sformułowania zarzutu naruszenia przepisów postępowania i ograniczenie jego treści do zakwestionowania podjęcia właściwego rozstrzygnięcia oraz jego uzasadnienia, a więc skoncentrowanie się przez stronę skarżącą kasacyjnie na końcowej fazie orzekania, uzasadniał odniesienie się przez Naczelny Sąd Administracyjny w pierwszej kolejności do podniesionych zarzutów naruszenia prawa materialnego.

W ramach zarzutów naruszenia prawa materialnego strona skarżąca kasacyjnie w pierwszej kolejności wskazała na nieprawidłowe zastosowanie art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP polegające na

ograniczeniu konstytucyjnego prawa, które to ograniczenie nie spełnia przesłanek konieczności i proporcjonalności, a ponadto nie znajduje uzasadnienia w potrzebie ochrony wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP wartości prawnie chronionych.

W odniesieniu do tego zarzutu wskazać należy, że konstytucyjne prawo do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) jest skonkretyzowane w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 1429) – dalej: u.d.i.p., w której – w zgodzie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP - doznaje ograniczeń. Nie może zostać więc uznane za trafne stanowisko skarżącego kasacyjnie Stowarzyszenia, zarzucającego błędne zastosowanie przepisów Konstytucji w niniejszej sprawie, że doszło do zbędnego i nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do informacji, skoro w skardze kasacyjnej nie podważono wykładni art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Sąd uznając, że Dyrektor Kujawsko-Pomorskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w Bydgoszczy jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej oraz wskazując podstawy uznania, że informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej nie mógł zaś naruszyć ww. przepisów w wyniku ich błędnego zastosowania, skoro stanowisko Sądu w sprawie było efektem uznania, że dostęp do informacji publicznej może podlegać warunkowemu ograniczeniu, w przypadku stwierdzenia, że objęta żądaniem wniosku informacja ma charakter przetworzony, a wnioskodawca nie wypełnił obowiązku wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego w jej uzyskaniu. Podkreślić także należy, że zarzut niewłaściwego zastosowania przepisów Konstytucji, polegające na nieuprawnionym - w ocenie skarżącego kasacyjnie – ograniczeniu konstytucyjnego prawa do informacji nie został w skardze kasacyjnej rozwinięty. Wsparcie powołanego zarzutu wskazaniem, że ograniczenie prawa nie spełniało przesłanki konieczności i proporcjonalności wskazuje, że w istocie skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie zarzut ten kieruje wobec ustalonego stanu faktycznego sprawy, w którym Sąd uznał, że organ trafnie zidentyfikował objętą wnioskiem informację jako przetworzoną, sankcjonując w ten sposób warunkowy dostęp do niej, uzależniony od wykazania istnienia interesu publicznego. Sposób sformułowania zarzutu niewłaściwego zastosowania przepisów Konstytucji pozwala przyjąć, że Stowarzyszenie usiłowało wykazać, że informacja objęta wnioskiem z dnia 11 lipca 2019 r. została błędnie uznana za mającą charakter przetworzony, czyli że Sąd I instancji zaakceptował wadliwą ocenę tego wniosku, stanowiącego jeden z

najistotniejszych elementów stanu faktycznego w sprawie o udostępnienie informacji publicznej. Tymczasem 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. Nie można skutecznie powoływać się na zarzut niewłaściwego zastosowania lub niezastosowania prawa materialnego w odniesieniu do stanu faktycznego kwestionowanego w ramach tych zarzutów, o ile równocześnie nie zostaną także skutecznie zakwestionowane, tj. w ramach drugiej podstawy kasacyjnej, ustalenia faktyczne, na których oparto skarżone rozstrzygnięcie (zob. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2013 r., I OSK 1171/12, LEX nr 1298298). Próba zwalczenia 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 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 skarżący uważa, że ustalenia faktyczne są błędne, to zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędne zastosowanie jest co najmniej przedwczesny. 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). Błędne zastosowanie (bądź niezastosowanie) przepisów materialnoprawnych 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 podważa skutecznie okoliczności faktycznych sprawy, zarzuty niewłaściwego zastosowania prawa materialnego są co do zasady zarzutami bezpodstawnymi (por. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., I FSK 1092/12, LEX nr 1372071; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., II FSK 1506/09, LEX nr 745674; wyroki NSA: z dnia 11 października 2012 r., I FSK 1972/11; z dnia 3 listopada 2011 r., I FSK 2071/09).

W ramach drugiego i trzeciego zarzutu skargi kasacyjnej w zakresie pierwszej podstawy kasacyjnej, skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie podniosło błędne zastosowanie art. 3 ust.1 pkt 1 u.d.i.p.

W pierwszym rzędzie zarzucono nieuzasadnione przyjęcie, że przedmiotem wniosku była informacja przetworzona „podczas gdy realizacja wniosku wymagała jedynie wyszukania informacji w funkcjonujących systemach komputerowych - co jest niewystarczające - na kanwie niniejszej sprawy – do stwierdzenia konieczności „przetworzenia” informacji”.

Sformułowany w powyższy sposób zarzut, wsparty w uzasadnieniu skargi kasacyjnej argumentacją o uzyskanych informacjach z innych Oddziałów Wojewódzkich NFZ, co miałyby dowieść, że posiadane przez NFZ systemy pozwalają na proste wyszukanie informacji publicznej, co z kolei miałyby przemawiać za uznaniem, że przygotowanie informacji zgodnie z wnioskiem nie wymagałoby od organu znacznego zaangażowania sił i środków, skierowany jest w głównej mierze wobec stanu faktycznego sprawy. Skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie podjęło próbę dowiedzenia („na kanwie niniejszej sprawy”), że organ, do którego skierowało wniosek posiada możliwości techniczne do szybkiego i niewymagającego dodatkowej pracy, wygenerowania żądanej informacji. Taki zarzut z przyczyn wskazanych powyżej w odniesieniu do poprzedniego zarzutu, nie mógł być uznany za skuteczny. Skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie nie podnosząc zarzutu błędnej wykładni art. 3 ust.1 pkt 1 u.d.i.p., kwestionuje bowiem zastosowanie przepisu w stanie faktycznym sprawy ze względu na wadliwą ocenę tego stanu faktycznego. Jak bowiem dodatkowo wynika z treści uzasadnienia skargi kasacyjnej, w której wskazano, że „są to czynności wykonywane w programie komputerowym, a zatem niewiążące się np. z pracochłonną kwerendą akt, czy też wyszukiwaniem informacji w wielu komputerach”, skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie nie zgadza się z oceną stanu faktycznego przedstawioną przez Sąd I instancji co do tego, że nie istniał zbiór informacji prostych, mających stanowić istotę odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

W drugiej kolejności uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. podniesiono, że organ, ani Sąd nie ustaliły zakresu żądanych informacji (liczby lekarzy geriatrów w oddziale). Także w tym przypadku zarzut dotyczył stanu sprawy, a więc niedokonania ustaleń faktycznych, mających znaczenie dla ewentualnego uznania informacji za przetworzoną.

Końcowo, w ramach zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego, wskazano na naruszenie także art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. poprzez błędne jego zastosowanie polegające na zaniechaniu dokonania przez Sąd oceny, czy organ prawidłowo uznał, że Stowarzyszenie nie spełniło przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego, podczas gdy stanowiło to jeden z zarzutów skargi.

W istocie zarzut ten także nie dotyczy błędnego zastosowania przepisu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., lecz stanowi zarzut naruszenia przepisów postępowania poprzez nieodniesienie się w uzasadnieniu wyroku do zarzutu wniesionej skargi. W ocenie skarżącego kasacyjnie, jak wskazano w uzasadnieniu skargi kasacyjnej: „Sąd pierwszej instancji w treści uzasadnienia wyroku w ogóle nie odniósł się, co do meritum, do oceny prawidłowości stwierdzenia przez Organ, że przesłanka ta w rozpatrywanej sprawie nie została spełniona”. Wadliwość procedowania przez Sąd I instancji w zakresie poprawności prezentowania motywów wyroku w jego uzasadnieniu nie może być skutecznie podważana zarzutem niewłaściwego zastosowania prawa materialnego. Niewłaściwe zastosowanie prawa materialnego to błąd subsumcji zaakceptowany przez Sąd I instancji, a nie kwestia poprawności i kompletności prezentowania motywów rozstrzygnięcia.

Wreszcie jako nieuzasadniony należy ocenić zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez zaniechanie oceny zasadności stanowiska organu co do tego, czy udostępnienie żądanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. W ocenie skarżącego kasacyjnie, Sąd I instancji nie zawierając w uzasadnieniu skargi kasacyjnej argumentacji dotyczącej oceny działania organu w zakresie ustalenia przesłanki szczególnej istotności interesu publicznego, uchybił treści art. 141 § 4 p.p.s.a., co w następstwie uniemożliwiło kontrolę instancyjną orzeczenia.

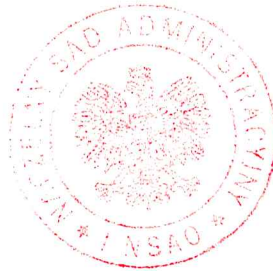
Tymczasem wbrew postawionemu zarzutowi, Sąd I instancji wskazując w części historycznej uzasadnienia, że „Pismem z dnia 26 sierpnia 2019 r. skarżące stowarzyszenie wyjaśniło, że wnioskowana informacja jest informacją prostą, więc nie dotyczą jej wymogi określone w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.”, uznał następnie w ramach rozważań prawnych, że „Przedmiot sporu w niniejszej sprawie stanowiło (...), czy organy obu instancji zasadnie odmówiły skarżącej udostępnienia wnioskowanej informacji, powołując się na okoliczność, że informacja ta stanowi informację przetworzoną, do której udostępnienia wnioskodawca winien wykazać przesłankę szczególnie ważnego interesu publicznego (czego skarżące stowarzyszenie w toku postępowania nie uczyniło)”. Przyjmując zatem ustalony w postępowaniu przed

organem stan faktyczny sprawy Sąd potwierdził, że warunkiem udostępnienia informacji publicznej o charakterze przetworzonym, jest wykazanie, że za udostępnieniem informacji przemawia szczególna istotność informacji dla interesu publicznego. Niezależnie zatem od stanowiska skarżącego kasacyjnie, czy oceny przydatności informacji dla interesu publicznego ma dokonać organ, czy obowiązek ten leży po stronie wnioskodawcy, nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że Sąd zaniechał stwierdzenia, czy w sprawie została wykazana przesłanka szczególnej istotności informacji dla interesu publicznego. Nadto, wspomnieć należy, że zgodnie z przepisem art. 141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Wymagane jest, aby uzasadnienie wyroku stanowiło logiczną, zwartą całość, a jednocześnie by było ono syntezą stanowiska sądu. Treść uzasadnienia powinna umożliwić zarówno stronom postępowania, a w razie kontroli instancyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu prześledzenie toku rozumowania sądu i poznanie racji, które stały za rozstrzygnięciem o zgodności z prawem zaskarżonego aktu. Tworzy to po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, że w razie wniesienia skargi kasacyjnej nie powinno budzić wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, że zaskarżony wyrok został wydany po gruntownej analizie akt sprawy i że wszystkie wątpliwości występujące zostały wyjaśnione (por. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2012 r., II FSK 1301/10). Naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. następuje zatem wówczas, gdy uzasadnienie orzeczenia nie pozwala jednoznacznie ustalić przesłanek, jakimi kierował się sąd, podejmując zaskarżone orzeczenie, a wada ta nie pozwala na kontrolę instancyjną orzeczenia. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. przez Sąd I instancji tylko wówczas może zostać uwzględnione przez Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeśli zawarta w uzasadnieniu relacja jest niepełna, niejasna, niespójna lub zawierająca innego rodzaju wadę, która nie pozwala na dokonanie kontroli kasacyjnej (por. wyroki NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., I FSK 1696/11; z dnia 16 sierpnia 2012 r., II GSK 285/12; z dnia 19 grudnia 2013 r., II GSK 2321/13). Funkcja uzasadnienia orzeczenia wyraża się bowiem i w tym, że jego adresatem, oprócz stron, jest także Naczelnego Sąd Administracyjny. Tworzy to więc po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, który umożliwi przeprowadzenie

kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia w sytuacji, gdy strona postępowania zażąda, poprzez wniesienie skargi kasacyjnej, jego kontroli.

Motywy zaskarżonego wyroku nie uniemożliwiają jego kontroli instancyjnej. Poprzez zarzut naruszenia przepisów postępowania przez niewyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia nie można skutecznie podważać ani wykładni przepisów prawa ani ich zastosowania w realiach sprawy. Służą temu zarzuty podnoszone w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej. Strona skarżąca kasacyjnie nie zarzuciła ani błędnej wykładni ustawowego określenia użytego w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.: „szczególnie istotne dla interesu publicznego” ani niewłaściwego zastosowania prawa w tym zakresie. W tym stanie rzeczy Sąd I instancji akceptując stanowisko, zgodnie z którym w toku postępowania przed organem nie stwierdzono, aby zaistniała przesłanka „szczególnej istotności dla interesu publicznego” informacji ocenionej przez Sąd jako informacja publiczna przetworzona, wyjaśnił podstawę prawną wydanego rozstrzygnięcia. Nie ulega wątpliwości, że uzasadnienie wyroku w niniejszej sprawie spełnia powyższe warunki, umożliwiające poddanie wyroku kontroli instancyjnej.

Z powyższych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wniesioną skargę kasacyjną, jako niemającą usprawiedliwionych podstaw, w oparciu o art. 184 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Łukaszewska
Łukaszewska
sekretarz sądowy