

Sygn. akt I OSK 659/16



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 2 lutego 2018 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA	Wojciech Jakimowicz
Sędziowie NSA	Joanna Runge-Lisowska (spr.)
del. WSA	Rafał Wołnik

Protokolant                      starszy asystent sędziego Dorota Korybut-Orłowska

po rozpoznaniu w dniu 2 lutego 2018 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 10 listopada 2015 r. sygn. akt II SA/Wa 753/15  
w sprawie ze skargi  
na decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki  
z dnia 27 lutego 2015 r. nr DSK-063-56(27)/2015/JPa1  
w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną.



Za zgodność z oryginałem

Jolita Chmielewska

starszy asystent sędziowski



## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 10 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 753/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyniku rozpoznania skargi Polskiej Izby Paliw Płynnych, uchylił decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 27 lutego 2015 r., nr DSK-063-56(27)/2015/JPa1 oraz utrzymaną nią w mocy decyzję tego organu z dnia 5 grudnia 2014 r., nr DSK-63-56(27)/2015/JPa1 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Wyrok powyższy zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Pismem z dnia 18 lipca 2014 r., skierowanym do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Polska Izba Paliw Płynnych wniosła o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej:

1) liczby przyznanych koncesji (w zakresie paliw ciekłych) z uwzględnieniem informacji ile koncesji przyznano podmiotom (a) posiadającym infrastrukturę lub możliwości techniczne umożliwiające wykonywanie działalności, ile podmiotom które (b) legitymowały się wyłącznie środkami pieniężnymi w wysokości gwarantującej prawidłowe wykonywanie działalności, a ile podmiotom które (c) wykazały tylko możliwość pozyskania kapitału na prowadzenia działalności koncesjonowanej;

2) liczby przedsiębiorców posiadających koncesje (którzy uzyskali koncesje we wskazanych poniżej latach), ale którzy nie dokonali, lub nie dokonują opłat koncesyjnych, a ponadto ile koncesji wydanych wymienionych latach, cofnięto z powodu nie dokonywania opłat koncesyjnych;

3) liczby koncesji wydanych przedsiębiorcom na tzw. „czysty obrót”;

4) liczby kontroli u przedsiębiorców posiadających koncesję, w trybie art. 28 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo energetyczne, wynikach tych kontroli, nadto o liczbie koncesji cofniętych z uwagi na nie spełnienie okoliczności i warunków wskazanych we wniosku o udzielenie koncesji.

Izba wniosła także o uwzględnienie podziału na lata 2010, 2011, 2012, 2013; uwzględnienie ilości wymienionych powyżej spraw rozstrzygniętych przez Prezesa URE i wszystkie podległe mu jednostki terenowe oraz o uwzględnienie podziału na wszystkie rodzaje koncesji związanych z paliwami płynnymi.

W piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. Prezes URE poinformował Izbę, że żądane informacje mają charakter informacji przetworzonej, a zatem zachodzi konieczność wykazania, że są one szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W pismach z dnia 10 października 2014 r. i z 6 listopada 2014 r. Izba zakwestionowała przetworzony charakter żądanej informacji publicznej.

Decyzją z dnia 5 grudnia 2014 r., utrzymaną w mocy decyzją z dnia 27 lutego 2015 r., Prezes Urzędu Regulacji Energetyki odmówił udostępnienia informacji publicznej, wskazując, że organ nie dysponuje pełną informacją publiczną w zakresie wskazanym we wniosku, gdyż żądane informacje nie należą do standardowych danych, gromadzonych w związku z bieżącą działalnością Urzędu, a brak jest możliwości automatycznego pobrania danych według żądanych przez Izbę kryteriów i prostego ustalenia liczby koncesji, decyzji koncesyjnych lub kontroli, które spełniają te kryteria. W sytuacji, gdy podmiot zobowiązany nie dysponuje na dzień złożenia wniosku gotową informacją, a jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności polegających na sięgnięciu np. do dokumentacji źródłowej, wtedy wytworzenie dokumentu żądanej treści wymagać będzie procesu jej przetworzenia, a udostępnienie takiej informacji jest możliwe jedynie w razie wykazania szczególnego interesu publicznego w jej uzyskaniu, czego Izba nie wykazała.

Uwzględniając skargę, Wojewódzki Sąd podkreślił, że w sprawie istotne są dwa problemy – czy żądana informacja miała charakter informacji przetworzonej, a jeśli tak to – czy w sprawie występuje szczególny interes publiczny po stronie

. . . . Analizując pierwszą kwestię Sąd wskazał, że jeśli Idzie o informację przetworzoną znaczenie ma nie tyle odwoływanie się do zagadnień powinności ustawowych organu, ale co do faktu czy żadaną informację w zakresie wskazanym we wniosku posiada, czy też musi dokonać dodatkowych czynności i stwierdził, że jakkolwiek żądane informacje mają w istocie charakter statystyczny i są zgrupowane w kategorii odpowiadające ustawowym działaniom organu, to skoro organ, wedle jego twierdzeń, ich nie posiada i musi je wytworzyć to jest to informacja przetworzona. Odnosząc się natomiast do kwestii szczególnego interesu publicznego Izby, Sąd uznał, że analiza przepisów ustawy o Izbach gospodarczych oraz Statutu

wyraźnie wskazuje na udział Izby w procedurze legislacyjnej, zatem żądane informacje niezbędne są do analizy problemów rynku paliwowego w Polsce, aby móc aktywnie uczestniczyć w inicjatywach ustawodawczych i pracach nad projektami aktów prawnych, związanych z obrotem paliwami, wnosząc propozycje co do warunków przyznawania koncesji i marginalizacji nieprawidłowości w obrocie paliwami, a bez

posiadania informacji, które mają charakter poznawczo-statystyczny, trudne jest przedstawienie konkretnych rozwiązań prawnych. Odmowa zatem udostępnienia informacji naruszała, zdaniem Sądu, art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o informacji publicznej.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, reprezentowany przez radcę prawnego, domagając się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania oraz zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego. Wyrokowi zarzucono, na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zw. z art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 3 pkt 6 i art. 31 ust. 1 i 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo energetyczne, w zakresie dotyczącym uznania, że udostępnienie informacji publicznej z dnia 18 lipca 2014 r., jako informacji przetworzonej w rozumieniu tego przepisu, było uzasadnione szczególnym interesem publicznym, co skutkowało uchyleniem decyzji Prezesa URE z dnia 27 lutego 2015 r. i poprzedzającej jej decyzji Prezesa URE z dnia 5 grudnia 2014 r. o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Artykuł 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369), „p.p.s.a”, stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie zachodzą okoliczności skutkujące nieważnością postępowania, określone w art. 183 § 2 pkt 1–6 p.p.s.a., należało zatem odnieść się do zasadniczych zarzutów stanowiących istotę podstaw kasacji.

Oceniając zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny uznał je za nieuuprawdliwione.

W sprawie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki stoi od początku na stanowisku, że informacja publiczna, której udzielenia domagała się jest informacją przetworzoną i na takim stanowisku stanął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Udzielenie informacji publicznej o takim charakterze jest obwarowane przesłanką jej szczególnej istotności dla interesu publicznego, a ponieważ w skardze kasacyjnej istota zarzutów sprowadza się do błędnego uznania przez Wojewódzki Sąd wystąpienia tej przesłanki po stronie i do tej kwestii

ograniczyć się musi ocena Naczelnego Sądu, jako związanej granicami skargi kasacyjnej, bez wniesienia zatem w charakter żądanej przez Izbę informacji.

Szczególne istotność dla interesu publicznego musi być oceniana w zależności od zakresu zadań jakie spełnia podmiot domagający się udzielenia informacji. Podkreślić przy tym należy, idąc za teząmi wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2016 r., I OSK 865/14 (przywołanego zresztą przez Wojewódzki Sąd), że „interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz jego ciał publicznych jako pewnej całości, szczególnie zaś łączy się z funkcjonowaniem podstawowej struktury państwa. Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu.”

Pod takim kątem – pozycji podmiotu występującego o udzielenie informacji publicznej, jego zadań i realnych możliwości wykorzystania uzyskanej informacji w celu „wpłynięcia” na funkcjonowanie instytucji państwowych – Wojewódzki Sąd dokonał oceny przesłanki, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782). Przepis ten bowiem uzależnia prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej w zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Z oceną Wojewódzkiego Sądu, iż taka przesłanka po stronie Polskiej Izby Paliw Płynnych wystąpiła należało się zgodzić. Podzielić bowiem należy wnioski wyłożone przez Sąd po analizie przepisów ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o Izbach gospodarczych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1218) i Statutu Izby. Na zakres działań wynikających z tych przepisów powoływała się też [imię i nazwisko], domagając się udostępnienia informacji od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Art. 4 ww. ustawy o Izbach gospodarczych stanowi, że Izba gospodarcza jest uprawniona do wyrażania opinii o projektach rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania gospodarki oraz może uczestniczyć w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w tym zakresie.

Wynikające z tego przepisu uprawnienie Polskiej Izby Paliw Płynnych do uczestniczenia w projekcie tworzenia prawa w zakresie rynku paliwowego, a zatem uprawnienie przyznane mocą ustawy a nie tylko aktem wewnętrznym uchwalonym przez Izbę gospodarczą w formie statutu, to właśnie jest podkreślana przez Naczelną Sąd – w cyt. wyroku z 5 marca 2015 r. „możliwość realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa”. Uczestniczenie w przygotowywaniu regulacji normujących kwestie rynku paliwowego – koncesje, warunki ich wykonania,

Sygn. akt I OŚK 656/18

zasady obrotu, opłaty, itd. – musi się opierać na analizie stanu rzeczy, a temu mają służyć informacje, które ma w swoim posiadaniu Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, o które wystąpiła a których charakter słusznie Wojewódzki Sąd określił jako poznawczo-statystyczne, niezbędne do projektowania i przedstawienia konkretnych rozwiązań prawnych właściwym organom Państwa.

Zasadnie zatem Wojewódzki Sąd uznał odmowę Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki udzielenia Polskiej Izbie Paliw Płynnych żądanej informacji, jako naruszającą art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji, na podstawie art. 184 p.p.s.a.



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Julia Chudzińska*

starszy sekretarz sądowy

