

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z dnia 5 listopada 2013 r. sygn. akt II SAB/OI 103/13, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Andrzeja Pieślaka na beczynność Dyrektora Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim w udzieleniu informacji publicznej, zobowiązał Dyrektora Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim do rozpoznania wniosku skarżącego z dnia 13 sierpnia 2013 r. w terminie 14 dni (pkt 1), zasądził od Dyrektora Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim na rzecz skarżącego kwotę 100 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego (pkt 2) oraz stwierdził, że beczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt 3).

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Andrzej Pieślak wnioskiem z dnia 13 sierpnia 2013 r. zwrócił się do Dyrektora Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim o udostępnienie informacji na temat:

- 1) grafiku pracy lekarzy dyżurujących w ramach nocnej i świątecznej opieki medycznej w szpitalu za okres od dnia 1 maja 2013 r. do dnia odpowiedzi lub do końca sierpnia 2013r., jeżeli taki grafik istnieje;
- 2) zapisu z kamer monitoringu przemysłowego ze szpitala z dnia 4 sierpnia 2013 r. z godzin 9.00 - 20.00;
- 3) ilości przyjętych pacjentów w dniu 4 sierpnia 2013 r. w ramach nocnej i świątecznej opieki medycznej.

Dyrektor Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim pismem z dnia 20 sierpnia 2013 r. wezwał wnioskodawcę do złożenia wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej zgodnego z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej (Dz. U. z 2012 r., poz. 94). Jednocześnie poinformował, że niezłożenie prawidłowego wniosku w terminie 7 dni od doręczenia wezwania spowoduje pozostawienie wniosku strony bez rozpoznania.

W związku z niezpełnieniem w/w braku, Dyrektor Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim pismem z dnia 27 sierpnia 2013 r. poinformował wnioskodawcę, że jego wniosek z dnia 13 sierpnia 2013 r. został pozostawiony bez rozpoznania.

Następnie Andrzej Pieślak w dniu 10 września 2013 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę na bezczynność Dyrektora Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim w przedmiocie rozpoznania jego wniosku o udzielenie informacji publicznej. Zarzucił naruszenie przez organ przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., dalej w skrócie u.d.i.p.), poprzez przyjęcie, że żądana informacja ma służyć do ponownego wykorzystywania, a także poprzez zastosowanie przepisów dotyczących ponownego wykorzystywania informacji publicznej, podczas gdy skarżący we wniosku żądał udostępnienia informacji publicznej na zasadach ogólnych. Skarżący zarzucił również nieuzasadnione ograniczenie przez organ konstytucyjnego prawa obywatelskiego do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz wolności rozpowszechniania informacji. Wskazał, że inny jest przedmiot konstytucyjnego prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działaniach organów władzy publicznej, a inny jest cel implementacji dyrektywy unijnej, zrealizowany w rozdziale 2a u.d.i.p., co w jego ocenie wynika z uzasadnienia do projektu nowelizacji ustawy. Celem dyrektywy unijnej jest bowiem harmonizacja zasad i praktyk państw członkowskich odnoszących się do wtórnego wykorzystania w gospodarce informacji wytworzonych pierwotnie przez sektor publiczny. Nie może to jednak ograniczać konstytucyjnych zasad państwa członkowskiego. To zatem wnioskodawca decyduje z jakiego trybu chce skorzystać – czy z ogólnego, wnioskowego, czy ze szczególnego trybu ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Podmiot będący w posiadaniu informacji nie może żądać wyjaśnienia przez wnioskodawcę w jakim celu żąda udostępnienia informacji. Ponadto skarżący powołując się na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości zauważył, iż odmienne są cele prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji publicznej wytworzonej przez sektor publiczny. Na poparcie swoich tez przytoczył także orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Dyrektor Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie. Podał, że skarżący jest redaktorem naczelnym prasy

„Nasz Lidzbark”, zarejestrowanej w sądzie, wydawanej w formie internetowej. W związku z tym uznał, że ma do niego zastosowanie rozdział 2a ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wskazał, że w artykułach zamieszczonych na portalu pojawiła się zapowiedź skarżącego, że podejmie się na forum wyjaśnienia kwestii dyżurów w szpitalu lekarza, który pełni z wyboru funkcję burmistrza. Wyjaśnił, że wniosek skarżącego został wysłany z redakcyjnej skrzynki mailowej. W ocenie Dyrektora Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim miał on prawo żądania od skarżącego złożenia wniosku zgodnego z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej. Ponadto wskazał, że skarżący był pouczony o skutkach niezłożenia stosownego wniosku w terminie. Organ nie pozostawał zatem w bezczynności, gdyż nie odmówiono, ani nie uchylano się od udzielenia skarżącemu informacji publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie. W uzasadnieniu wyroku przy uwzględnieniu poglądów prezentowanych w piśmiennictwie i judykaturze wyjaśnił na czym polega bezczynność organu administracji publicznej. Wskazał, że dla uznania bezczynności konieczne jest ustalenie, że organ administracji publicznej był zobowiązany na podstawie przepisów prawa do wydania decyzji lub innego aktu albo do podjęcia określonych czynności.

Podał również, iż stosownie do art. 1 ust. 1 u.d.i.p., informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w tym podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.). Przykładowy katalog informacji publicznych podlegających udostępnieniu określa art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Obejmuje on m. in. informacje o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. i zasadach ich funkcjonowania.

W niniejszej sprawie skarżący wystąpił do Dyrektora Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim z wnioskiem o udostępnienie informacji odnośnie grafiku dyżurów lekarzy we wskazanym okresie, zapisu z kamer monitoringu ze szpitala z określonej daty, a także ilości przyjętych pacjentów w określonym dniu.

Sąd pierwszej instancji uznał, że zespół opieki zdrowotnej jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p. jako wykonujący zadania publiczne i dysponujący majątkiem publicznym. Wynika to zarówno z ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 217 ze zm.), jak i z poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.). Złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nakłada na podmiot zobowiązany określone obowiązki. Powinien on udzielić takiej informacji w terminie określonym w art. 13 u.d.i.p., albo odmówić jej udostępnienia w trybie decyzji administracyjnej (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.) lub też umorzyć postępowanie (art. 14 ust. 1 u.d.i.p.). Natomiast w przypadku, gdy żądanie strony nie dotyczy informacji publicznej o fakcie tym należy wnioskodawcę poinformować pismem. (wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. II SA/Gd 1153/03, Lex nr 299295).

W rozpoznawanej sprawie podmiot zobowiązany zakwalifikował żądanie skarżącego jako wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej i zastosował regulację zawartą w rozdziale 2a u.d.i.p., wzywając go do złożenia wniosku według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 stycznia 2012r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej. Z uwagi na niezłożenie przez skarżącego wniosku w żądanej formie podmiot zobowiązany na podstawie art. 23g ust. 4 u.d.i.p. pozostawił wniosek skarżącego bez rozpoznania. Przy czym z wyjaśnień Dyrektora Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim wynika, że powyższy tryb postępowania został zastosowany z uwagi na fakt, iż z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej wystąpił redaktor gazety internetowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził, że postępowanie Dyrektora Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Wskazał, że zarówno z przepisów dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego

wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 345 z 31.12.2003, str. 90), jak i rozdziału 2a u.d.i.p., który został wprowadzony w celu jej implementacji wynika, że ponowne wykorzystywanie informacji publicznej polega na jej wykorzystywaniu w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż pierwotny publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona. Nie chodzi zatem o samą treść informacji, lecz o różnego rodzaju dokumenty, które – uzyskane od podmiotu zobowiązanego – w sposób przetworzony lub nieprzetworzony są udostępniane przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Trudno zatem uznać, że wniosek skarżącego dotyczy ponownego wykorzystywania informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p.

Ponadto Sąd pierwszej instancji podał, że ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204 poz. 1195 ze zm.), którą wprowadzono rozdział 2a do u.d.i.p, dodano także przepis art. 2a ust. 2, stanowiący, że zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania. Podmiot zobowiązany nie może zatem pozbawić wnioskodawcy prawa dostępu do informacji publicznej, samowolnie ustalając, że wniosek dotyczy ponownego wykorzystywania informacji publicznej i pozostawiając go bez rozpoznania, jako niezłożony na urzędowym formularzu. Jedynie wnioskodawca decyduje, czy występuje z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej, do czego ma prawo zgodnie z art. 2 u.d.i.p, czy też o ponowne jej wykorzystywanie stosownie do przepisów rozdziału 2a u.d.i.p. Na wnioskodawcy ciąży bowiem ewentualna odpowiedzialność związana z wykorzystywaniem informacji publicznej niezgodnie z przepisami u.d.i.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wskazał, że Dyrektor Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim powinien rozpoznać wniosek skarżącego, ustalając w jakim zakresie żądane informacje stanowią informację publiczną i w jakim zakresie mogą być udostępnione, a następnie załatwić wniosek w sposób przewidziany w u.d.i.p. Zaznaczył, że nie w każdym przypadku informacja publiczna może być udzielona w pełnym zakresie. Przepis art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. przewiduje ograniczenie prawa do informacji publicznej w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych,

a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Podmiot zobowiązany powinien także mieć na uwadze przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. W takim wypadku jednak – jak wyżej wskazano – niezbędne jest załatwienie wniosku zgodnie z wymogami określonymi w u.d.i.p.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, na podstawie art. 149 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej w skrócie p.p.s.a.), orzekł jak pkt 1 i 2 sentencji wyroku. Jednocześnie w pkt 3 sentencji wyroku stwierdził, że bezczynność organu nie miała rażącego charakteru. W tym zakresie uznał, że organ podjął czynności w terminie do załatwienia wniosku, a jedynie nie przybrały one właściwej formy określonej przepisami prawa.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł Dyrektor Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim, reprezentowany przez radcę prawnego i zaskarżając wyrok w całości, na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, poprzez ich błędną wykładnię, tj.:

- art. 23a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), poprzez uznanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, że wniosek skarżący nie dotyczy ponownego wykorzystywania informacji publicznej, bowiem ponowne wykorzystywanie polega na wykorzystywaniu informacji w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż pierwotny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona oraz uznanie przez Sąd, że tylko i wyłącznie wnioskodawca decyduje o tym z jakim wnioskiem występuje (w jakim trybie);
- art. 2a ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, poprzez uznanie, że przepis ten wprowadza nieograniczoną niczym zasadę prawa do ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

Wskazując na powyższe podstawy skargi kasacyjnej, na podstawie art. 188 p.p.s.a. wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi, ewentualnie, na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w

Olsztynie, ewentualnie na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. o przedstawienie zagadnienia prawnego składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczącego kwalifikowania wniosków o udostępnienie informacji publicznej do ponownego wykorzystywania w sytuacji, gdy profesjonalny podmiot działający w oparciu o przepisy prawa prasowego zwraca się z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej nie wskazując podstawy prawnej jej udostępnienia, wynikającej z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednocześnie, na podstawie art. 243 § 1 i 244 § 1 p.p.s.a. wniósł o przyznanie częściowego prawa pomocy w postaci zwolnienia Dyrektora Zespołu Opieki Zdrowotnej z Lidzbarku Warmińskiego od kosztów sądowych (uiszczenia wpisu od skargi kasacyjnej), zaś na podstawie art. 203 pkt 1 i art. 210 § 1 p.p.s.a. wniósł o zasądzenie na rzecz organu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego (jeśli nie zostanie mu przyznane prawo pomocy), w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podał, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w toku postępowania pominął fakt, że o informację publiczną zwrócił się redaktor naczelny prasy, którego zadaniem – z racji wykonywanego przez niego zawodu w trybie ustawy Prawo prasowe – jest uzyskiwanie informacji określonych w art. 11 tej ustawy, które następnie są ponownie wykorzystywane w całości lub w części w materiałach prasowych. W tej sytuacji Sąd pierwszej instancji niesłusznie uznał, że podmiot zobowiązany nie miał prawa zażądania od wnioskodawcy złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej zgodnie z rozdziałem 2a – stosownie do wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 stycznia 2012r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej i pouczenia, że niezłożenie prawidłowego wniosku w ciągu 7 dni od otrzymania wezwania będzie skutkowało pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. Uzasadniając zaskarżony wyrok w tym zakresie niesłusznie uznał, że podmiot zobowiązany samowolnie ustalił, że wniosek dotyczy ponownego wykorzystywania informacji publicznej, pozbawiając tym samym skarżącego prawa do informacji publicznej.

Autor skargi kasacyjnej wskazał, iż z przepisu art. 23a ust. 1 u.d.i.p. wynika, że wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji publicznej lub każdej jej części,

niezależnie od sposobu jej utrwalenia, w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż pierwotny publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona, stanowi ponowne wykorzystywanie informacji publicznej i odbywa się na zasadach określonych w rozdziale 2a cyt. ustawy. Przepis ten i postępowanie podmiotu zobowiązanego w żaden sposób nie ogranicza zasady wyrażonej w art. 2a tej ustawy, statuującym, że każdemu przysługuje prawo do ponownego wykorzystywania informacji publicznej oraz że zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania. W ocenie Dyrektora Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim nietrafny jest pogląd Sądu, że uznanie przez podmiot zobowiązany wniosku skarżącego jako wniosku o udostępnienie informacji do ponownego wykorzystania będzie naruszało jego prawo do uzyskania informacji i ponownego wykorzystania tej informacji zgodnie z art. 2a ust. 2 cyt. ustawy.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w kompleksowy sposób reguluje procedurę dostępu do informacji publicznej. Różnie został uregulowany tryb udostępnienia informacji publicznej na zasadach ogólnych oraz tryb udostępnienia informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystywania. Postępowanie w przedmiocie dostępu do informacji publicznej, celem ponownego jej wykorzystywania, odmiennie niż w przypadku udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 10 ust. 2 u.d.i.p., ma sformalizowany charakter. Zdaniem autora skargi kasacyjnej wskazać należy na celowość działania ustawodawcy w zakresie uchwalenia przepisów rozdziału 2a ustawy – stworzenia przepisów umożliwiających „kontrolę” organu nad prawidłowością ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Na tle analizy zaskarżonego wyroku nasuwa się pytanie, w jakim celu ustawodawca stworzył przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, a w szczególności przepisy rozdziału 2a, skoro organ w żaden sposób nie może z nich skorzystać (kwalifikacja wniosku, nałożenie opłaty, nałożenie obowiązków związanych z ponownym wykorzystywaniem), a skarżący będący profesjonalistą wykorzystującym informację dla innych celów niż została ona wytworzona, nie musi z nich korzystać?

Skarżący we wniosku o udostępnienie informacji publicznej powołał się na ogólny przepis art. 61 Konstytucji RP. Stosownie do treści art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, tryb

udzielania informacji określają ustawy. Realizację powyższego przepisu stanowi ustawa o dostępie do informacji publicznej. Powołanie się jedynie na przepis Konstytucji RP powoduje, że organ był zobowiązany rozpatrzyć wniosek skarżącego, mając na względzie, że może on mieścić się w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym zarówno rozdziału 2 jak i rozdziału 2a u.d.i.p. Organ, biorąc pod uwagę działalność profesjonalną, którą powinien wykazać się skarżący (prasa), a także inny cel wykorzystania żądanej informacji, niż ten, dla którego została ona wytworzona, zakwalifikował wniosek do rozpoznania w trybie rozdziału 2a u.d.i.p. Niezasadne jest zatem stwierdzenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, że podmiot zobowiązany pozbawił skarżącego prawa do informacji publicznej, gdyż gdyby na pismo zobowiązujące skarżącego do złożenia wniosku na druku o udostępnienie informacji publicznej do ponownego wykorzystywania wskazał on, że nie zamierza wykorzystywać uzyskanej informacji publicznej dla innych celów, niż została ona wytworzona, organ mógłby zmienić kwalifikację wniosku skarżącego na wniosek o udostępnienie informacji publicznej na zasadach ogólnych i go rozpatrzyć.

Autor skargi kasacyjnej stwierdził, że o tym, który z trybów udostępnienia informacji publicznej należy w danym przypadku stosować decyduje również charakter informacji publicznej, która jest przedmiotem wniosku i ocena, dla jakiego pierwotnego celu publicznego dana informacja publiczna została wytworzona. Do dokonania tej oceny zobowiązany jest podmiot udostępniający informację, skoro strona wnioskująca będąca profesjonalistą nie wskazuje, w jakim trybie żąda udzielenia informacji publicznej. Trafność tego poglądu potwierdzają kolejne przepisy rozdziału 2a u.d.i.p. z których wynika, że organ może określać warunki ponownego wykorzystywania uzyskanej informacji. Praktyka wynikająca ze współpracy ze skarżącym oraz charakter wykonywanych przez niego czynności wskazuje, że informacje zdobywane przez niego i udzielone przez zobowiązany podmiot mogłyby być ponownie w całości lub w części wykorzystywane w publikacjach w czasopiśmie prowadzonym przez skarżącego.

Dyrektor Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim podkreślił, iż nie kwestionuje zasady wyrażonej w art. 2a u.d.i.p. Wskazał jednak, że ustawodawca w odniesieniu do ponownego wykorzystywania informacji publicznej celowo wprowadził odmienne zasady udostępniania tej informacji (procedurę udostępniania informacji

określoną w rozdziale 2a ustawy), aby organ mógł określać warunki ponownego wykorzystywania uzyskanej informacji m.in. w zależności od zakresu ponownego wykorzystywania, celu wykorzystywania informacji oraz podmiotu, który o to wnioskuje.

Referendarz sądowy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie postanowieniem z dnia 29 stycznia 2014 r. sygn. akt II SAB/OI 103/13 odmówił zwolnienia Dyrektora Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim od wpisu od skargi kasacyjnej.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki enumeratywnie wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. w rozpoznawanej sprawie nie występują. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego wyroku determinują zakres kontroli dokonywanej przez sąd drugiej instancji, który w odróżnieniu od sądu pierwszej instancji nie bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej.

W niniejszej sprawie skarga kasacyjna została oparta wyłącznie na podstawie określonej w art. 174 pkt 1 p.p.s.a., tj. wskazanych w niej, jako naruszonych, przepisach prawa materialnego.

Istota podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia art. 23a i art. 2a ust. 2 u.d.i.p. sprowadza się do stwierdzenia, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie błędnie uznał, że wniosek skarżącego nie dotyczy ponownego wykorzystywania informacji publicznej oraz że to wyłącznie wnioskodawca decyduje o tym, czy chce udostępnienia informacji w trybie ponownego wykorzystywania informacji publicznej, czy też w trybie zwykłym. Niezasadnie również przyjął, że art. 2a ust. 2 u.d.i.p. wprowadza nieograniczoną zasadę prawa do ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

W niniejszej sprawie rozważenia wymagała zatem kwestia rozróżnienia przesłanek zastosowania trybów określonych w rozdziale 2 i rozdziale 2a ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Ocenę zasadności podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów poprzedzić należy uwagami natury ogólnej.

W dniu 16 września 2011 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195). Podstawowym celem zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej, dokonanych powołaną wyżej ustawą, była implementacja postanowień dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, która wprowadziła minimalne standardy ponownego wykorzystywania istniejących dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego państw członkowskich. Powyższą zmianą został wprowadzony do krajowego porządku prawnego nowy tryb dostępu do informacji publicznej oraz zasad jej ponownego wykorzystania (zob. artykuł M. Jaśkowskiej pt. Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego, uwagi na tle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej /w:/ Główne problemy prawa do informacji w świetle standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej, pod. red. T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2013). Przy czym zauważyć należy, iż zarówno uzasadnienie projektu tej ustawy, jak i brzmienie art. 2a ust. 2 u.d.i.p., nie wskazują, aby zamiarem ustawodawcy było ograniczenie dotychczasowych zasad dostępu do informacji publicznej.

W następstwie powołanej nowelizacji, w ustawie o dostępie do informacji publicznej do istniejącego tekstu dodano rozdział 2a. Uczyniono to jednak bez uwzględnienia wzajemnych relacji pomiędzy nimi. Przy obecnej regulacji, wskutek niejasności wzajemnych relacji między rozdziałem 2 a rozdziałem 2a u.d.i.p., konieczne jest przyjęcie takich sposobów interpretacji przepisów u.d.i.p., które z jednej strony pozwoliłyby na realizację celów zakładanych przez ustawodawcę w wyniku nowelizacji, z drugiej zaś umożliwiałyby zachowanie w maksymalnym stopniu dotychczasowych zasad dostępu do informacji publicznej.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w kompleksowy sposób reguluje procedurę dostępu do informacji publicznej. Analiza jej przepisów wskazuje, że ustawodawca odmiennie uregulował tryb udostępnienia informacji publicznej na zasadach ogólnych oraz tryb udostępnienia informacji publicznej w celu jej ponownego

wykorzystywania. Są to dwa różne postępowania, charakteryzujące się własną, odrębną procedurą dostępu.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Zauważyć należy, iż ustawodawca już w tym przepisie odróżnia udostępnienie informacji publicznej od ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Jednoznaczne rozróżnienie widoczne jest także na tle treści następujących przepisów ogólnych. Stosownie do art. 2 ust. 1 u.d.i.p., każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej „prawem do informacji publicznej”. W świetle art. 2a ust. 1-2 ustawy, każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo do ponownego wykorzystywania informacji publicznej (ust. 1); zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania (ust. 2).

Jak wyżej wskazano, ustawa odrębnie reguluje zasady i tryb udostępniania informacji publicznej – rozdział 2 ustawy (art. 6 – art. 23), odrębnie zaś zasady i tryb w jakim następuje ponowne wykorzystywanie informacji publicznej – rozdział 2a (art. 23a – art. 23i). Postępowanie w przedmiocie dostępu do informacji publicznej celem ponownego jej wykorzystywania odmiennie niż w przypadku udostępnienia informacji publicznej (art. 10 ust. 2 u.d.i.p.) ma sformalizowany charakter. W ramach tego trybu wniosek powinien być sporządzony na podstawie wzoru określonego w rozporządzeniu wykonawczym Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej i zawierać w szczególności informacje o sposobie i formie przekazania wnioskodawcy informacji publicznej, a także o celu i zakresie ponownego wykorzystywania udostępnianej informacji publicznej, biorąc pod uwagę sprawność i przejrzystość postępowania. Definicję pojęcia ponowne wykorzystywanie informacji zawiera art. 23a ust. 1 u.d.i.p. Zgodnie z tym przepisem jest nim wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji publicznej lub każdej jej części, będącej w posiadaniu podmiotów, o których mowa w ust. 2 i 3, niezależnie od sposobu jej utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej,

wizualnej lub audiowizualnej), w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona i odbywa się na zasadach określonych w niniejszym rozdziale. Prawo do ponownego wykorzystywania informacji zatem to nie to samo co prawo do dostępu do informacji, gdyż celem dostępu do informacji publicznej jest kontrola życia publicznego, natomiast w przypadku ponownego jej wykorzystywania przede wszystkim jest to cel rynkowy i gospodarczy.

Przy interpretacji analizowanych przepisów wskazówką może być również porównanie katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej (art. 4 u.d.i.p.) z katalogiem podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystywania (art. 23a ust. 2 u.d.i.p.). O ile w przypadku udostępnienia informacji publicznej podmioty zobowiązane to podmioty zaliczane do władz publicznych i podmioty wykonujące zadania publiczne, o tyle w drugim przypadku katalog podmiotów pokrywa się z podmiotami zobowiązanymi do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.) – art. 3 ustawy. Powyższe rozróżnienie podmiotów wskazuje na zróżnicowanie celów instytucji udostępnienia informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania. W pierwszym przypadku jest to kontrola władz publicznych (transparentność władzy), natomiast w przypadku ponownego wykorzystywania informacji publicznej celem wprowadzenia tej instytucji jest rozwój ekonomiczny, naukowy, informatyczny państw Unii Europejskiej, do czego nawiązuje tenor 5 preambuły do dyrektywy.

W doktrynie wskazuje się na konieczność odrzucenia definiowania pojęcia ponownego wykorzystywania informacji publicznej za pomocą wykładni językowej art. 23a u.d.i.p. (por. Bogusław Banaszak, Michał Bernaczyk, Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”, ZNSA 2012 r., nr 4 (43), s. 29). Prawo dostępu do informacji publicznej celem ponownego wykorzystywania jest publicznym prawem podmiotowym, który gwarantuje uzyskanie informacji publicznej w określonym celu. Celem tym jest osiągnięcie przez wnioskodawcę szeroko pojętej „korzyści”. Sięga on zatem dalej niż zapewnienie przejrzystości procesu decyzyjnego i działań państwa oraz stworzenia obywatelom

realnych możliwości wykorzystywania i obrony swych konstytucyjnych praw wobec władzy publicznej. W związku z powyższym należy dokonywać takiej wykładni pojęcia ponownego wykorzystywania informacji publicznej, która w większym stopniu uwzględniałaby dyrektywy systemowe i celowościowe.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w rozpoznawanej sprawie Sąd pierwszej instancji zasadnie stwierdził, że Dyrektor Zespołu Opieki Zdrowotnej w Lidzbarku Warmińskim nieprawidłowo zakwalifikował wniosek Andrzeja Pieślaka jako wniosek o udostępnienie informacji w celu jej ponownego wykorzystania, gdyż realizuje inny cel, niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona. Celem tym jest potrzeba wykorzystania przez Andrzeja Pietrzaka, redaktora naczelnego, tej informacji w pracy dziennikarskiej. Wskazać należy, iż każdy dostęp do jakiegokolwiek dokumentu urzędowego czy udzielenie informacji na wniosek jest wykorzystaniem w innym celu niż ten, do którego dokument czy informacja zostały pierwotnie przeznaczone (por. M. Jaśkowska, Jakość i spójność rozwiązań prawnych w świetle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej. /w:/ Kryzys prawa administracyjnego, pod red. D. R. Kijewski, P. J. Suwaj, Tom I, Warszawa 2013). Zaaprobowanie stanowiska organu oznaczałoby, że w istocie to pojęcie prawa do informacji publicznej stałoby się puste. Każde bowiem udostępnienie informacji publicznej stanowiłoby zarazem jej udostępnienie w celu ponownego wykorzystania.

Z tego względu zarzut naruszenia art. 23a ust. 1 u.d.i.p. nie mógł odnieść zamierzonego skutku. Jednocześnie zgodzić się należy ze stanowiskiem zaprezentowanym przez autora skargi kasacyjnej, że o tym, który z trybów udostępnienia informacji publicznej należy stosować w danym przypadku, decyduje charakter informacji publicznej, która jest przedmiotem tego wniosku i ocena, dla jakiego pierwotnego celu publicznego dana informacja publiczna została wytworzona. Do dokonania tej oceny zobowiązany jest organ udostępniający informację (por. wyrok NSA z 26 września 2013 r. sygn. akt I OSK 404/14, publ. CBOSA).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego jako nietrafny uznać należy także zarzut błędnej wykładni art. 23a ust. 1 u.d.i.p. Wbrew stwierdzeniu autora skargi kasacyjnej, Sąd pierwszej instancji nie uznał, że powołany przepis wprowadza niczym nieograniczoną zasadę prawa do ponownego wykorzystania informacji publicznej.

Sygn. akt I OSK 681/14

Prawidłowo jedynie wskazał, że w świetle tego przepisu zasady ponownego wykorzystania informacji publicznej nie naruszają dostępu do informacji publicznej, ani wolności jej rozpowszechniania.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw i w oparciu o art. 184 p.p.s.a., podlega oddaleniu.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Magdalena Błaszczyk

starszy sekretarz sądowy