

Sygn. akt I OSK 1121/14



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 czerwca 2015 r.

Naczelny Sąd Administracyjny

w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Małgorzata Borowiec

Sędziowie { NSA Joanna Runge - Lissowska (spr.)
del. NSA Jerzy Krupiński

Protokolant starszy asystent sędziego Łukasz Mazur

po rozpoznaniu w dniu 2 czerwca 2015 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Starosty Lidzbarskiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie
z dnia 18 lutego 2014 r. sygn. akt II SAB/OI 116/13
w sprawie ze skargi Andrzeja Pieślaka
na bezczynność Starosty Lidzbarskiego
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Paweł Flórcjanowicz

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II SAB/OI 116/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, po rozpoznaniu skargi Andrzeja Pieślaka na beczynność Starosty Lidzbarskiego w udzieleniu informacji publicznej, zobowiązał Starostę do rozpoznania wniosku skarżącego z dnia 25 września 2013 r., w terminie 14 dni. Sąd orzekł też, iż beczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądził zwrot kosztów postępowania.

Wyrok powyższy zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Wnioskiem z dnia 25 września 2013 r., przesłanym pocztą elektroniczną, Andrzej Pieślak wystąpił do Starosty Lidzbarskiego o udostępnienie informacji publicznej w zakresie wszystkich umów o dzieło i umów zleceń zawartych w imieniu powiatu Lidzbark Warmiński w latach 2011–2012. Wnioskodawca zażądał przekazania tych informacji na dysku DVD lub CD.

W odpowiedzi na wniosek, pismem z dnia 1 października 2013 r., organ zwrócił się do wnioskodawcy o złożenie wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej, zgodnego z wzorem, określonym rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej. Zaznaczył, że niezłożenie prawidłowego wniosku w ciągu 7 dni od otrzymania pisma spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia. Następnie pismem z dnia 15 października 2013 r. organ poinformował stronę, że w związku z nieuzupełnieniem wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej, złożony w sprawie wniosek pozostaje bez rozpatrzenia.

Andrzej Pieślak wezwał organ drogą elektroniczną do zaniechania naruszenia prawa i udzielenia żądanych informacji, a następnie wniósł skargę na beczynność Starosty zarzucając mu naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, polegające na nieudostępnieniu informacji publicznej, zgodnie z wnioskiem, w określonym terminie. Skarżący wniósł o zobowiązanie organu administracji do udostępnienia żądanych informacji publicznych i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Podniósł, że do dnia złożenia skargi nie udostępniono mu tych informacji, które stanowią informację publiczną.

W odpowiedzi na skargę Starosta Lidzbarski wniósł o jej oddalenie. Organ podkreślił, że skarżący zwrócił się o dostęp do informacji publicznej jako redaktor naczelny gazety, co uprawniało organ do żądania od wnioskodawcy złożenia wniosku we właściwej formie. Podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej ma bowiem obowiązek oceny trybu, w jakim należy udostępnić informację publiczną z uwagi na jej charakter i pierwotny cel wytworzenia danej informacji. Dotychczasowa współpraca ze skarżącym i charakter wykonywanych przez niego czynności wskazywała zaś, że zdobywane przez niego informacje mogły być ponownie, w całości lub w części, wykorzystane w publikacjach w czasopiśmie prowadzonym przez skarżącego. Skoro skarżący we wniosku powołał się wyłącznie na zapisy ustawy zasadniczej, należało rozważyć, jaki tryb dostępu do informacji publicznej będzie prawidłowy. Starosta stwierdził, że nie uchylał się od udostępnienia żądanej informacji, ale ze względu na braki formalne nie mógł rozpoznać wniosku merytorycznie i udzielić lub odmówić udzielenia żądanych informacji. Uwzględniając powyższe stwierdził, że nie pozostawał w bezczynności. Jednocześnie organ wniósł o zawieszenie postępowania do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2013 r. o zgodności z Konstytucją RP niektórych zapisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Zdaniem organu orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może istotnie wpłynąć na wynik postępowania.

Rozpoznając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, iż w niniejszej sprawie Starosta Lidzbarski zakwalifikował żądanie skarżącego jako wniosek o ponowne wykorzystanie informacji publicznej i wezwał stronę do złożenia wniosku według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej. Wobec zaś niezłożenia wniosku w żądanej formie, podmiot zobowiązany pozostawił wniosek skarżącego bez rozpoznania. Takie postępowanie organu nie znajduje jednak oparcia w przepisach prawa. Wskazać bowiem należy, 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 do ustawy o dostępie do informacji publicznej 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.

Ponadto Sąd wskazał, 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 więc pozbawić wnioskodawcy prawa dostępu do informacji publicznej, samodzielnie ustalając, że wniosek dotyczy ponownego wykorzystywania informacji publicznej i pozostawiając go bez rozpoznania jako niezłożony na urzędowym formularzu. To 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 w myśl przepisów rozdziału 2a u.d.i.p. To bowiem na wnioskodawcy ciąży ewentualna odpowiedzialność związana z wykorzystywaniem informacji publicznej niezgodnie z przepisami u.d.i.p. Wobec powyższego, Starosta Lidzbarski zobligowany jest 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. Jednocześnie Sąd stwierdził, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, gdyż organ podjął czynności w terminie do załatwienia wniosku, a jedynie nie przybrały one właściwej formy, określonej przepisami prawa.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Starosta Lidzbarski, prawidłowo reprezentowany, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając Sądowi naruszenie:

– art. 23a ustawy o dostępie do informacji publicznej, poprzez uznanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, że wniosek Skarżącego nie dotyczy ponownego wykorzystania informacji publicznej, bowiem ponowne wykorzystanie polega na wykorzystaniu 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), a także, że przepis ten dotyczący udostępnienia informacji w celu innym niż jej pierwotny publiczny cel, nie dotyczy samej treści informacji, a jedynie dokumentów,

– art. 2a ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez uznanie, że przepis ten wprowadza nieograniczoną niczym zasadę prawa do ponownego wykorzystania informacji publicznej.

Autor skargi kasacyjnej domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku i rozpoznania wniesionej w sprawie skargi, ewentualnie przekazania sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania oraz zasądzenia kosztów postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270), dalej „p.p.s.a.”, Naczelny Sąd Administracyjny jest związany granicami skargi kasacyjnej, a z urzędu bierze pod rozagę tylko nieważność postępowania. W sprawie niniejszej nie zachodzą przypadki wskazane w § 2 art. 183 – nieważności postępowania – sprawę zatem należało rozpoznać w takich granicach jakie wskazują zarzuty skargi kasacyjnej.

W skardze kasacyjnej postawiono zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 23a i art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – bez daty aktu i bez publikacji. Należy uznać, że chodzi o ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198), dalej „ustawa”, w brzmieniu obowiązującym w dacie wydawania zaskarżonego wyroku, przy czym brzmienie tych przepisów w chwili obecnej i dacie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie jest identyczne.

Artykuł 23a ma rozbudowaną strukturę, dzieli się bowiem na ustępy i punkty, a prawidłowe przywołanie podstawy skargi kasacyjnej sprowadza się do wskazania konkretnego przepisu, konkretnego aktu. Co do aktu – to już wyżej omówiono, że choć przywołano go nieprawidłowo, to jednak można taki błąd pominąć. Natomiast co do podstawy prawnej – nie można jej przytoczenia uznać za niemającego znaczenia. Związanie granicami skargi kasacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego oznacza bowiem, że Sąd ten nie jest ani uprawniony, ani zobowiązany do poprawiania skargi kasacyjnej, jej uzupełniania czy interpretowania. Skarga kasacyjna jakkolwiek jest zwykłym środkiem odwoławczym od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, to jednak jest środkiem sformalizowanym, zwłaszcza jeżeli idzie o przytoczenie podstaw skargi kasacyjnej z tego właśnie względu, że Naczelny Sąd jest nimi związany. Przewidziany art. 175 § 1 p.p.s.a. przymus adwokacko-radcowski służy właśnie temu,

aby skarga kasacyjna została sporządzona prawidłowo, zgodnie z wymogami art. 174 i 176 p.p.s.a.

Zarzut naruszenia art. 2a ust. 2 ustawy został już postawiony prawidłowo.

Jednak gdyby nawet uznać, że jeżeli idzie o art. 23a to chodzi o jego ust. 1, gdyż w uzasadnieniu skargi kasacyjnej treść tego ustępu została przytoczona i mimo prawidłowości wskazania art. 2a ust. 2 to zarzuty te nie są trafne.

Skarga Andrzeja Pieślaka została wniesiona na bezczynność organu i rozpoznając taką skargę Wojewódzki Sąd bada czy organ w terminie określonym przepisami prawa podejmuje działania, a jeżeli prowadził postępowanie czy zakończyło się ono wydaniem aktu administracyjnego, do czego obligowały go przepisy, stanowiące podstawę działania.

Pod takim właśnie kątem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie rozpoznał skargę Andrzeja Pieślaka. Sąd bowiem podkreślił, że skarga na bezczynność wymaga ustalenia, czy organ administracji był zobligowany do wydania orzeczenia lub innego aktu albo podjęcia określonych czynności. W tym celu dokonał analizy przepisów ustawy, w tym dotyczących ponownego wykorzystania informacji publicznej, wskazując, że wniosku Andrzeja Pieślaka Starosta Lidzbarski nie załatwił zgodnie z przepisami, pozostawił go bowiem bez rozpoznania, zatem jest bezczynny.

Otrzymałszy wniosek Andrzeja Pieślaka organ uznał, że domaga się informacji w celu ponownego wykorzystania, poinformował go, że wniosek powinien być złożony w takim razie na odpowiednim formularzu, a niedopełnienie tego spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

Pomijając w istocie kwestię, czy Andrzej Pieślak domagał się informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania – jak uznał Starosta Lidzbarski, czy też nie było podstaw do takiego uznania – jak stwierdził Wojewódzki Sąd, konieczne było podjęcie przez organ czynności zmierzających do wyjaśnienia czy rzeczywiście takie było zamierzenie wnioskującego o udzielenie informacji, a dopiero w zależności od tych ustaleń załatwienie tego wniosku tak jak przewidują to przepisy ustawy. Arbitralne przyjęcie przez organ, że chodziło o ponowne wykorzystanie informacji doprowadziło do tego niezgodnego z przepisami ustawy zachowania organu.

Zasadnie zatem Wojewódzki Sąd uznał, iż organ był bezczynny w sprawie załatwienia wniosku o udzielenie informacji publicznej.

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



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Paweł Florjanowicz

sekretarz sądowy