



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 października 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędzia WSA
Asesor WSA

Ewa Radziszewska-Krupa
Joanna Kube (spr.)
Anna Pośpiech-Kłak

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 16 października 2024 r.
sprawy ze skargi Damiana Czekaja
na beczynność Głównego Geodety Kraju
w przedmiocie rozpatrzenia punktu 2 i 3 wniosku z dnia 8 maja 2024 r. o udostępnienie
informacji publicznej

1. zobowiązuje Głównego Geodety Kraju do rozpatrzenia punktu 2 i 3 wniosku Damiana Czekaja z dnia 8 maja 2024 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;
2. stwierdza, że beczynność Głównego Geodety Kraju nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
3. zasądza od Głównego Geodety Kraju na rzecz skarżącego Damiana Czekaja kwotę 100 (słownie sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marta Stec

referent



UZASADNIENIE

Pismem z dnia 24 maja 2024 r. Damian Czekaj (dalej: „wnioskodawca”, „skarżący”) skierował skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność Głównego Geodety Kraju (dalej: „organ”) w zakresie pkt 2 i 3 wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 8 maja 2024 r.

W pkt 2 tego ww. wniosku wnioskodawca wniósł o udostępnienie mu dokumentów z wyników audytu dla etapu I (tj. audyt bezpieczeństwa informacji oraz audyt technologiczny), a w pkt 3 wniosku o udostępnienie wyników audytu dla etapu II (tj. audyt kodu źródłowego oraz ocena bezpieczeństwa aplikacji serwerów integracji).

Skarżący w skardze zarzucił organowi naruszenie:

- 1) art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w zakresie w jakim przepis ten stanowi o prawie do swobodnego wyrażania opinii obejmującego swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru, poprzez jego niezastosowanie i nieudostępnienie na wniosek informacji podlegającej udostępnieniu, co w konsekwencji doprowadziło do nieuzasadnionego ograniczenia prawa człowieka do informacji,
- 2) art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę prawa do uzyskiwania informacji poprzez błędne zastosowanie, polegające na nieudostępnieniu informacji podlegającej udostępnieniu na wniosek,
- 3) art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji do publicznej w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o tym, że informacja, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, lub portalu danych, jest udostępniana na wniosek, a podmiot jest zobowiązany w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku do udostępnienia informacji lub poinformowania wnioskodawcy o przedłużeniu terminu potrzebnego na rozpatrzenie wniosku, poprzez jego niezastosowanie i nieudostępnienie informacji w określonym ustawowo terminie.

W związku z powyższym wniósł o:

- 1) stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności,
- 2) zobowiązanie organu do załatwienia wniosku niezwłocznie, nie później jednak niż

Sygn. akt II SAB/Wa 327/24

w terminie 14 dni od uprawomocnienia się wyroku,

3) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając skargę podniósł, że informacje, o których udostępnienie się zwrócił, stanowią przedmiot konstytucyjnego uprawnienia, bowiem stanowią informacje o działalności organów władzy publicznej, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Ustawa o dostępie do informacji publicznej mówi wprost, że udostępnieniu podlega m.in. dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie).

Ponadto wskazał, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 r. (sygn. akt K 14/13) zwrócił uwagę, że niektóre dokumenty wytwarzane przez audytora, inne niż tylko plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu, mogą stanowić informację publiczną i być objęte zakresem prawa do informacji publicznej jako dokumenty, o których mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Dokumenty te zawierają rezultaty przeprowadzonego audytu, wyrażają końcowe stanowisko audytora w drodze ocen i zaleceń skierowanych do określonych komórek jednostki, w której przeprowadzane były zadania audytowe.

Podniósł, że w podobnej sprawie wypowiedział się też WSA w Opolu, który wyrokiem z dnia 18 maja 2020 r. (sygn. akt II SAB/Op 26/20) zobowiązał skarżoną stronę do udostępnienia kopii audytu w zakresie kontroli zarządczej.

Reasumując, stwierdził, że w związku z tym, że przedmiotem złożonego przez niego wniosku było udostępnienie informacji podlegającej udostępnieniu, to brak ich udostępnienia zgodnie z wnioskiem skutkuje pozostawianiem organu w bezczynności.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w całości wskazując, że prawidłowo zakwalifikowane zostały informacje wnioskowane w pkt 2 i 3 wniosku z 8 maja 2024 r. jako niestanowiące informacji publicznej. O powyższym wnioskodawca został poinformowany pismem z 22 maja 2024 r.

Wnioskowane informacje zostały bowiem wytworzone na potrzeby organu. Niezależnie od tego, że wyniki audytu bezpieczeństwa nie stanowią informacji publicznej, ponieważ ich udostępnienie mogłoby wystawić na szwank bezpieczeństwo teleinformatyczne państwowych zasobów informatycznych.

Zdaniem organu, przywołane w skardze orzecznictwo nie koresponduje ze sprawą. Przedmiotem żądania skarżącego jest rezultat zamówienia publicznego, a nie działania uprawnionych organów kontroli czy audytu wewnętrznego. Audyt, o jakim mowa w przywołanych wyrokach i „audyt” zlecony przez organ „łączy” jedynie nazwa, co może być mylące. Zbieżność nazwy nie przesądza jednak o tożsamości ani nawet o podobieństwie bytów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, iż na gruncie ustawy z dnia 6 września 2021 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej: „u.d.i.p.”) bezczynność podmiotu obowiązanej do rozpoznania wniosku informacyjnego ma miejsce wówczas, gdy organ „milczy” wobec tego wniosku, tj. nie udostępnił informacji publicznej (art. 4 ust. 3 i art. 13 ust. 1 u.d.i.p.), nie wydał decyzji o odmowie jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), nie powiadomił wnioskodawcy o niemożliwości udzielenia informacji publicznej w wyznaczonym terminie i o przyczynach opóźnienia i nowym terminie wydania informacji, nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku w tej sprawie (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.), nie poinformował o przeszkodach technicznych w udzieleniu informacji w żądanej formie (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.), ewentualnie, że danej informacji nie posiada, bądź że istnieje odrębny tryb dostępu do tej informacji (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.), nie informuje wnioskodawcy w formie pisemnej, iż żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.).

Stosownie do treści art. 149 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935, dalej: „p.p.s.a.”), sąd uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a: (1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji lub dokonania czynności, (2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, (3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.). W przypadku, o którym mowa w § 1, sąd może ponadto orzec z urzędu lub na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154

Sygn. akt II SAB/Wa 327/24

§ 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. (art. 149 § 2 p.p.s.a.).

W przypadku złożenia skargi na bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej, obowiązkiem sądu jest w pierwszej kolejności ustalenie, czy sprawa mieści się w zakresie podmiotowym i przedmiotowym u.d.i.p. Dopiero bowiem stwierdzenie, że podmiot, do którego zwróciła się strona skarżąca jest obowiązany do udzielenia informacji publicznej oraz, że żądana przez nią informacja ma charakter informacji publicznej w rozumieniu przepisów u.d.i.p., pozwala na dokonanie oceny, czy w konkretnej sprawie można skutecznie zarzucić wskazanemu podmiotowi bezczynność (*vide* P. Szustakiewicz, Postępowanie w sprawie bezczynności w zakresie udzielenia informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych, Przegląd Prawa Publicznego z 2012 r. nr 6, s. 75 i nast. wraz z powołanym orzecznictwem).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 1) organy władzy publicznej, 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych, 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, 5) 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.

W sprawie niniejszej nie budzi wątpliwości i nie jest sporne, że Główny Geodeta Kraju jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej na gruncie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Rozstrzygnięcie sporu między stronami uzależnione było zatem od zbadania przedmiotu żądania skarżącego. O zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu u.d.i.p. decyduje bowiem kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter żądanej informacji (por. wyrok NSA z dnia 9 lipca 2019 r. sygn. akt I OSK 2419/17). Należało zatem ustalić, czy żądanie skarżącego dotyczące

Sygn. akt II SAB/Wa 327/24

udostępnienia przez Głównego Geodety Kraju wyników audytu dla etapu I (tj. audyt bezpieczeństwa informacji oraz audyt technologiczny), a także wyników audytu dla etapu II (tj. audyt kodu źródłowego oraz ocena bezpieczeństwa aplikacji serwerów integracji), mieści się w definicji pojęcia informacji publicznej, o której mowa w przepisach art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p.

W kwestii kryterium przedmiotowego należy wskazać na art. 1 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p. precyzuje pojęcie informacji publicznej, przedstawiając przykładowy katalog danych mających walor informacji publicznej. Analiza treści art. 6 u.d.i.p. wskazuje na to, że przedmiotem wniosku może być jedynie informacja o zaistniałych faktach. Za informację publiczną uznaje się m.in. treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, lecz wykonującego zadania publiczne. Są nią zarówno dokumenty bezpośrednio przez podmioty te wytworzone, jak i te, których używają one przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od nich. Wnioskiem o udostępnienie informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej może być objęte pytanie o określony stan istniejący na dzień udzielania odpowiedzi, skierowane do podmiotu zobowiązanego według tej ustawy (*vide* wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 września 2014r., II SAB/Gd 97/14, Lex nr 1534479).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p., udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym m.in. dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów, które ją przeprowadzają.

Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem. Pojęcie dokumentu należy przy tym rozumieć w szerokim znaczeniu tego słowa, przyjętym w prawie do informacji publicznej oraz ugruntowanym stanowisku zarówno doktryny jak też i judykatury. Na potrzeby konstytucyjnego prawa do informacji publicznej za „dokument w ogólności” należy uznać każdą informację o działalności władzy publicznej lub o sprawach publicznych, wystawioną i zobiektywowaną na jakimś nośniku i najczęściej przybierającą postać pisemną.

Sygn. akt II SAB/Wa 327/24

W najszerszym rozumieniu dokumentem będzie każdy nośnik danych, który może przybrać m.in. formę papierową, elektroniczną lub cyfrową (zob. W. Sokolewicz, L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2005, t. IV, s. 35).

W sytuacji gdy art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie u.d.i.p. zawiera sformułowanie, że informacją publiczną jest dokumentacja przebiegu i efektów kontroli, to tym samym prawidłowe jest stanowisko, że informacja żądana w pkt 2 i 3 wniosku z dnia 8 maja 2024 r. wniosku jest informacją publiczną.

Dokument w postaci audytu nie jest wprawdzie dokumentem urzędowym, jest jednak dokumentem oficjalnym funkcjonującym samodzielnie, posiadając cechy obiektywizmu, niezależności oraz bezstronności, dlatego też audyt jest dokumentem, który winien być skarżącemu udostępniony w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Skoro dokument w postaci audytu stanowi informację publiczną to wniosek o jej udostępnienie powinien zostać rozpoznany zgodnie z unormowaniami u.d.i.p. Uwzględniając powyższe uwagi, stwierdzić należy, iż skoro art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie u.d.i.p. zawiera sformułowanie, że informacją publiczną jest dokumentacja przebiegu i efektów kontroli, to tym samym prawidłowo strona zarzuca beczynność wobec uznania przez organ, że posiadane przez Głównego Geodetę Kraju wyniki audytu nie są informacją publiczną.

Nie można bowiem przyjąć, aby lakoniczna (nie dająca możliwości oceny zajętego stanowiska) odpowiedź na wniosek skarżącego, uwalniała Głównego Geodetę Kraju od zarzutu pozostawania w beczynności.

Kontrola sądowa w zakresie oceny beczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej, nie może być iluzoryczna, a w związku z tym musi być prowadzona na podstawie dokumentów źródłowych. W przypadku nieudzielenia żądanych informacji ze wskazaniem, iż nie stanowią one informacji publicznej organ musi szczegółowo wskazać, z czego wywodzi swoje twierdzenia o takim charakterze informacji i w czym znajduje to uzasadnienie i oparcie. Dopiero powyższe, umożliwia sądowi ocenę zasadności zastosowanych przesłanek oceny, iż wnioskowane wyniki audytu nie stanowią informacji publicznej.

Zatem organ powinien rozważyć czy i jakie konkretne informacje składające się na wnioskowane wyniki audytu stanowią informację publiczną w aspekcie

Sygn. akt II SAB/Wa 327/24

brzmienia regulacji art. 6 u.d.i.p., a następnie przeanalizować czy informacje mające charakter informacji publicznej mogą być udzielone skarżącemu, czy też ewentualnie zachodzą przesłanki ograniczające dostęp do żądanych informacji publicznych ze względu na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawowo chronionych, czy też z uwagi na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 149 § 1 p.p.s.a., Sąd orzekł, jak w pkt 1 sentencji wyroku i zobowiązał Głównego Geodetę Kraju do rozpatrzenia punktu 2 i 3 wniosku skarżącego z dnia 8 maja 2024 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy.

Jednocześnie Sąd stwierdził w pkt 2 wyroku, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Na ocenę taką wpłynął fakt, że organ pozostawał w przekonaniu, że wniosek skarżącego został rozpoznany w sposób prawidłowy. Sąd nie dopatrzył się w działaniach organu żadnej umyślności czy też chęci utrudnienia skarżącemu w sposób pozaprawny uzyskania informacji publicznej, a jedynie braku wiedzy co do prawidłowego załatwienia wniosku strony.

O kosztach orzeczono w pkt 3 sentencji wyroku stosownie do art. 200 w związku z art. 205 § 1 p.p.s.a. W rozpoznawanej sprawie kosztami postępowania był wpis uiszczony przez skarżącego w kwocie 100 złotych.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marta Stec
Marta Stec
referent