

- ODPIS -

Warszawa, 19 grudnia 2024 r.



RZECZPOSPOLITA POLSKA
GŁÓWNY GEODETA KRAJU

Naczelnny Sąd Administracyjny
w Warszawie
za pośrednictwem
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie
ul. Jana Kazimierza 10, 01-248 Warszawa

Organ:

Główny Geodeta Kraju
reprezentowany przez
[REDAKTOR] radcę prawnego

(doręczeń dla pełnomocnika proszę dokonywać
na adres Organu)

Skarżący:

Damian Czekaj

(adresy stron w aktach sprawy)

sygn. akt Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie II SA/Wa 816/24
wartość przedmiotu zaskarżenia: 200,- zł (uiszczony został wpis stały w kwocie 100,- zł)

SKARGA KASACYJNA

W imieniu Głównego Geodety Kraju (pełnomocnictwo w aktach sprawy), stosownie do art. 173 § 1, art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 177 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.), zwanej dalej P.p.s.a., zaskarżam

w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 października 2024 r., wydany w sprawie o sygn. akt tego Sądu II SA/Wa 816/24, zwany dalej zaskarżonym wyrokiem.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucam:

- 1) naruszenie prawa procesowego, mające wpływ na wynik sprawy, polegające na nieuzasadnionym zastosowaniu w sprawie art. 145 § 1 pkt 2 na skutek przyjęcia, że zachodzą przyczyny określone w art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.), zwanej dalej K.p.a., uznania, że zaskarżona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.),
- 2) naruszenie prawa materialnego:
 - a) art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), zwanej dalej ustawą i w zw. z art. 64 § 2 K.p.a., poprzez jego błędne zastosowanie w sprawie – przyjęcie, że Organ naruszył normę stanowioną tym przepisem,
 - b) art. 16 ust. 2 ustawy poprzez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że nakazuje on stosowanie przepisów K.p.a. o wszczęciu postępowania, w tym art. 64 § 2 K.p.a. i jego błędne zastosowanie w sprawie polegające na przyjęciu, że Organ naruszył normę stanowioną tym przepisem,
 - c) art. 64 § 2 K.p.a. w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy poprzez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że norma stanowiona tym przepisem znajduje zastosowanie w sprawie i jego błędne zastosowanie w sprawie polegające na przyjęciu, że Organ naruszył normę stanowioną tym przepisem.

Z uwagi na powyższe wnoszę o:

- 1) uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, ewentualnie – o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi (art. 188 P.p.s.a.);
- 2) zasądzenie kosztów postępowania według obowiązujących w tym zakresie norm.

Wnoszę również o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

Kwalifikowanie w niniejszej skardze kasacyjnej przepisów K.p.a jako przepisów prawa materialnego jest świadomym działaniem kasatora. W rozumieniu art. 174 § 1 i 2 P.p.s.a. przepisami postępowania są bowiem wyłącznie przepisy normujące postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Naruszenie tych przepisów może, ale nie musi, wywierać wpływu na wynik sprawy. Wszelkie przepisy stosowane przez sądy administracyjne, które nie normują postępowania przed nimi, przez pryzmat art. 174 § 1 i 2 P.p.s.a. muszą być kwalifikowane jako przepisy prawa materialnego.

UZASADNIENIE

Kasatorowi znane są orzecznictwo sądów administracyjnych i poglądy doktryny uznające, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej może być złożony w dowolny sposób, w tym w dowolnej w zasadzie formie, w szczególności zaś, że nie wymaga on podpisu osoby składającej wniosek (pogląd I). Kasatorowi znane są także orzecznictwo sądów administracyjnych i poglądy doktryny na tle art. 16 ust. 2 ustawy, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej, na skutek którego ma zostać wydana decyzja odmawiająca udostępnienia informacji publicznej, powinien być podpisany – że podpis stanowi jego element konstrukcyjny (pogląd II).

Z konieczności logicznej pogląd I i pogląd II nie mogą być trafne jednocześnie. Prawdziwość poglądu I indukuje fałszywość poglądu II.

Zdaniem kasatora chybiony jest pogląd I, u uzasadnieniem jak poniżej. Na potrzeby skargi kasacyjnej przyjęta została jednak trafność poglądu I.

Pogląd I nie uwzględnia regulacji konstytucyjnej a jego stosowanie zaburza porządek systemowy. Prawo do informacji publicznej jest prawem konstytucyjnym zaliczonym do praw obywatelskich. Przepis deklarujący to prawo, art. 61 Konstytucji RP, zawarty jest w jej rozdziale zatytułowanym „WOLNOŚCI, PRAWA I OBOWIĄZKI CZŁOWIEKA I OBYWATELA”, w jego części zatytułowanej „WOLNOŚCI I PRAWA POLITYCZNE”. Wynika z powyższego, że krąg podmiotów, którym takie prawo przysługuje ograniczony jest do obywateli RP, jako podmiotów politycznych. Prawo do informacji publicznej jest gwarancją wolności i narzędziem skutecznego wykonywania praw politycznych, a te służą obywatelom RP. Organ władzy publicznej, lub inny podmiot zobowiązany przepisami prawa do udostępniania informacji publicznej na wniosek, zawsze powinien upewniać się, czy ma do czynienia z podmiotem uprawnionym, czyli obywatelem RP. Organ powinien zatem identyfikować osobę wnioskującą i o udostępnienie informacji publicznej weryfikować tożsamość. Warunkiem identyfikacji jest zaś osobista

łączność (wież) określonej osoby z wnioskiem; tradycyjnie przyjmuje się w systemie prawa, że następuje ona poprzez podpis lub inne działanie zapewniające identyfikację wnioskodawcy (np. złożenie wniosku do protokołu). Dopuszczenie dowolności w zakresie sposobu składania wniosku o informację publiczną, jego formy i elementów konstrukcyjnych jest:

- 1) nieoperatywne,
- 2) niesystemowe,
- 3) nie znajduje oparcia w treści przepisów prawa,
- 4) prowadzi do uzyskiwania informacji publicznej przez podmioty, którym prawo do takiej informacji nie przysługuje („podmiot” składający wniosek e-mailem, z adresu kasia69@... może być zarówno obywatelką polską np. urodzoną w 1969 r., wykonującą swoje konstytucyjne prawo ale równie dobrze może być agentem obcego wywiadu, bynajmniej nieposiadającym polskiego obywatelstwa, jak i emanacją tzw. „sztucznej inteligencji”).

Zwykle rozważania aspektów podmiotowych stosowania przepisów ustawy ograniczają się do badania, czy dany organ/podmiot jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, zupełnie pomijany jest zaś w nich element legitymacji do żądania informacji publicznej.

Jak wyżej wspomniano, pogląd I, na potrzeby skargi kasacyjnej, nie jest kwestionowany. Z jego prawdziwości (rzekomej niestety) zostanie dalej wywiedziona nieprawdziwość poglądu II.

Obowiązek udostępnienia informacji publicznej aktualizuje się po stronie organu/podmiotu zobowiązanego z chwilą otrzymania wniosku. Wniosek, czyli żądanie udostępnienia informacji, jest więc w istocie podaniem w rozumieniu K.p.a. (art. 63 § 1 K.p.a.). Wniosek, jak każde podanie, wywołuje działanie organu/podmiotu zobowiązanego. Działanie to polega na:

- 1) udostępnieniu żądanej informacji, w tym informacji przetworzonej, po wykazaniu, że jej udostępnienie żądającemu jest szczególnie istotne dla interesu publicznego albo
- 2) odmowie udostępnienia informacji, przybierającej postać decyzji.

Zawsze jest to jednak działanie na podstawie wniosku – tego samego. Działanie administracji przybierające postać udostępnienia informacji przetworzonej może stanowić istotne obciążenie dla organu/podmiotu zobowiązanego (potencjalnie duży, normatywnie nieograniczony nakład pracy). O ile została wykazana przesłanka udostępnienia, następuje ono jednak bez jakichkolwiek warunków, w szczególności bez oczekiwania złożenia „podania” w formie wymaganej przepisami K.p.a. Działanie na podstawie tego samego wniosku przybierające postać decyzji, zgodnie z poglądem II, nie może zaś zostać podjęte dopóki

wniosek nie odpowiada wymaganiom podania określonym w K.p.a., choć sprowadza się stosunkowo mało obciążającej czynności wydania decyzji. Mamy tu więc do czynienia z sytuacją aksjologicznie nieuzasadnioną, wręcz niezrozumiałą.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd meriti stwierdził: „Sytuacja zmienia się jednak w momencie „przejęcia” do drugiego etapu postępowania, tj. gdy zaistnieją podstawy do wydania decyzji w oparciu o art. 16 u.d.i.p. Od tej chwili (podkreślenia kasatora) wniosek o udostępnienie informacji publicznej musi spełniać wymogi określone w art. 63 K.p.a. Ustalenie, że istnieje podstawa do odmowy udostępnienia informacji publicznej (bądź umorzenia postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.i.p.) skutkuje więc koniecznością wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych wniosku, jeżeli nie spełnia on wymagań ustalonych w przepisach prawa dla podania. W takiej bowiem sytuacji - mocą art. 16 ust. 2 u.d.i.p. – do decyzji, a w konsekwencji i postępowania poprzedzającego jej wydanie znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.”

Przywołany wywód, będący emanacją poglądu II, nie znajduje oparcia w treści przepisów prawa, jest przy tym nieoperatywny. Polski system prawny, jak zresztą wszystkie chyba cywilizowane systemy, jest systemem konwencjonalnym – normy systemu przypisują znaczenie (prawne) pewnym zdarzeniom faktycznym, w szczególności ludzkim zachowaniom, w szczególności zachowaniom intencjonalnym, czyli nakierowanym na wywołanie określonego skutku (czynności konwencjonalne) – wyrażającymi wolę wywołania takiego skutku. System przypisuje przy tym znaczenie nie samej woli a zachowaniom ją wyrażającym, czyli manifestacji. Niekiedy tylko dozwala na korygowanie oświadczeń woli – gdy przy składaniu takiego oświadczenia doszło do zniekształcenia woli je składającego (wady oświadczeń woli).

Zacytowany fragment uzasadnienia zaskarżonego wyroku najwyraźniej ignoruje wyżej zrelacjonowane zręby systemu prawnego, referuje bowiem do chwili, w której następuje „zdarzenie” nie w sferze faktów a w sferze „psychicznej” organu/podmiotu zobowiązanego – do chwili, w której organ/podmiot zobowiązany wie, że nie udostępni informacji publicznej. Moment taki nie jest jakkolwiek komunikowany; skoro nie jest manifestowany to nie może być prawnie doniosły. Jedyne moment prawnie doniosły, w którym organ/podmiot zobowiązany manifestuje, poprzez sformułowanie i zakomunikowanie normy indywidualno-konkretnej, że nie udostępni żądanej informacji to moment wydania/doręczenia decyzji odmawiającej udostępnienia takiej informacji. Z wywodu WSA można wyczytać, że mamy do czynienia z wnioskiem ale... gdy organ/podmiot zobowiązany dozna iluminacji i poweźmie (?) zamiar wydania decyzji to ów wniosek staje się (!) podaniem a gdy nie jest podpisany – podaniem

niezawierającym elementu konstrukcyjnego, co obliguje organ/podmiot zobowiązany do podjęcia działań umożliwiających rektyfikację podania. Taki sposób podejścia do sprawy nasuwa wiele wątpliwości; wskazana zostanie tylko jedna z nich, jednak bardzo istotna. Czy wezwanie do podpisania wniosku, czyli wykreowania podania, zamyka drogę do uwzględnienia wniosku czy też organ/podmiot zobowiązany może zmienić zdanie i nawet po otrzymaniu podpisanego wniosku (podania) może udostępnić żadaną informację? Nie jest wszakże „związany decyzją”, której jeszcze nie wydał a jedynie miał zamiar (czy ma nadal?) nie wydać... Podejście zgodne z poglądem II prowadzi do konkluzji, że od osoby żądającej udostępnienia informacji publicznej, czyli takiej, która już złożyła wniosek, organ/podmiot zobowiązany, który nie zamierza (w jakimś nieokreślonym momencie, wyłącznie w swojej sferze psychicznej) udostępnić żądanej informacji zobligowany jest zażądać podania, w istocie podania o... wydanie decyzji, która z definicji może być wyłącznie decyzją odmowną.

Reasumując:

Przyjmując, że organ/podmiot zobowiązany jest zobligowany działać, a więc udostępnić informację publiczną na wniosek, niezależnie od tego, jaką postać (formę) ten wniosek przybrał i jak został złożony, należy przyjąć konsekwentnie, że na skutek takiego wniosku (podania w uproszczonej formie, nawet pozbawionego elementów konstrukcyjnych, złożonego w dowolny sposób), organ/podmiot zobowiązany może (ma obowiązek) zarówno udostępnić informację jak i odmówić jej udostępnienia – wydać decyzję.

Warto w tym miejscu podkreślić, że nie byłoby konieczności rozwiązywania tego typu zagadek logicznych gdyby u zarania stosowania ustawy nie doszło do nadinterpretacji regulacji ustawy w kierunku, z pozoru tylko, przychylnym realizacji prawa do informacji publicznej – przyjęcia zasadności poglądu I.



Załącznik – odpis pisma