

- ODPIS -

Warszawa, 12 grudnia 2024 r.

WSA w Warszawie
2024.12.12.09:11:21

Signer:
CN=WSA w Warszawie
C=PL
O=Wojewódzki Sąd Adminis
2.5.4.97=VATPL-52522833f
Public key:
RSA/2048 bits



RZECZPOSPOLITA POLSKA
GŁÓWNY GEODETA KRAJU

Naczelny 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 SAB/Wa 327/24
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 16 października 2024 r., wydany w sprawie o sygn. akt tego Sądu II SAB/Wa 327/24, zwany dalej zaskarżonym wyrokiem.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucam:

1. naruszenie prawa procesowego, mające wpływ na wynik sprawy, polegające na nieuzasadnionym zastosowaniu w sprawie art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a., tj. przyjęcie, że doszło do bezczynności Organu i bezpodstawne uwzględnienie skargi,

2. naruszenie prawa materialnego – art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), zwanej dalej ustawą, poprzez błędną jego wykładnię, polegającą na przyjęciu, że rezultat umowy o zamówienie publiczne stanowi informację publiczną a w konsekwencji błędne zastosowanie ww. przepis w sprawie,
3. naruszenie prawa materialnego – art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie poprzez błędną jego wykładnię, polegającą na przyjęciu, że rezultat umowy o zamówienie publiczne stanowi informację publiczną w rozumieniu ww. przepisu a w konsekwencji błędne zastosowanie tego przepisu w sprawie,
4. naruszenie prawa materialnego – art. 2 ust. 1 ustawy poprzez błędne zastosowanie ww. przepisu w sprawie.

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.

UZASADNIENIE

Na wniosek Skarżącego z 8 maja 2024 r. Organ udzielił odpowiedzi, udostępniając część oczekiwanych informacji – tych, które stanowiły informację publiczną. Pozostałe żądane informacje nie stanowiły informacji publicznej, o czym Skarżący został poinformowany pismem z 22 maja 2024 r.

Skarżący prosił o udostępnienie umowy zawartej w wyniku postępowania przetargowego BDG-ZP.2610.23.2022.BDG. Umowa ta została udostępniona Skarżącemu, jako stanowiąca informację publiczną.

Skarżący żądał także: „2) wyników audytu dla etapu I (tj. audyt bezpieczeństwa informacji oraz audyt technologiczny); 3) wyników audytu dla etapu II (tj. audyt kodu źródłowego oraz ocena bezpieczeństwa aplikacji serwerów integracji)”, czyli rezultatów prac wykonawcy ww. umowy, zwanych dalej sporną informacją.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, dalej zwany WSA lub Sądem merit, dokonał błędnej wykładni art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie ustawy, skutkiem czego w poczet informacji publicznej zaliczył także rezultat umowy o zamówienie publiczne. W konsekwencji błędnie zastosował w sprawie art. 2 ust. 1 ustawy, przyjmując, że Skarżący był uprawniony do uzyskania spornej informacji, jako informacji publicznej. WSA błędnie wyłożył także art. 6 art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie ustawy, przyjmując, że rezultat umowy o zamówienie publiczne ma charakter taki sam (normatywnie) jak dokument urzędowy stanowiący dokumentację przebiegu i efektów kontroli, wystąpienie, stanowisko, wniosek lub

opinia podmiotu przeprowadzającego kontrolę. W konsekwencji sąd *meriti* błędnie zastosował ten przepis w stanie faktycznym sprawy.

Błąd WSA został najprawdopodobniej zaindukowany nazewnictwem zastosowanym w postępowaniu przetargowym BDG-ZP.2610.23.2022.BDG – użyciem w nim słowa „audyt”, które występuje zarówno na gruncie prawa prywatnego jak i publicznego, gdzie jest mu przypisane, lub jego pochodnym, znaczenie normatywne.

Pojęcie „audyt” wywodzi się od łac. *audire* (słuchać lub słyszeć), a w współcześnie jest używane do określania działania o charakterze intelektualnym – ustrukturyzowanej, zazwyczaj rozległej, kontroli (oglądu) systemu, procesu, organizacji lub przedsięwzięcia, mającego na celu ustalenie zgodności badanego obiektu (także obiektu z komponentem ludzkim) z przyjętym wzorcem. Jak wiele współcześnie używanych słów pochodzenia obcego ma ono tradycyjne odpowiedniki znaczeniowe, mimo to „robi karierę” a na tle jego znaczenia powstają wątpliwości. Użycie słowa do opisu rzeczywistości nie zmienia bynajmniej rzeczywistości – istotą działań nazywanych audytowymi, audytem, lub podobnie, jest zawsze porównanie ze wzorcem, a więc kontra.

Jak wyżej wspomniano, słowo audyt (lub jego pochodne) występują zarówno w języku prawnym jak i prawniczym. Odnoszone są jednak wówczas do działań nakazanych prawem publicznym. Do wyników takiego właśnie audytu, a więc wykonywanego w wykonaniu obowiązku wynikającego z przepisów prawa, w ramach władztwa publicznego, w tym w stosunkach wewnętrznych administracji (np. w ramach nadzoru), odnoszą się wyrok z dnia 9 kwietnia 2015 r. Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 14/13) jak i wyrok z dnia 18 maja 2020 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu (sygn. akt II SAB/Op 26/20). Rezultaty tego rodzaju „audytów” są danymi publicznymi w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie ustawy (dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających). Podkreślenia wymaga, że są to zawsze dokumenty urzędowe (wstęp do wyliczenia w lit. a), a więc wytworzone przez właściwe organy w zakresie ich działania. W żadnym razie rezultaty umowy o zamówienie publiczne nie stanowią dokumentów urzędowych. Wywód WSA, iż „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.”

Zupełnie czym innym, ze swej natury, jest natomiast rezultat umowy, której przedmiotem jest zapoznanie się ze stanem rzeczy (np. systemem teleinformatycznym lub zespołem takich systemów) i ocena tego stanu – porównanie go z wzorcem poprawnościowym, przedstawiona w postaci raportu, sprawozdania lub temu podobnej. Celem takiej umowy jest ustalenie, czy istnieje zgodność z wzorcem a jeśli nie istnieje – wskazanie na czym polega niezgodność. W przypadku systemów teleinformatycznych w grę wchodzi także ich bezpieczeństwo i ono zwykle stanowi istotny obszar sprawdzenia. W przeciwieństwie do dokumentu urzędowego wytworzonego w związku z kontrolą, jako narzędziem władztwa publicznego, rezultat umowy o zamówienie publiczne, nawet jeśli ma postać intelektualną, nigdy nie jest dokumentem urzędowym. O ile został utrwalony jest dokumentem prywatnym, zawierającym oświadczenia

wiedzy osoby/osób, która go stworzyła. Nie korzysta ze szczególnej wiarygodności czy też domniemania obiektywizmu, jakie przypisuje mu WSA.

Organ, jako dysponent systemów teleinformatycznych, służących do wykonywania jego zadań ustawowych, powinien dbać o ich sprawność i bezpieczeństwo. Tę potrzebę, dysponując odpowiednimi zasobami kadrowymi, Organ może zaspakajać we własnym zakresie – przy pomocy swoich pracowników dokonywać bieżącej kontroli (oceny prawidłowości i bezpieczeństwa) działania takich systemów. Organ może jednak także zaspakajać tego rodzaju potrzebę udzielając zamówień publicznych. Tak właśnie postąpił Organ wszczynając postępowanie przetargowe BDG-ZP.2610.23.2022.BDG i zawierając umowę o zamówienie publiczne. Niewątpliwie nie stanowiłyby informacji publicznej wyniki bieżącej oceny prawidłowości i bezpieczeństwa działania systemów teleinformatycznych – ustalenia w tym przedmiocie czynione przez Organ własnymi siłami – przez jego pracowników. Nie stanowią jej więc także rezultaty przedmiotowo (obszarowo) takiej samej oceny dokonanej przez wykonawcę zamówienia publicznego.

Co do zasady nie stanowi informacji publicznej rezultat zamówienia publicznego. Gdy zamawiany jest np. program komputerowy to informację publiczną stanowią dokumenty związane z udzieleniem zamówienia, w tym umowa, nie stanowi zaś takiej informacji sam zamówiony program; na podstawie ustawy nie przysługuje uprawnienie do uzyskania np. zamówionego programu komputerowego, czy egzemplarza dokumentacji związanej z takim programem. Podobnie ma się rzecz z innymi niematerialnymi rezultatami umów o zamówienie publiczne. Niematerialność rezultatu zamówienia nie przenosi go bynajmniej do kategorii informacji publicznej. W kategoriach prawnych niematerialny rezultat zamówienia publicznego musi być traktowany tak samo jak każdy inny rezultat.

To, że sporna informacja dotyczy wyników oceny systemów teleinformatycznych, pozwala lepiej dostrzec różnicę pomiędzy nią a informacją publiczną. Gdyby w wyniku sprawdzenia systemów, nazwanego może niezbyt fortunnie ich audytem, ustalona została np. podatność tych systemów na nieuprawniony dostęp/modyfikację to czy informacja o tym stanowi informację publiczną czy informację wewnętrzną Organu? Wiedza w tym zakresie niewątpliwie może posłużyć Organowi do udoskonalenia narzędzi, z których korzysta i dlatego jest jego informacją wewnętrzną. Potraktowanie jej jako informacji publicznej nie tylko nie ma podstaw normatywnych ale byłoby także potencjalnie niebezpieczne. Pozwalałoby na zapoznanie się nieograniczonemu kręgowi podmiotów z zabezpieczeniami systemów, w tym uzyskanie wiedzy o ich wrażliwości.

Bardzo słusznie zauważył więc WSA, powołując się w tym zakresie na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, że o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu ustawy decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter żądanej informacji. Tej konstatacji nie odniósł jednak do okoliczności sprawy – do charakteru rezultatów umowy o zamówienie publiczne, błędnie uznając je za informację publiczną.

Załącznik – odpis pisma

A large rectangular area of the document is redacted with a solid grey box, obscuring the signature and name of the official.