

16. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

Analizując orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z zakresu dostępu do informacji publicznej, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na sprawy, w których Sąd badał kwestię przedmiotowego i podmiotowego zakresu stosowania ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

W orzecznictwie Sądu kontynuowany jest pogląd, że akta sprawy administracyjnej, jako odnoszące się do działania podmiotów publicznych, stanowią informację publiczną. Jednocześnie wskazywane jest, że inną kwestią jest dostęp do tych danych. A zatem, jeżeli jakaś informacja nie może zostać udostępniona, to organ musi ustalić, jakie informacje podlegają ochronie ze względu na to, że są objęte tajemnicą. Powinien wskazać, czy dane te objęte są tajemnicą ze względu na ochronę danych osobowych w nich zawartych, czy też ze względu na prawo do prywatności, tajemnicę inną niż państwową, służbową, skarbową czy też statystyczną (por. wyrok z dnia 17 października 2007 r. o **sygn. akt II SAB/Wa 78/07** – nieprawomocny). W sprawie tej Sąd nie podzielił stanowiska organu, że dokumenty urzędowe wykorzystane we wszczętym procesie administracyjnym, nie są informacjami z zakresu informacji publicznej. Zdaniem Sądu, skoro dokumenty te pozostają w związku z działalnością organu administracji publicznej i znajdują się w jego posiadaniu, to tym samym wypełniona zostaje dyspozycja art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W wyroku z dnia 22 czerwca 2007 r. o **sygn. akt II SAB/Wa 175/06** (prawomocny) Sąd przyjął, że opinia prawna, sporządzona przez pracownika organu dla potrzeb załatwienia konkretnej sprawy czy też bliżej nieokreślonej liczby spraw, jako dokument wewnętrzny, służący załatwianiu spraw i realizacji zadań organu, posiada walor informacji publicznej i podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

W wyroku z dnia 5 lipca 2007 r. o **sygn. akt II SAB/Wa 19/07** (nieprawomocny) Sąd uznał, że pismo dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 25 maja 2006 r., skierowane między innymi do wszystkich kierowników jednostek terenowych ZUS w związku z zapytaniem tych jednostek w sprawie wydawania zaświadczeń o niezaleganiu w opłaceniu składek na ubezpieczenie społeczne, zawierające, szczegółowe objaśnienia niektórych zagadnień omawianych

już we wcześniejszym piśmie Prezesa ZUS z dnia 9 grudnia 2005 r., stanowi informację publiczną w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W wyroku z dnia 23 maja 2007 r. o **sygn. akt II SA/Wa 875/06** (prawomocny) Sąd stwierdził, że nie stanowi informacji, podlegającej udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, treść polecenia służbowego, gdyż nie stanowi to informacji publicznej o zasadach funkcjonowania podmiotu obowiązującego do jej udostępnienia stosownie do przepisu art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Polecenia służbowe bowiem są narzędziem pracodawcy w zakresie kierownictwa przy wykonywaniu pracy przez pracownika i wynikają z zasady jego podporządkowania.

W wyroku z dnia 17 lipca 2007 r. o **sygn. akt II SAB/Wa 58/07** (wyrok prawomocny) Sąd uznał, że nie jest informacją publiczną, w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacja, która korzysta z ochrony przewidzianej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.).

W wyroku z dnia 30 sierpnia 2007 r. o **sygn. akt II SAB/Wa 192/06** (nieprawomocny) Sąd stwierdził, że zgodnie z art. 4 ust. 3 przedmiotowej ustawy, organy prokuratury mieszczą się w zakresie podmiotowym stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej i jako organy władzy publicznej zobowiązane są do udostępniania posiadanych informacji, mających charakter informacji publicznych. Przyjął zatem, że prokurator apelacyjny jest organem władzy publicznej w świetle art. 4 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, zaś akta prowadzonych przez niego spraw, bez względu na ich rodzaj i charakter, treść, zawartość i przeznaczenie zawierają informację o jego działalności, a tym samym mają walor informacji publicznej, w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, co wypełnia dyspozycję art. 61 Konstytucji RP.

W orzecznictwie Sądu w dalszym ciągu pozostaje aktualny pogląd, co do prawidłowej formy zakończenia postępowania w przedmiocie wniosku o udostępnienie informacji publicznej w sytuacji, gdy informacje objęte wnioskiem nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. W sprawie o **sygn. akt II SA/Wa 162/07**, zakończonej wyrokiem z dnia 26 kwietnia 2007 r. (prawomocny), Sąd stwierdził, że z treści art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, w jakim zakresie może być wydana decyzja odmawiająca dostępu do informacji publicznej. Natomiast wyjaśnienia organu dotyczące pozostawiania

żądaną przez stronę informacji poza kręgiem informacji publicznej nie spełnia zakresu podmiotowego i przedmiotowego omawianej ustawy. W takiej sytuacji organ nie ma podstaw do wydania decyzji w sprawie, lecz powinien wnioskodawcę poinformować pismem, że sprawa nie dotyczy informacji publicznej bądź dotyczy takiej informacji, w stosunku do której istnieje odmienny tryb dostępu. W konsekwencji, w przedmiotowej sprawie Sąd stwierdził nieważność decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej w związku z zaistnieniem przesłanki określonej w art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a., tj. braku podstawy prawnej do jej wydania.

Analizując sprawy ze skarg na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, należy zwrócić uwagę na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1382/07, uchylające postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 2007 r. o **sygn. akt II SAB/Wa 100/06**, którym odrzucono skargę z powodu niewyczerpania środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnymi poprzedzających wniesienie skargi do Sądu.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sprawie nie zachodziły przesłanki do odrzucenia skargi z uwagi na niewyczerpanie przez stronę przysługujących środków zaskarżenia określonych w art. 52 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Wyjaśniono, że do skargi na bezczynność w zakresie udzielania informacji publicznej nie ma zastosowania wymóg zażalenia z art. 37 K.p.a., ponieważ przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego odnoszą się do informacji publicznej tylko w ograniczonym zakresie. W art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, ustawodawca dokonał wyraźnego odesłania do przepisów K.p.a. jedynie w odniesieniu do decyzji wydawanych w razie odmowy udzielenia informacji i umorzenia postępowania w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 tejże ustawy. Nie dokonał takiego odesłania w stosunku do całego postępowania zmierzającego do udzielenia informacji, czyli dokonania czynności materialnotechnicznej. Jednocześnie NSA zwrócił uwagę, że sama ustawa o dostępie do informacji publicznej nie przewiduje wyczerpania środków zaskarżenia, o których mowa w powołanym wyżej § 2 art. 52 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wśród spraw rozpatrywanych w ramach tego symbolu, należy zwrócić uwagę na sprawy ze skarg na decyzje odmawiające udostępnienia informacji publicznej ze

względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na tajemnicę ustawowo chronioną. Wyrokiem z dnia 7 maja 2007 r. o **sygn. akt II SA/Wa 130/07** (nieprawomocny) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76) mają wobec przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej charakter *lex specialis* i stosowane są na zasadzie pierwszeństwa. Dane indywidualne zawarte w krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności prowadzonym na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r., mogą być udostępniane wyłącznie organom statystyki publicznej oraz organom Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie identyfikacji producentów, natomiast dane zbiorcze mogą być udostępniane organom administracji publicznej prowadzącym systemy informatyczne. Dane identyfikujące producentów (osób fizycznych i prawnych), wielkości obszarów rolnych i wysokości dotacji z europejskich funduszy, o których mowa w art. 3 ust. 9 tej ustawy, należą do kategorii danych indywidualnych w rozumieniu powyższego przepisu. Tak więc, podmiotem posiadającym do nich dostęp, jest wyłącznie właściwy organ statystyki publicznej, bowiem dane indywidualne, zbierane i gromadzone w badaniach statystycznych, są danymi poufnymi, podlegającymi szczególnej ochronie i stanowią tajemnicę statystyczną w rozumieniu art. 10 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.) oraz właściwy organ Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie niezbędnym do realizacji zadań ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, zadań szczegółowo określonych w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. Nr 33, poz. 287 ze zm.).

Wartym odnotowania jest postanowienie z dnia 11 lipca 2007 r. o **sygn. akt II SA/Wa 656/07** (prawomocne), którym Sąd, stwierdzając swoją niewłaściwość, odrzucił skargę na decyzję Głównego Inspektora Farmaceutycznego odmawiającą udostępnienia raportu pokontrolnego, sporządzonego przez inspektorów Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego ze względu na tajemnicę P. S.A. Sąd uzasadniając rozstrzygnięcie powołał się na treść art. 22 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, stosownie do którego, jeżeli podstawą odmowy udostępnienia informacji

jest tajemnica przedsiębiorcy, stronie ubiegającej się o taką informację nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego na decyzję ostateczną organu odmawiającą jej udostępnienia, gdyż sąd ten nie jest właściwy do rozpoznawania takiej sprawy. Może ona jedynie wystąpić do właściwego sądu powszechnego z powództwem o udostępnienie tej informacji.

W sprawie o **sygn. akt II SA/Wa 112/07**, zakończonej wyrokiem z dnia 27 czerwca 2007 r. (prawomocny), Sąd analizował sytuację, w której podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie dysponował, na dzień złożenia wniosku, gotową informacją, a jej udostępnienie wymagało podjęcia dodatkowych czynności, świadczących o procesie jej przetworzenia. W takiej sytuacji żądana informacja ma charakter informacji przetworzonej, tj. takiej, która - co do zasady - wymaga dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych.

Uzyskanie tego typu informacji, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, możliwe jest w zakresie, w jakim jest to szczególnie uzasadnione ze względu na interes publiczny.

Interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów. W sytuacji braku interesu publicznego w danej sprawie, organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej przetworzonej wydaje decyzję odmowną. Sąd zwrócił uwagę, że to podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej muszą wykazać, że objęte wnioskiem żądanie dotyczy informacji publicznej o charakterze przetworzonym i mogą odmówić jej udostępnienia tylko wtedy, gdy wnioskodawca nie wykaże istnienia interesu publicznego.

Zdaniem Sądu, dysponent informacji publicznej przetworzonej winien, stosownie do art. 14 ust. 2 ustawy, powiadomić pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia żądanej informacji z uwagi na to, iż ma ona charakter informacji publicznej przetworzonej i wskazać, że jej udostępnienie może nastąpić niezwłocznie po wykazaniu powodów, dla których spełnienie jego żądania będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W przypadku gdy wnioskodawca w terminie 14 dni nie ustosunkuje się do wezwania, wówczas zajdzie podstawa do wydania decyzji o umorzeniu postępowania

o udostępnienie informacji (art. 16 ust. 1 ustawy). Z kolei, gdy wnioskodawca, ustosunkowując się do wezwania, nie wykaże istnienia interesu publicznego, wtedy organ powinien wydać decyzję odmawiającą udzielenia żądanej informacji (art. 16 ust. 1 ustawy).

Należy także zwrócić uwagę na wyrok Sądu z dnia 17 grudnia 2007 r. o **sygn. akt II SA/Wa 850/07** (nieprawomocny), w którym Sąd wskazał, że w kwestii pobierania opłaty od informacji udostępnianych wnioskodawcom, ustawa o dostępie do informacji publicznej nie odsyła do przepisów działu IX K.p.a. Ustalenie wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej w postaci kserokopii dokumentu następuje w drodze aktu (w formie aktu), stwierdzającego obowiązek poniesienia opłaty oraz ustalającego jej wysokość. Przyjęta nazwa tego aktu („zarządzenie”, „zawiadomienie”, „wezwanie”, „informacja”) nie ma znaczenia. Nie jest to jednak decyzja czy postanowienie, lecz akt z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Od aktów takich nie przysługuje zatem zażalenie, które przewiduje K.p.a. w odniesieniu do postanowień ustalających koszty postępowania, lecz wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Po dokonaniu takiego wezwania i bezskutecznym upływie terminu przewidzianego do zajęcia stanowiska przez organ bądź też po odmowie uwzględnienia wystosowanego wezwania, przysługuje skarga do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego.