

| | | | |
|----------------------------|--|--|---|
| Godziny urzędowania | Informacja w Sprawach | Czytelnia Akt | Biuro Podawcze |
| | Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰ | Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ -15 ⁰⁰ | Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰ |
| Telefon | 22 553 70 70 22 553 70 71 22 553 78 86 | 22 553 78 21 22 553 78 22 | |
| | Radom 48 368 99 08 | Radom 48 368 99 18 | |
| Email | informacja@warszawa.wsa.gov.pl | czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl | |
| NIP 525-2283-365 | REGON 015608709 | Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000 | |

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4
WYDZIAŁ II

Dnia 12 maja 2015 r.

Sygn. akt II SAB/Wa 881/14

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu



DORĘCZENIE ODPISU SKARGI KASACYJNEJ

W wykonaniu zarządzenia z dnia 6 maja 2015 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza Panu – jako Skarżącemu - odpis skargi kasacyjnej z dnia 10 kwietnia 2015 r. wniesionej przez Sieć Obywatelską - Watchdog Polska od wyroku z dnia 13 lutego 2015 r. w sprawie ze skargi [REDACTED] na bezczynność Ministra Skarbu Państwa w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 21 sierpnia 2013 r. o udzielenie informacji publicznej.

Joanna Głowacka

starszy sędzią sądu

POUCZENIE

1. Strona, która nie wniosła skargi kasacyjnej, może wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odpowiedź na skargę kasacyjną w terminie czternastu dni od doręczenia jej odpisu skargi kasacyjnej (art. 179 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej jako p.p.s.a.).
2. Odpowiedź na skargę kasacyjną winna być złożona do Sądu z odpisami dla każdego z wnoszących skargę kasacyjną. Odpisem pisma jest każdy dalszy jego egzemplarz, zgodny z oryginałem. Mogą to być uwierzytelnione (poświadczone za zgodność z oryginałem): kopie maszynowe, fotokopie bądź uwierzytelniony wydruk poczty elektronicznej.
3. W przypadku, gdy strona wnosząca skargę kasacyjną zrzekła się rozprawy, strona, która nie wniosła skargi kasacyjnej, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia odpisu skargi kasacyjnej może zażądać przeprowadzenia rozprawy (art. 182 § 2 p.p.s.a)



KANCELARIA ADWOKATÓW
RADCÓW PRAWNYCH
KASPRZAK I KLAMA I MŁODZIENIAK

Konin, 10 kwietnia 2015 r.

-Adpms

Naczelny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem:

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
we Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący: Sieć Obywatelska – Watchdog Polska (adres w aktach sprawy)
reprezentowane przez adwokata Macieja Klameę, prowadzącego Kancelarię w Koninie przy ulicy ul.
Chopina 21E 5

Strona: [redacted] (adres w aktach sprawy)

Strona przeciwna: Minister Skarbu Państwa (adres w aktach sprawy)

Sygn. akt Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: II SAB/Wa 881/14

Skarga Kasacyjna
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 13 lutego 2015 r., w sprawie o sygn. akt II SAB/Wa 881/14

W imieniu Sieci Obywatelskiej – Watchdog Polska, pełnomocnictwo w załączeniu, na zasadzie art. 173 § 1, art. 174 pkt 1 oraz art. 177 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U nr 153, poz. 1270 z późn. zm., dalej p.p.s.a), zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2015 r. sygn. akt II SAB/Wa 881/14, doręczonego wraz z uzasadnieniem w dniu 11 marca 2015 r.

Na podstawie art. 176 w zw. z art. 185 § 1 powołanej ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wnoszę o:

1) uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie,

RADCA PRAWNY - MIKOŁAJ KASPRZAK
ADWOKAT - MACIEJ KLAMA
ADWOKAT - ROBERT MŁODZIENIAK

62-510 Konin, ul. Chopina 21e, 1 piętro 1
tel./fax 63 22 62 880
www.kancelariakkm.pl

2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucam:

I. naruszenie przepisów **prawa materialnego** w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy w rozumieniu art. 174 pkt 1 p.p.s.a., tj.:

1. art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 poz. 782; dalej: u.d.i.p.) **przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe ocenę jego zastosowania polegającą na uznaniu, że w przedmiotowej sprawie nastąpiło udostępnienie informacji w formie określonej w wniosku,**

2. art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. **przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę prawa do prywatności nie wymaga wydania decyzji administracyjnej**

II. naruszenie **przepisów o postępowaniu** w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy w rozumieniu art. 174 pkt 2 p.p.s.a., tj.:

1. art. 134 § 1 tej ustawy poprzez **nieuwzględnienie całego materiału zebranego** w sprawie i twierdzeń w nim zawartych,

2. art. 141 § 4 tej ustawy poprzez **brak wyjaśnienia rozstrzygnięcia wraz z podaniem podstawy prawnej oraz faktycznej przyjęcia przez sąd, że sposób udostępnienia informacji przez Organ było prawidłowe.**

Uzasadnienie

Uprawnienie do wniesienia skargi

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wskazano: *W piśmie z dnia 2 lutego 2015 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska wniosła o dopuszczenie jej do udziału w sprawie w charakterze uczestnika postępowania, popierając stanowisko skarżącego. Na rozprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uwzględnił powyższy wniosek, dopuszczając Stowarzyszenie do udziału w sprawie w charakterze uczestnika postępowania.*

W wniosku tym w sposób szczegółowy wyjaśniono w jakim zakresie sprawa dotyczy statutowej działalności Stowarzyszenia. Z tego względu należy uznać, że Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska (dalej: strona społeczna) jest uprawnione do wniesienia niniejszej skargi kasacyjnej i jest ona dopuszczalna.

Okoliczności faktyczne oraz uzasadnienie zaskarżenia wyroku w całości

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyczerpująco przedstawił w skarżonym wyroku okoliczności faktyczne sprawy odnosząc się do treści złożonych przez ██████████ wniosków o udostępnienie informacji publicznej m.in. w postaci rejestru umów znajdujących się w posiadaniu i zawieranych przez Ministra Skarbu Państwa. Nie ma zatem, zdaniem strony społecznej, potrzeby szczegółowego przywoływania stanu faktycznego sprawy. Należy już w tym miejscu jednak

asygnalizować, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sposób rażąco błędny dokonał interpretacji stanu faktycznego, co w efekcie miało istotny wpływ na sposób rozpatrzenia sprawy.

Skarżący zgadza się z rozstrzygnięciem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Zaskarżany wyrok jest zgodny z wnioskiem zawartym w skardze, jednakże skarżący nie zgadza się z częścią jego uzasadnienia. Podkreślić należy, że uwzględnienie skargi przez Sąd pierwszej instancji w sytuacji, gdy skarżący nie zgadza się w całości lub w części z oceną prawną sądu wyrażoną w uzasadnieniu wyroku, nie zamyka mu drogi do zaskarżenia tego orzeczenia przez wniesienie skargi kasacyjnej, jednak pod warunkiem, że zaskarża orzeczenie w całości. Brak bowiem w procedurze sądowo-administracyjnej przepisu pozwalającego na zaskarżenie wyłącznie uzasadnienia orzeczenia (por. postanowienie NSA z dnia 24 marca 2006 r., sygn. akt I FSK 750/05).

Stanowisko wyrażone w zaskarżonym orzeczeniu jest niezasadne z następujących przyczyn.

I.

1. Zdaniem strony społecznej postępowanie w sprawie niniejszej stanowiło naruszenie prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przede wszystkim jednak, Sąd dokonał błędnej wykładni art. 14 ust. 1 i 2 u.d.i.p. uznając, że zmiana formy udostępnienia informacji publicznej określonej w wniosku wykonana została w sposób dopuszczalny.

Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 1 u.d.i.p.). Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.), które przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.) do której zasadniczo stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 16 ust. 2 u.d.i.p.).

Michał Kłaczyński i Sergiusz Szuster wskazują¹:

Regulacja art. 14 ust. 1 u.d.i.p. nakłada na podmioty udostępniające informacje publiczne obowiązek zastosowania sposobu i formy jej udzielenia zgodnie z żądaniem podmiotu zainteresowanego zawartym we wniosku. Oznacza to, iż przepis ten będzie się odnosił wyłącznie do sposobu udostępniania informacji określonego w art. 10 u.d.i.p. Unormowanie to stanowi realizację koncepcji prawa do informacji publicznej, zgodnie z którą to podmiot uprawniony decyduje, jaki sposób uzyskania informacji publicznej jest dla niego najbardziej pożądany. Pozwala to

¹Michał Kłaczyński, Sergiusz Szuster, Dostęp do informacji publicznej. Komentarz, LEX/el.2013, komentarz do art. 14

także na uniknięcie sytuacji, w której dysponent informacji publicznej udzieli jej w formie uniemożliwiającej podmiotowi zainteresowanemu zapoznanie się z jej treścią (np. zapis informacji na dyskietce komputerowej w przypadku, gdy podmiot zainteresowany nie posiada komputera i nie potrafi się nim posługiwać).

Na uwagę zasługuje, że tak jak stosowanie określonego nośnika informacji - dyskietki tak samo może prowadzić do wykluczenia stosowanie określonego konteneru zapisu informacji (format pliku) – arkusz kalkulacyjny Microsoft Excel czy plik PDF.

Sąd I instancji słusznie wskazał w uzasadnieniu skarżonego wyroku, że w złożonym w sierpniu 2013 r. wniosku będącym przedmiotem sporu, Skarżący zażądał udostępnienia „*rejestrów umów, o którym mowa w piśmie, za okres roku 2013, w formie arkusza kalkulacyjnego, zawierającego w szczególności, ale nie wyłącznie informacje w zakresie źródła finansowania, numer umowy, data umowy, kontrahent, przedmiot umowy, wartość umowy brutto*”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał jednocześnie w dalszej części uzasadnienia, że „*skarżący nie sformułował w sposób precyzyjny i jednoznaczny formy otrzymania informacji, ograniczając się w tym zakresie jedynie do ogólnego wskazania formy arkusza kalkulacyjnego, nie może obecnie, na etapie gdy otrzymał informacje w formie zgodnej z jego ogólnym w tej materii żądaniem, formułować zarzutów, co do nieodpowiedniej formy udostępnienia żądanej informacji.*” Jako właściwą formę udostępnienia Sąd I Instancji wskazał, że „*Jak wynika z tabeli prezentowanej na stronie 2 pisma procesowego skarżącego z dnia 30 października 2014 r. otrzymał on żądaną informację w formie arkusza kalkulacyjnego PDF.*”

Sąd, nie wiadomo na jakiej podstawie, uznał, że format PDF spełnia definicję, bądź odnosi się do arkusza kalkulacyjnego. Tymczasem zgodnie z definicją formatu PDF umieszczoną na portalu www.pl.wikipedia.org „PDF (ang. Portable Document Format, przenośny format dokumentu) – format plików służący do prezentacji, przenoszenia i drukowania treści tekstowo-graficznych, stworzony i promowany przez firmę Adobe Systems.” Autorzy zwracają uwagę, że „*Format PDF powstał jako format wynikowy, mający zachować pełny wygląd dokumentu po wydrukowaniu. Dokumenty zapisane jako PDF czytane są na ekranie monitora stwarzają wiele problemów użyteczności:*

W darmowym czytniku dla systemu Windows – Adobe Reader nie ma możliwości dodania zakładek.

Nie można powiększyć rozmiaru wyłącznie tekstu, jedyną możliwością to zoom całego dokumentu, ale wtedy z ekranu znika część przeglądanej strony – czytelnik musi korzystać z pasków przewijania (problem ten został naprawiony w programach Adobe Reader od wersji 7, które zawierają funkcję Reflow dostosowującą tekst dokumentu do rozmiarów ekranu).

Trudności napotyka skopiowanie tekstu z dokumentu. W przypadku tekstów polskojęzycznych traci się niekiedy polskie znaki. Wielu twórców dokumentów w formacie PDF nadużywa też ochrony przed kopiowaniem.

Standardowe narzędzia wyszukiwawcze w systemie Windows nie potrafią przeszukiwać plików PDF. Częściowo robią to aplikacje takie jak Google Desktop.”

Powyższe wskazuje, że nie ma żadnych wątpliwości, że format PDF nie stanowi arkusza kalkulacyjnego ani nawet nie posiada części jego charakterystyki, a wręcz przeciwnie stanowi

przezczenie właściwości arkusza kalkulacyjnego.

Ustalenia Sądu, że udostępniony plik PDF jest arkuszem kalkulacyjnym stanowi zatem rażące naruszenie przepisów prawa materialnego. Sąd nie przeprowadził żadnego dowodu wskazującego, że udostępniony plik posiada jakiegokolwiek cechy arkusza kalkulacyjnego. Skarżący, używając w treści wniosku sformułowania „arkusz kalkulacyjny” w sposób oczywisty odnosił się do udzielonej wcześniej przez Organ informacji, że posiada on żądane dane w formie arkusza kalkulacyjnego EXCEL.

Powyższe ma również znaczenie i z innych przyczyn. W wytycznych dla dostępności treści internetowych 2.0 (WCAG 2.0)² dla treści cyfrowych wskazuje się przy zasadzie 1 („Postrzegalność — informacje oraz komponenty interfejsu użytkownika muszą być przedstawione użytkownikom w sposób dostępny dla ich zmysłów.”) w wytycznej 1.1 („Alternatywa w postaci tekstu: Dla każdej treści nietekstowej należy dostarczyć alternatywną treść w formie tekstu, która może być zamieniona przez użytkownika w inne formy (np. powiększony druk, brajl, mowa syntetyczna, symbole lub język uproszczony).”), że „Wszelkie treści nietekstowe przedstawione użytkownikowi posiadają swoją tekstową alternatywę, która pełni tę samą funkcję, za wyjątkiem sytuacji opisanych poniżej (Poziom A): (...)”. Wytyczna ta jest prawnie wiążąca dla treści publikowanych w systemach informatycznych instytucji publicznej, w tym Biuletynach Informacji Publicznej, ponieważ zgodnie z par. 19 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2012 r. poz. 526) w systemie teleinformatycznym podmiotu realizującego zadania publiczne służące prezentacji zasobów informacji należy zapewnić spełnienie przez ten system wymagań Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0), z uwzględnieniem poziomu AA, określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia, w tym omawianej.

Na gruncie niniejszej sprawy należy wskazać, że także zmiana formatu pliku komputerowego może prowadzić do naruszenia istoty prawa do informacji. Przesłane pliki PDF zawierające dane w formie obrazów bez warstwy tekstowej nie są dostępne dla specjalistycznych czytników wykorzystywanych przez osoby z dysfunkcją wzroku do przekształcania tekstu. Przesłane pliki tylko pozornie zawierały tekst, bo dla komputera stanowił obraz, który nie są w stanie przekształcić do innych form percepcji (np. powiększony druk, brajl, mowa syntetyczna). Tylko drogie, specjalistyczne oprogramowanie pod nadzorem osoby widzącej może taką operację przeprowadzić narażając jednak na sfalszowanie przekazu pozostając w sprzeczności celom wskazanym przez Organ. Okoliczność tę zweryfikowano w prosty sposób podejmując próby zaznaczenia, a następnie skopiowania z plików cyfrowych tekstu, co okazało się niemożliwe, gdyż przesłane dokumenty faktycznie go nie zawierały, a tylko obraz tekstu.

Natomiast forma pliku arkusza kalkulacyjnego zawierającego edytowalny tekst (tekst faktyczny) takiej wady nie zawiera umożliwiając dowolne zestawienie i przekształcanie. Postępowanie organów państwa nie może prowadzić do wykluczenia żadnych osób z życia publicznego, ani prowadzić do celowego udostępnienia informacji publicznej w formie, która nie jest dostępna dla danej osoby, a taka okoliczność miałaby miejsce w przypadku przyjęcia wykładni przyjętej przez Organ. Podkreślić należy jeszcze raz, że Organ posiadał środki techniczne do udostępnienia w formie wskazanej w wniosku. **Innymi słowy art. 14 ust. 1 i 2 u.d.i.p. na gruncie niniejszej**

²<http://fdc.org.pl/wcag2/#text-equiv> [dostęp 24 lipca 2014 roku]

prawy umożliwił realizowanie prawa do informacji, a w przypadku osób z dysfunkcją wzroku stanowi warunek *sine qua non* realizacji konstytucyjnego uprawnienia. Dlatego też z tego przepisu nie można wyprowadzić innych ograniczeń niż jest to wprost przeciwne, czyli faktyczny brak środków technicznych. Należy podkreślić, że przedstawiona przez organizację społeczną wykładnia nie prowadzi do obowiązku przetwarzania dokumentów tradycyjnych do formy edytowalnej, gdy Organ już nie posiada cyfrowych dokumentów źródłowych i jeszcze nie posiada specjalistycznego oprogramowania w tym zakresie. Skarżący zażądał jedynie respektowania przepisów art. 14 ust. 1 u.d.i.p posiadając wiedzę, że Organ posiada informację w żądanej formie.

Zwrócić należy również uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2012 r. o sygn. akt II FSK 148/11, w którym stwierdzono, że *[w]ykładnia przepisu prawa oznacza odczytywanie rzeczywistej treści z niejasno sformułowanej normy. Jest ona konieczna wówczas, gdy na tle tekstu prawnego istnieją wątpliwości wymagające wyjaśnienia. Wynik podjętych w sprawie zabiegów interpretacyjnych może być uznany zatem za błędny tylko wówczas, gdy w efekcie przeprowadzonej wykładni treść określonej normy ustalona została wadliwie, a także wtedy, gdy z wyjaśnianego przepisu wyprowadzono treści w nim niezawarte. Jak również wskazania warte w wyroku NSA z 7 września 2011 r. w sprawie I OSK 1462/2010: Stawiając w skardze kasacyjnej zarzut błędnej wykładni, strona obowiązana jest nie tylko wskazać, jak dany przepis prawa winien być odczytywany, ale również wyjaśnić, dlaczego przyjęta przez sąd I instancji interpretacja przepisu jest nieprawidłowa.*

Z tego względu należy wskazać, że z powyższego wynika niezbicie, że Sąd nie rozważył okoliczności, które wyraźnie wskazują, że przepis art. 14 ust. 1 upoważnia podmiot uprawniony do określenia dowolnej formy i dowolnego sposobu udostępnienia informacji publicznej w zakresie warunków technicznych, a Skarżący nie otrzymał informacji w formie, której wyraźnie zażądał.

Wbrew twierdzeniom poczynionym przez Sąd zasadne jest nadanie szerokich uprawnień podmiotom zainteresowanym również i w tym kontekście. Warto w tym zakresie powołać tezę zawartą w wyroku NSA z 21 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 678/11 w uzasadnieniu, którego NSA interpretując prawo do informacji, stanął na stanowisku, że *jeżeli stanowi ono prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby zagwarantować obywatelom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego* (tak również: Wyrok NSA z 1 października 2010r., I OSK 1149/10, Lex Polonica nr 2514371 oraz Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2002r., II SA/Wr 1600/02 za: Dostęp do informacji publicznej. Orzecznictwo sądów administracyjnych I.Kamińska, M.Rozbicka-Ostrowska, LexisNexis, W-wa 2007, str. 37).

Zasygnalizować należy, że niezrozumiałe jest również wskazywanie przez Sąd I Instancji na okoliczność, iż *„dalsze przetwarzanie uzyskanej od organu informacji publicznej stanowi odmienną problematykę szczegółowo uregulowaną w ustawie o dostępie do informacji publicznej i dlatego wymyka się z przedmiotu niniejszego postępowania, natomiast skarżący we wniosku o udostępnienie informacji, o chęci jej dalszego przetwarzania w ogóle nie wspominał”* Prawo do informacji jest zasadą, a wyjątki od niego powinny być interpretowane ściśle i nie można z nich wyprowadzać żadnych innych ograniczeń niż wprost przewiduje to ustawa. Podobnie jak prawo do

możności rozpowszechniania informacji (art. 54 Konstytucji RP). Zatem organ nie może odmówić udostępnienia informacji publicznej w formie i sposób określony w wniosku, jeżeli posiada środki do zrealizowania.

Nie mają zastosowania przepisy art. 23a u.d.i.p. i następne, aby dopuszczalne było określanie w jaki sposób podmiot zainteresowany może wykorzystać informacje. Do procedury udostępniania informacji publicznej z art. 10 u.d.i.p. nie znajdują zastosowania przepisy art. 23a i następne o ponownym wykorzystywaniu informacji publicznej, a to osoba wnioskująca decyduje w jakim chce trybie chce otrzymać informację publiczną³. W wniosku wskazano *explicite* tryb i podstawę prawną wniosku. Co przyjął także Sąd uznając, że postępowanie odbywa się w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej, a nie ponownego wykorzystania informacji publicznej.

Na uwagę zasługuje także to, że Organ mógł również – zgodnie z alternatywnym żądaniem Skarżącego opublikować dane w BIP, ponieważ jak wskazuje wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 roku w sprawie sygn. akt. I OSK 770/12 wskazuje (...) *należy przyjąć, że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, nawet gdy rozpoznaje wniosek o udostępnienie informacji publicznej w innej formie niż przez udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej, może spełnić swój obowiązek udostępniając żadaną informację w tym Biuletynie*. Należy jednak zauważyć, że takie udostępnienie żądanej informacji publicznej będzie skuteczne wtedy i tylko wtedy, gdy forma udostępnianej informacji będzie odpowiadać wymogi prawa, w tym wymienionym wymogom WCAG 2.0 (wiążących dla treści publikowanych na stronach internetowych), a na gruncie niniejszej sprawy forma wybrana przez Organ im nie odpowiadała.

2. Sąd I instancji błędnie ustalił, że w przypadku dokonania anonimizacji, a zatem odjęcia części informacji z treści udostępnionych danych nie jest wymagane wydanie decyzji administracyjnej.

Decyzja o odmowie udostępnienia informacji jest przewidziana dla sytuacji, gdy informacja publiczna wprawdzie istnieje, ale nie może być udostępniona na skutek ograniczeń prawa do informacji publicznej, określonych w art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. (wyrok WSA z dnia 13 stycznia 2012 r. sygn. akt II SAB/Wa 353/11). **Jeżeli więc żądane przez odwołującego się informacje zawierałyby dane osobowe podlegające szczególnej ochronie na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p., to prawo skarżącego do informacji publicznej podlega ograniczeniu, zaś organ zobowiązany jest w takiej sytuacji do wydania decyzji na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p.** (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt IOSK 1510/11). W przypadku, gdy informacja będąc publiczną nie może być udostępniona z uwagi na określone w przepisach rangi ustawy (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP), **podmiot dysponujący informacją publiczną jest zobowiązany wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacją publiczną stosowanie do treści art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej** (por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 18 lipca 2008 r., II SAB/Rz 29/11). W związku z tym w takiej sprawie można przyjąć, że pismo organu władzy publicznej, zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, stanowi decyzję o odmowie udostępnienia tej informacji **tylko wtedy, gdy poza oznaczeniem organu, od którego pochodzi, wskazaniem adresata, rozstrzy-**

³ zob. wyrok NSA z dnia 26 września 2013 roku w sprawie sygn. akt. I OSK 837/13, I OSK 805/13, I OSK 454/13, I OSK 522/13, I OSK 604/13, I OSK 430/13, I OSK 520/13, I OSK 605/13

jęciem i podpisem upoważnionego pracownika zawiera także oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, odmówiono udostępnienia informacji. (por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 9 kwietnia 2008 r., II SA/Gd 647/07)

Forma decyzji administracyjnej wymagana jest wówczas, gdy organ odmawia udostępnienia informacji publicznej lub umarza postępowanie o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 ustawy. Pod pojęciem "odmowy udostępnienia informacji publicznej" należy rozumieć sytuację, w której organ posiada informację o charakterze publicznym, ale jej nie udostępnia z uwagi na ochronę danych osobowych, tajemnicę zawodową, służbową, państwową, skarbową, statystyczną czy inną tajemnicę ustawowo chronioną bądź prawo do prywatności (por: wyrok NSA z 19 grudnia 2002 r. II SA 3301/02, Monitor Prawniczy z 2003 r. Nr 5, poz. 195)

Wskazać trzeba dodatkowo, iż przepisy ustawy o finansach publicznych przesadzają w zasadzie o jawności gospodarki finansowej w sferze publicznej. Jawność finansów publicznych ma szczególny charakter i należy spojrzeć na niego przez pryzmat kontroli społecznej nad działaniem administracji. *W doktrynie przyjmuje się, że jawność finansów publicznych oznacza swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym (W. Misiąg, A. Niedzielski, Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową 2001, Nr 29, s. 5; zob. C. Kosikowski, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 155), a także szerzej jako sytuację, w której informacje dotyczące funkcjonowania całego sektora finansów publicznych są publicznie dostępne i podlegają publicznej ocenie (...)* Rozumienie więc jawności w kontekście budżetu rozszerzono na cały sektor finansów publicznych w odniesieniu do gospodarowania środkami publicznymi. Co więcej postulatywna zasada jawności uzyskała status normatywnej, a więc prawnie wiążącej. Aktualna FinPubU z 2009 r. recypuje w zasadzie (z niewielkimi zmianami) rozwiązania poprzednich ustaw o finansach publicznych. (Ustawa o finansach publicznych. Komentarz red. prof. dr hab. Paweł Smoleń, Rok wydania: 2012, Wydawnictwo: C.H. Beck, Wydanie: 1 poprawione – komentarz do art. 33).

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., oddalając skargę kasacyjną warszawskiego Ratusza (sygn. akt I CSK 190/12), stwierdził: *Trudno byłoby w tej sytuacji bronić poglądu, że udostępnienie imion i nazwisk osób w rozważanej sytuacji stanowiłoby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.*

W glosie do tego wyroku dr Grzegorz Sibiga stwierdził: *Zdaniem SN, podstawowym problemem pozostaje, czy imię i nazwisko, będące w tym przypadku danymi osobowymi, należą do zakresu prywatności osoby fizycznej w rozumieniu art. 5 ust. 2 InfPubDostU. Udzielając odpowiedzi na tak postawione pytanie SN zauważył, że problem ten może być rozstrzygnięty jedynie na tle konkretnych okoliczności danej sprawy. W niniejszej sprawie chodziło o udostępnienie przez gminę imion i nazwisk osób fizycznych, z którymi zawarła umowy zlecenia i umowy o dzieło. Osoby takie musiały liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe. Umowy były bowiem*

awierane z podmiotem publicznym, jakim jest gmina. Dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, imiona i nazwiska stron takich umów są często ważniejsze niż ich treść i jest to z oczywistych względów zrozumiałe. Dlatego też, zdaniem SN, udostępnienie imion i nazwisk osób w rozważanej sytuacji nie stanowi ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji, ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza także prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 InfPubDostU (Grzegorz Sibiga, Ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego, „Monitor Prawniczy” nr 8/2013).

Powyższe rozważania powinny zostać przeprowadzone przez Organ, który uznając, że nie może lub nie powinien udostępnić żądanych informacji w pełnym zakresie, musi wydać decyzję administracyjną, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że anonimizując wybrane informacje dopuścił się *de facto* do odmowy udostępnienia informacji. Nie jest rolą skarżącego (i w ogóle wnioskodawcy) domyślać się jakie powody mogą stać za wybiórczym udostępnieniem danych. Takie działanie Organu podważa również możliwość merytorycznej polemiki z jego rozstrzygnięciem, co w sposób negatywny wpływa na relacje państwo-obywatel sprowadzając je do relacji władca-petent.

Z tego względu nie jest prawidłowa ocena dokonana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, że Organ słusznie nie wydał decyzji odmownej. Nie powołał się przy tym na podstawę prawną, która mogłaby uzasadniać takie stanowisko. Ustawodawca po to przewidział w art. 16 ust. 1 u.d.i.p. obowiązek wydania decyzji administracyjnej w przypadkach odmowy udostępnienia nawet części informacji by wnioskodawca mógł wiedzieć jaki był powód wyłączeń (na marginesie należy wskazać, że nawet Sąd I Instancji nie wskazał jakie to były dobra i nie wynika to również z materiału dowodowego) oraz mieć prawo do merytorycznej kontroli ograniczenia. Przyjmując stanowisko zawarte w skarżonym wyroku Organu mogą swobodnie i bez żadnej kontroli ograniczać dostęp do konstytucyjnie gwarantowanego prawa.

II. Naruszenie przepisów postępowania

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny pominął w rozstrzygnięciu argumenty przedstawiane w pismach strony skarżącej i które wskazywały na fakt, iż żądane informacje nie zostały w pełni udostępnione, a dokonanie anonimizacji danych osobowych zwykłych stanowiło beczynność w udostępnieniu informacji publicznej.

Naruszono zatem art. 134 § 1 tej ustawy poprzez nieuwzględnienie całego materiału zebranego w sprawie i twierdzeń w nim zawartych, i niewzięcia ich pod uwagę przy rozstrzygnięciu sprawy. Sąd nie odniósł się również do okoliczności, że skarżący nie ma innej możliwości kwestionowania opinii organu niż za pomocą skargi na beczynność. Należy przypomnieć, że „sąd ma obowiązek rozpatrzyć sprawę rozstrzygniętą zaskarżoną decyzją z punktu widzenia zgodności z prawem całego postępowania” (wyrok NSA z dnia 26 maja 2008 r., II SA 915/97). W uzasadnieniu pominięto również podanie podstawy prawnej i wyjaśnienia rozstrzygnięcia oraz argumentację która

... miała istotne znaczenie dla sprawy, zwracając przede wszystkim uwagę na niezgodność działań Organu z treścią art. 61 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

2. W związku z tym naruszono art. 141 § 4 tej ustawy, zgodnie z którym „sąd administracyjny ma obowiązek – w każdym przypadku – szczególnie uzasadnić swoje stanowisko, zwłaszcza w sytuacji, gdy dzieląc ocenę sprawy dokonaną przez organ w postępowaniu administracyjnym, nie podziela argumentów strony skarżącej (...). Za takim stwierdzeniem musi iść jak najbardziej szczegółowa analiza całej sprawy, łącznie z wyjaśnieniami podstawy prawnej i argumentami przemawiającymi za jej zastosowaniem.” (J. Jagielski, M. Jagielska, R. Stankiewicz [w:]. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. C.H. Beck. Warszawa 2011 s. 522). Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, Sąd I Instancji, nie dokonał w uzasadnieniu wyroku analizy składów sądów administracyjnych, chociaż, jak wykazane zostało powyżej nie było ku temu faktycznych przesłanek. W zakresie naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a w okoliczności należy szczególnie zwrócić na wskazania zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2014 r. (sygn. akt I OSK 1054/14) „Przepis art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2012 r. poz. 270) nie może stanowić podstawy kasacyjnej w sytuacji, gdy uzasadnienie orzeczenia sądu pierwszej instancji nie zawiera stanowiska, co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia. Zarzut ten może być zatem skuteczny wtedy, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku sporządzone jest w taki sposób, że niemożliwa jest jego kontrola instancyjna. W takim bowiem przypadku wadliwość uzasadnienia wyroku może być uznana za naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy.” Z taką sytuacją mamy bezspornie do czynienia w niniejszej sprawie. Sąd I Instancji nie wskazał na jakiej podstawie uznał, że plik w formacie PDF stanowi arkusz kalkulacyjny oraz nie wskazał podstawy prawnej pozwalającej na nieudostępnienie informacji publicznej przy jednoczesnym braku wydania decyzji, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.d.i.p.

W związku z powyższym niniejsza skarga kasacyjna jest uzasadniona.

Załączniki:

- odpis skargi kasacyjnej – 3 egz.,
- dowód uiszczenia wpisu,
- pełnomocnictwo wraz z opłatą skarbową.

Kancelaria Adwokacka
Małgorzata Klama
ul. Chopina 10, 62-800 Kalisz
tel. 043 22 6 11 11, fax 043 22 6 11 11
NIP 781-131-31-50