

Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ I

Dnia 10 czerwca 2020 r.
Sygn. akt I OSK 2901/19

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

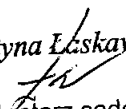
Pan Tomasz Hankus
(e_PUAP)

Sekretariat Wydziału I Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego przesyła odpis wyroku z dnia 24 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 2901/19 w sprawie ze skargi kasacyjnej Tomasza Hankusa od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 sierpnia 2019 r. sygn. akt II SAB/Op 55/19 w sprawie ze skargi Tomasza Hankusa na bezczynność Komendanta Powiatowego Policji w Nysie.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Kierownik sekretariatu

Z up.

Justyna Łaskawska

sekretarz sądowy



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 kwietnia 2020 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Olga Żurawska-Matusiak (spr.)
Sędzia NSA Iwona Bogucka
Sędzia del. WSA Agnieszka Miernik

po rozpoznaniu w dniu 24 kwietnia 2020 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Tomasza Hankusa
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu
z dnia 27 sierpnia 2019 r. sygn. akt II SAB/Op 55/19
w sprawie ze skargi Tomasza Hankusa
na bezczynność Komendanta Powiatowego Policji w Nysie
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Opolu,
2. zasądza od Komendanta Powiatowego Policji w Nysie na rzecz Tomasza Hankusa kwotę 577 (pięćset siedemdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Łaskawska
sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu wyrokiem z 27 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SAB/Op 55/19 oddalił skargę Tomasza Hankusa (dalej: „skarżący”) na bezczynność Komendanta Powiatowego Policji w Nysie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Powyższy wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym sprawy.

Pismem z 17 czerwca 2019 r. skarżący, jako dziennikarz gazety SKARGA.COM, powołując się na art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. z 2018 r., poz. 1914) oraz ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, dalej jako: "u.d.i.p."), wystąpił do Komendanta Powiatowego Policji w Nysie z wnioskiem "o udostępnienie informacji prasie" w zakresie zdarzenia drogowego w Głuchołazach z udziałem pojazdu marki Volkswagen Golf oraz motocykla Yamaha XT 600, w stosunku do którego prowadzone było postępowanie przez Komisariat Policji w Głuchołazach pod sygn. akt ROSW 172/18 oraz ROSW 178/18. Skarżący wniósł o informację:

"1. Czy komisariat Policji odpowiedział na zapytanie Generali Towarzystwa Ubezpieczeń S.A. dotyczącego udostępnienia notatek policyjnych z tego zdarzenia. Jeżeli nie to z jakiego powodu? Jeżeli tak, to wniósł o udostępnienie kopii pisma potwierdzającego odpowiedź komisariatu Policji na zapytanie towarzystwa ubezpieczeń. Zwrócił się ponadto o udostępnienie kopii notatek służbowych lub urzędowych z tego zdarzenia oraz kopii notatników służbowych funkcjonariuszy przeprowadzających interwencję;

2. Czy w związku z ujawnieniem, że motocykl, który brał udział w zdarzeniu nie posiadał ani ubezpieczenia, ani nie był zarejestrowany, został zabezpieczony czy oddany osobie, która znajdowała się na miejscu zdarzenia? Jeśli nie to z jakiego powodu? Czy funkcjonariusze wszczęli odpowiednie postępowanie i ustalili, że nie był on pojazdem kradzionym oraz dlaczego posiadał fałszywe tablice rejestracyjne? Czy zawiadomili prokuratora o możliwości sfalszowania tablic rejestracyjnych? Jeśli nie, to dlaczego?;

3. Czy w związku z ujawnieniem pojazdu, który nie posiadał obowiązkowego ubezpieczenia OC, funkcjonariusze zawiadomili Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, że pojazd nie posiada obowiązkowego ubezpieczenia OC? Jeśli nie to dlaczego? Jeśli tak to wniósł o udostępnienie kopii tego powiadomienia;

4. O udostępnienie informacji w formie wykazu (listy), jakie dokumenty zawierają akta postępowania w sprawie o wykroczenie o sygn. akt RSOW 172/18 oraz RSOW 178/18 prowadzonych przez Komisariat Policji w Głucholazach w ww. sprawie.

5. Czy Policja próbowała ustalić miejsce przebywania podejrzanego kierującego motocyklem zagranicą? W tym doręczenie wezwania w celu przesłuchania oraz skorzystanie z pomocy prawnej? Jeśli nie z jakich powodów?"

W odpowiedzi na powyższy wniosek, działający z upoważnienia Komendanta Powiatowego Policji w Nysie, Pierwszy Zastępca Komendanta Powiatowego Policji w Nysie pismem z 1 lipca 2019 r. poinformował, że Komisariat Policji w Głucholazach, w sprawie będącej przedmiotem wniosku, prowadził czynności wyjaśniające w trybie art. 54 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2019 r. poz. 1120, dalej: "k.p.s.w.") - zarejestrowanej pod numerem dziennika RSOW 172/18. Odpowiadając na pytania sformułowane we wniosku poinformował, że:

1. (...) Komisariat Policji w Głucholazach udzielił odpowiedzi Generali Towarzystwu Ubezpieczeń S.A.

2. Akta w sprawie o wykroczenie RSOW 172/18 zawierają łącznie 31 kart: 1. karta kontrolna, 2. karta nadzoru, 3. notatka urzędowa, 4. protokół badania stanu trzeźwości, 5. pokwitowanie odbioru motocykla, 6. szkic miejsca wypadku drogowego, 7. protokół oględzin pojazdu, 8. protokół oględzin pojazdu, 9. dokumentacja fotograficzna, 10. notatka urzędowa, 11. notatka urzędowa, 12. notatka urzędowa, 13. pismo, 14. notatka urzędowa, 15. pismo, 16. notatka urzędowa, 17. notatka urzędowa, 18. notatka urzędowa, 19. protokół przesłuchania świadka, 20. wniosek o odstąpienie od kierowania wniosku o ukaranie do Sądu, 21. zawiadomienie pokrzywdzonego o niewniesieniu wniosku o ukaranie do Sądu, 22. Korespondencja z Towarzystwem Ubezpieczeń Generali.

W pozostałym zakresie organ stwierdził, że pytania sformułowane we wniosku nie stanowią informacji publicznej bowiem dotyczą informacji o charakterze indywidualnym i osobistym, a wykorzystywanie prawa dostępu do informacji publicznej w celu załatwienia indywidualnych spraw danej osoby stanowi nadużycie prawa do informacji. Wskazał również na wiążące organy Policji inne prawne ograniczenia udostępniania na zewnątrz informacji dotyczących zdarzeń drogowych, a w szczególności art. 156 § 1 – 4 k.p.k., znajdujące zastosowanie na zasadzie

odesłania z art. 38 § 1 k.p.s.w. – określające krąg osób uprawnionych do dostępu do akt sprawy prowadzonej w sprawie o wykroczenie. Komendant Powiatowy Policji w Nysie podał, że informacje z postępowań prowadzonych w indywidualnych sprawach o wykroczenia mogą być udostępniane jedynie osobom uprawnionym na zasadach określonych w przepisach regulujących to postępowanie, a nie każdemu w trybie dostępu do informacji publicznej.

Następnie skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu na bezczynność Komendanta Powiatowego Policji w Nysie w przedmiocie jego wniosku z 17 czerwca 2019 r. Skarżący wniósł o zobowiązanie organu do dokonania czynności bądź wydania aktu zgodnie z pkt 1 wniosku, tj. kopii pisma potwierdzającego odpowiedź komisariatu Policji na zapytanie towarzystwa ubezpieczeń, jak i o udostępnienie kopii notatek służbowych lub urzędowych z przedmiotowego zdarzenia oraz kopii notatników służbowych funkcjonariuszy przeprowadzających interwencję, z pkt 2, 3, 4, tj. o udostępnienie informacji w formie wykazu (listy), jakie dokumenty zawierają akta postępowania w sprawie o wykroczenie o sygn. akt (...) RSOW 178/18 prowadzonych przez Komisariat Policji w Głuchołazach w ww. sprawie oraz pkt 5 wniosku.

W odpowiedzi na skargę organ administracji wniósł o jej odrzucenie w całości, alternatywnie o oddalenie w całości.

Pismem procesowym z 8 sierpnia 2019 r. skarżący, ustosunkowując się do odpowiedzi organu administracji na skargę, zmodyfikował wnioski zawarte w skardze i wniósł o: 1) stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności; 2) zobowiązanie organu do dokonania czynności bądź wydania aktu zgodnie z pkt 1 wniosku, tj. o udostępnienie kopii pisma potwierdzającego odpowiedź komisariatu Policji na zapytanie towarzystwa ubezpieczeń, jak i o udostępnienie kopii notatek służbowych lub urzędowych z przedmiotowego zdarzenia oraz kopii notatników służbowych funkcjonariuszy przeprowadzających interwencję, pkt 2, 3 i 5 wniosku; 3) umorzenie postępowania dotyczącego pkt 4 w zakresie udostępnienia informacji w formie wykazu (listy), jakie dokumenty zawierają akta postępowania w sprawie o wykroczenie o sygn. akt (...) RSOW178/18 prowadzonych przez Komisariat Policji w Głuchołazach w ww. sprawie; 4) zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, na które składają się: uiszczony wpis od skargi oraz koszt wydrukowania pisma procesowego, w celu doręczenia jego odpisu drugiej stronie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w zaskarżonym wyroku stwierdził, że w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z informacją publiczną znajdującą się w aktach sprawy sądowej (sprawy o wykroczenie), której procedura udostępniania uregulowana jest w sposób szczególny w odrębnej ustawie. Dlatego też stanowisko organu, w którym powołuje się on na regulację art. 156 § 1 - 5 i 5a k.p.k. oraz art. 38 § 1 k.p.s.w., jako wyłączającą zastosowanie trybu udostępnienia informacji publicznej określonego w ustawie o dostępie do informacji publicznej, należy uznać za błędne. W ocenie Sądu zakres wnioskowanych informacji nie stanowi jednak informacji publicznej podlegającej udostępnieniu w trybie regulowanym w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. Skarżący domagał się bowiem konkretnych informacji z akt konkretnego postępowania prowadzonego w indywidualnej sprawie (niemniej niektórych informacji organ mu udzielił), a nie na przykład tylko informacji co do sposobu postępowania z materiałem dowodowym w tej sprawie, czy sposobem i zasadami załatwienia sprawy (spraw) przez dany organ władzy publicznej. Informacja o konkretnej sprawie o charakterze indywidualnym, o konkretnych czynnościach procesowych podejmowanych przez organ w toku postępowania w tej sprawie oraz znajdujące się w aktach dokumenty dotyczące indywidualnej sprawy nie stanowią informacji publicznej. W ocenie Sądu nie można przyjąć, że akta spraw prowadzonych przez organy Policji, bez względu na ich rodzaj i charakter, zawierają informację o jego działalności (art. 6 ust.1 pkt 3 lit. d u.d.i.p.).

Sąd pierwszej instancji wskazał, że dostęp do całości oraz części akt spraw prowadzonych przed organami państwa, a także informacja o czynnościach procesowych prowadzonych w sprawie indywidualnej o wykroczenie nie posiada waloru publicznego, zatem pozostaje poza regulacją ustawy o dostępie do informacji publicznej. W tym znaczeniu również akta zakończonego postępowania karnego nie są informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

W konsekwencji Sąd stwierdził, że w uwagi, iż zakres informacji objętych wnioskiem skarżącego nie stanowi informacji publicznej, to nie została spełniona przedmiotowa przesłanka z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Oznacza to, że udostępnienie i odmowa udostępnienia żądanych treści (informacji) nie następuje w formie i trybie przewidzianych w przepisach tej ustawy. Nie można zatem uznać, że w niniejszej sprawie doszło do bezczynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej przez organ władzy publicznej.

Skarżący złożył na powyższy wyrok skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu

Administracyjnego, w której wniósł o jego uchylenie w całości i orzeczenie co do istoty, a w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku, o uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Opolu. Jednocześnie wniósł o zasądzenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Ponadto oświadczył, że zrzeka się prawa do rozpoznania sprawy na rozprawie.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie:

1) przepisów prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.i.p., przez błędną ich wykładnię, która polegała na przyjęciu, iż żądane dokumenty znajdujące się w aktach postępowania konkretnej sprawy, nie stanowią informacji publicznej, co stanowi naruszenie dyspozycji art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej: "p.p.s.a.");

2) przepisów postępowania, tj. art. 141 p.p.s.a., przez wadliwe uzasadnienie zaskarżonego wyroku, polegające na niewyjaśnieniu dlaczego Sąd przyjął, iż konkretne żądane informacje znajdujące się w aktach postępowania nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., co stanowi naruszenie dyspozycji art 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.;

3) przepisów postępowania, tj. art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 1 ust. 1, art. 6 ust. 1 oraz art. 13 ust 1 u.d.i.p., przez oddalenie skargi w sytuacji, gdy Sąd powinien był stwierdzić, że organ dopuścił się bezczynności, bowiem wniosek dotyczył udostępnienia informacji publicznej, co stanowi naruszenie dyspozycji art. 145 § 1 pkt 1 pkt c p.p.s.a.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że oceniając poszczególne wnioskowane informacje, stwierdzić trzeba, iż większość z nich nie znajduje i nie mogła się znaleźć w aktach postępowania w sprawie o wykroczenie, tj. pismo Komisariatu skierowane do ubezpieczyciela bądź zawiadomienie Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego o ujawnienia pojazdu bez obowiązkowego ubezpieczenia OC, a także kopie notatników służbowych. Oceniając charakter dwóch z pierwszych wymienionych dokumentów uznał, iż są to dokumenty urzędowe w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Skarżący podniósł, że pisma Komisariatu Policji skierowane do innego podmiotu, tj. zakładu ubezpieczeń czy UFG, musiały zostać podpisane przez funkcjonariusz publicznego Policji, najprawdopodobniej przez Komendanta lub osoby

działającej z jego upoważnienia. Dlatego też pisma te stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Następnie skarżący podał, że prawo do informacji publicznej, przewiduje prawo do dostępu nie tylko do dokumentów, ale także sfery faktów. Zwrócił uwagę, że większa część wniosku dotyczyła właśnie określonych faktów, odnoszących się do realizacji ustawowych zadań przez funkcjonariuszy Policji w konkretnej sprawie. Organ odniósł się tylko do pierwszego zapytania, tj. odpowiedział na zapytanie zakładu ubezpieczeniowego (poza udostępnieniem odpowiedzi), natomiast całkowicie pominął zapytania dotyczące kwestii czy nieubezpieczony motocykl został zabezpieczony czy oddany innej osobie, czy funkcjonariusze wszczęli odpowiednie postępowanie i zawiadomili prokuratora, czy zawiadomili UFG o ujawnienia pojazdu bez obowiązkowego ubezpieczenia OC, czy próbowali ustalić miejsce przebywania podejrzanego. Skoro skarżący pytał o podjęcie określonych czynności przez funkcjonariuszy, a nie o dokumenty, w tym zakresie nie mogły się one znaleźć w aktach postępowania. Publiczny charakter tych informacji wynika wprost z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d, e i f u.d.i.p., zgodnie z którym udostępnieniu podlega także informacja o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o sposobach załatwiania spraw.

Skarżący podniósł także, że zwrócił się o udostępnienie kopii notatek służbowych lub urzędowych z przedmiotowego zdarzenia oraz kopii notatników służbowych funkcjonariuszy przeprowadzających interwencję. W orzecznictwie nie budzi natomiast wątpliwości, iż notatki służbowe są informacją publiczną, której ujawnienia i udostępnienia może żądać obywatel. Każda informacja przedstawiciela władzy publicznej utrwalona w jakiegokolwiek formie ma walor informacji publicznej.

Ponadto zwrócił uwagę, że o ile wgląd do akt sprawy w toku postępowania przygotowawczego podlegać będzie rygorom art. 156 k.p.k., to już akta zakończonego postępowania przygotowawczego i to niezależnie od tego, w jaki sposób zostało ono zakończone - rygorom ustawy o dostępie do informacji publicznej. Akta postępowań przygotowawczych stanowią bowiem informację o działalności organów publicznych, do których dostęp wypełnia dyspozycję art. 61 Konstytucji RP, statuującego publiczne prawo obywatela do informacji. Zdaniem skarżącego nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia dla przyjęcia stanowiska, aby te same dokumenty zgromadzone w aktach zakończonego postępowania wyjaśniającego w sprawie o wykroczenie przed organem Policji nie stanowiły

informacji publicznej, a przekazane do Sądu charakter takich informacji już posiadały. Stwierdził, że skoro Sąd ustalił, że Komendant Policji jest podmiotem zobowiązanym w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p., to powinien zweryfikować czy poszczególne, wskazane przez skarżącego informacje i dokumenty stanowiły informację publiczną. Przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji RP statuuje zasadę, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Tymczasem Sąd dopuścił się nieuprawnionego ograniczenia tego prawa tylko do dokumentów, znajdujących się w aktach sprawy sądowej, w sposób nieprzewidziany w art. 31 ust. 1 w zw. z art. 61 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie skarżącego Sąd pierwszej instancji dokonał błędnej oceny kontrolowanej bezczynności organu przyjmując, że postępowanie wyjaśniające (przygotowawcze) prowadzone przez Policję nie podlega rygorom przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i informacje znajdujące się w aktach takiego postępowania, stają informacjami takimi dopiero w momencie ich wpływu do sądu. Nieprawidłowe odczytanie normy prawnej zawartej w art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. miało istotny wpływ na wynik przedmiotowej sprawy. Gdyby bowiem Sąd właściwie ustalił, że powyższe przepisy mają zastosowanie również do dokumentów publicznych znajdujących się w aktach sprawy postępowania wyjaśniającego w sprawie o wykroczenie prowadzonej przez Policję, wówczas stwierdziłby z uwagi na naruszenie art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.i.p., iż organ pozostaje w bezczynności i zobowiązałby do wydania aktu lub dokonania czynności, stosowanie do art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych. Jednocześnie oświadczył, że zrzeka się przeprowadzenia rozprawy.

W ocenie organu skarga kasacyjnie nie została oparta na uzasadnionych podstawach, a stan faktyczny przyjęty przez Sąd w zaskarżonym wyroku został ustalony w sposób prawidłowy.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje

sprawę w granicach skargi kasacyjnej, a z urzędu bierze pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Wyrażona w tym przepisie zasada oznacza pełne związanie Sądu podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej. Konkretnie, zawarte w skardze kasacyjnej, przyczyny zaskarżenia determinują zakres rozpoznania sprawy, czyli badania ewentualnej wadliwości zaskarżonego wyroku sądu I instancji. Zgodnie z art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (pkt 1) oraz naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć wpływ na wynik sprawy (pkt 2), przy czym skarga powinna zawierać przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie (art. 176 p.p.s.a.). Naczelny Sąd Administracyjny nie rozpoznaje sprawy na nowo, w takim zakresie, jak czyni to sąd pierwszej instancji. Kierunek czynności kontrolnych, jakie Naczelny Sąd Administracyjny może podjąć w celu stwierdzenia ewentualnej wadliwości zaskarżonego orzeczenia, wyznaczają podstawy sformułowane w skardze kasacyjnej.

Skoro w niniejszej sprawie pełnomocnik strony skarżącej kasacyjnie – na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. – zrzekł się rozprawy, a strona przeciwna w ustawowym terminie nie wniosła o przeprowadzenie rozprawy, to rozpoznanie skargi kasacyjnej nastąpiło na posiedzeniu niejawnym, stosownie do art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a.

W rozpoznawanej sprawie Sąd pierwszej instancji uznał, że zakres wnioskowanych informacji nie stanowi w ogóle informacji publicznej podlegającej udostępnieniu w trybie uregulowanym w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zdaniem Sądu, informacja o konkretnej sprawie o charakterze indywidualnym, o konkretnych czynnościach procesowych podejmowanych przez organ w toku postępowania w tej sprawie oraz znajdujące się w aktach dokumenty dotyczące indywidualnej sprawy, nie stanowią informacji publicznej. Jednocześnie Sąd przyjął, we wcześniejszych ogólnych rozważaniach, że akta postępowań indywidualnych, prowadzonych przez organy władzy publicznej (m.in. w aktach spraw sądowych i administracyjnych, czy w aktach postępowań przygotowawczych) mogą zawierać informację, która nie stanowi informacji publicznej oraz informację, która podlega udostępnieniu na zasadach i trybie określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej, pod warunkiem, że procedura udostępnienia nie jest w danym przypadku uregulowana w sposób szczególny w odrębnej ustawie.

Zwrócić należy uwagę, że stanowisko Sądu jest zatem wewnątrznie sprzeczne. Z jednej strony Sąd uznał, że w aktach sprawy mogą znajdować się informacje publiczne, z drugiej zaś, nie analizując szczegółowo wniosku skarżącego, który dotyczy różnego rodzaju informacji przyjął, że wszystkie informacje dotyczące konkretnej sprawy nie stanowią informacji publicznej. Ocenic należy, że stanowisko Sądu pierwszej instancji jest co najmniej przedwczesne, pomijające cały dorobek orzeczniczy odnoszący się do informacji zawartych w aktach różnego rodzaju postępowań i ich kwalifikacji. Gdyby podzielić zapatrywanie Sądu, to należałoby uznać te rozważania za zbędne, albowiem akta postępowań, czy to sądowego czy administracyjnego, czy też innych postępowań prowadzonych przez organy władzy publicznej, zasadniczo odnoszą się do indywidualnych spraw.

Według art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną. Tę ogólną definicję doprecyzowuje art. 6 ust. 1 u.d.i.p., który wymienia rodzaje spraw, jakich mogą dotyczyć informacje o charakterze informacji publicznych, czyniąc to w sposób otwarty, czemu służy zwrot "w szczególności". Doktryna oraz orzecznictwo sądowe, w oparciu o ogólną formułę ustawy, a także konstytucyjną konstrukcję prawa do informacji zawartą w art. 61 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej, przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia "informacja publiczna". Za taką uznaje się każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnoszącą się do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszącą się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem publicznym.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.d.i.p. udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o przedmiocie działalności i kompetencjach (pkt 2 lit. c); zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych (pkt 3 lit. d, e, f); danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych (pkt 4 lit. a).

W orzecznictwie ugruntowany jest obecnie pogląd, wyrażony w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13, że akta spraw są jako całość zbiorem różnorodnych materiałów usystematyzowanym przez organ, który

nadał temu zbiorowi określony kształt i który się nim posługuje w prowadzonym postępowaniu. Akta są więc pewnym przedmiotem, którego dotyczą przepisy szczególne odnoszące się zarówno do jego tworzenia, rejestrowania, przechowywania, jak i udostępniania. Żądanie udostępnienia akt sprawy jako całości, także akt zakończonego postępowania przygotowawczego, nie jest więc wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, ale żądaniem udostępnienia określonego zbioru materiałów. Tak sformułowany wniosek nie wskazuje na informacje publiczne, których udostępnienia domaga się wnioskodawca. Należy przy tym uwzględnić, że prawo do informacji dotyczy informacji o sprawie publicznej, a więc informacji o czymś, a nie udostępnienia zbioru materiałów jako takich.

W orzecznictwie podkreśla się dodatkowo, że zaaprobowanie odmiennego poglądu w praktyce powodowałoby niemożność prawidłowego załatwienia wniosku o udostępnienie akt w sposób wymagany przez ustawę. Różnorodność informacji zawartych w aktach wymagałyby bowiem każdorazowo od podmiotu dysponującego aktami ich szczegółowej analizy, a następnie "wyodrębnienia" tych z nich, które mają charakter publiczny od tych które takiego charakteru nie mają, przy czym chodzi o "wyodrębnienie" informacji, a nie ich nośników czyli dokumentów. Informacje niemające charakteru publicznych jako niepodpadające pod tryb objęty ustawą wymagałyby odmowy udostępnienia w formie pisma. Te publiczne z kolei, w zależności od ich rodzaju, wymagałyby bądź udostępnienia w formie czynności materialnotechnicznej, bądź wydania decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia w przypadkach określonych w art. 5 u.d.i.p., a najczęściej obu tych form działania. Uznanie, że w oparciu o ustawę o dostępie do informacji publicznej można wnioskować o dostęp do całości akt, czy o sporządzenie kopii wszystkich dokumentów zawartych w aktach, czy tylko kopii dokumentów z akt "zawierających" informację publiczną bez sprecyzowania o jaką informację w istocie chodzi (poza wskazaniem że publiczną) każdorazowo nakładałoby na organ konieczność nie tylko analizy całości akt, ale również konieczność jednoczesnego podjęcia wielu różnych rozstrzygnięć dostosowanych odpowiednio do poszczególnych informacji, co nie wydaje się ani prawidłowe, ani też z praktycznego punktu widzenia możliwe. Przedmiotem regulacji ustawy jest informacja publiczna pojmowana jako pewna wiedza, wiadomość, fakt, rzeczywistość. Zatem wniosek złożony w trybie tej ustawy musi wskazywać o jaką informację tak naprawdę chodzi i co ma być jej przedmiotem (por. wyrok NSA z 5 marca 2013 r., I OSK 2289/12).

Jednocześnie w piśmiennictwie podkreśla się, że "Uznanie, że akta sądowe jako zbiór pewnych dokumentów i informacji nie stanowią informacji publicznej w całości nie ogranicza prawa do informacji. Wnioskodawcy bowiem nie interesują wszystkie informacje zawarte w aktach sądowych, tylko ich część, którą może wskazać i określić we wniosku, co pozwoli zobowiązanemu podmiotowi udzielić tej informacji lub wydać decyzję o odmowie" (por. Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Komentarz, Irena Kamińska i Mirosława Rozbicka-Ostrowska, LexisNexis, Warszawa 2012, str. 42) Stanowisko to można odnieść generalnie do akt innych postępowań, nie tylko sądowych.

Pogląd, że akta nie stanowią informacji publicznej nie oznacza, że zawarte w nich informacje publiczne nie mogą być udostępnione w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dotyczy to również będących przedmiotem sprawy akt postępowania w sprawie o wykroczenie prowadzonego przez Policję, bez względu na ich rodzaj i charakter. Zawierają one bowiem informacje o działalności tego organu. Notatki urzędowe funkcjonariuszy Policji niezależnie od tego, czy zostały sporządzone odręcznie czy też w formie wydruku elektronicznego czy maszynopisu, protokoły z przesłuchań świadków oraz wszelkie pisma urzędowe wychodzące z organu Policji i wpływające do niego w związku z prowadzoną sprawą o wykroczenie posiadają walor informacji publicznej, dotyczą bowiem sfery faktów, zostały wytworzone w ramach sfery działalności organu administracji publicznej, zawierają informację o sposobie prowadzenia sprawy, etc., stanowią więc, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., informację o sprawach publicznych. Jednak notatka służbowa, która może zostać udostępniona, to nie każda notatka, ale notatka „oficjalna”, sporządzona przez uprawnionego funkcjonariusza, a nie projekt takiej notatki (por. Ustawa o dostępie do informacji publicznej Komentarz, I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, LexisNexis, Warszawa 2016, str. 173).

Warunkiem skorzystania z uprawnienia do uzyskania informacji w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej jest skonkretyzowanie wniosku.

Ten warunek w rozpoznawanej sprawie został zrealizowany, co w sposób jednoznaczny wynika z wniosku z 17 czerwca 2019 r. kierowanego do Komendanta Powiatowego Policji w Nysie, a zatem do organu obowiązane do udostępniania informacji publicznej zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. We wniosku zostały sprecyzowane dokumenty żądane przez skarżącego. Są to dokumenty wytworzone przez organ Policji w związku ze wszczętym przez nią postępowaniem w sprawie

o wykroczenie. Nie jest przy tym jasne, czy wszystkie dokumenty wnioskowane przez skarżącego znajdują się w aktach postępowania w sprawie o wykroczenie, gdyż kwestii tej Sąd pierwszej instancji nie badał. Nie analizował też charakteru poszczególnych pism pod kątem zakwalifikowania ich jako dokumentów urzędowych. Zauważyć także należy, że prawo do uzyskania informacji publicznej przewiduje dostęp nie tylko do dokumentów, ale także do sfery faktów. Część wniosku z 17 czerwca 2019 r. dotyczyła określonych faktów związanych z realizacją ustawowych zadań Policji w konkretnej sprawie. Skoro zatem skarżący pytał nie tylko o dokumenty, ale także o podjęcie przez organ określonych działań pozostających w jego właściwości, to założyć należy, że informacje te nie stanowiły części akt postępowania w sprawie o wykroczenie. Również w tym zakresie Sąd pierwszej instancji nie przeanalizował wniosku skarżącego.

Uwzględniając powyższe uznać należy, że Sąd pierwszej instancji dokonał błędnej wykładni przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej określających jakie informacje należy uznać za informacje publiczne, tj. art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p., a nadto nie dokonał oceny charakteru poszczególnych informacji wnioskowanych przez skarżącego, co stanowi o naruszeniu art. 141 § 4 p.p.s.a. Takie ogólne stanowisko Sądu zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, odnoszące się kompleksowo do wszystkich informacji objętych wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, uniemożliwia przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia w sytuacji, gdy strona postępowania zażądała, przez wniesienie skargi kasacyjnej, jego kontroli.

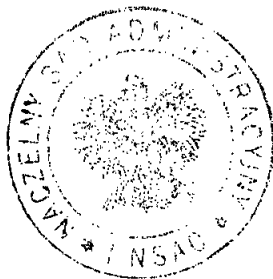
Rozpoznając ponownie sprawę Sąd pierwszej instancji powinien uwzględnić przedstawione powyżej uwagi odnoszące się do rozumienia pojęcia informacji publicznej i dokonać oceny poszczególnych, wnioskowanych informacji, w razie potrzeby konfrontując je z aktami postępowania w sprawie o wykroczenie, czy też z innymi dokumentami, jeżeli zostały w sprawie wytworzone, pod kątem wypełnienia kryteriów pozwalających na uznanie ich za informację publiczną.

Uwzględniony nie mógł zostać natomiast zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a, gdyż przepis ten nie znajdował zastosowania w sprawie. W sprawie nie została wydana decyzja ani postanowienie, przy rozpoznawaniu skarg na które powyższy przepis, w przypadku naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania, mógłby stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia Sądu. Skarżący złożył skargę na bezczynność Komendanta Powiatowego Policji w Nysie

Sygn. akt I OSK 2901/19

w przedmiocie dostępu do informacji publicznej i w sytuacji uznania jej zasadności zastosowanie w sprawie znajdowałby przepis art. 149 p.p.s.a.

Mając powyższe względy na uwadze Naczelnego Sądu Administracyjnego, na zasadzie art. 185 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego zostało oparte o przepis art. 203 pkt 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Łaskawska

sekretarz sądowy