



Warszawa, dnia 19 grudnia 2017 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER CYFRYZACJI

BM-WOP.0123.136.2017

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 i § 2a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257) /dalej: K.p.a./ w związku z art. 1 ust. 1 oraz art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764),

po rozpatrzeniu

odwołania Pana Tomasza Hankusa z dnia 18 sierpnia 2017 r. od decyzji Wojewody Opolskiego z dnia 18 sierpnia 2017 r. nr IN.I.1331.15.2017.AD o odmowie wydania w ramach udostępnienia informacji publicznej kopii skargi kasacyjnej Wojewody Opolskiego do Naczelnego Sądu Administracyjnego na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 28 marca 2017 r. (sygn. akt II SA/Op 30/17),

uchylam zaskarżoną decyzję w całości i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Pismem z dnia 4 sierpnia 2017 r. Pan Tomasz Hankus wystąpił do Wojewody Opolskiego, w trybie dostępu do informacji publicznej, z zapytaniem, czy Wojewoda Opolski złożył skargę kasacyjną do NSA od wyroku WSA w Opolu z dnia 28 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Op 30/17. W przypadku odpowiedzi twierdzącej wniósł o udostępnienie kopii skargi kasacyjnej. W wyniku rozpoznania wniosku, Wojewoda Opolski pismem z dnia 18 sierpnia 2017 r. poinformował wnioskodawcę, że w dniu 26 maja 2017 r. złożył przedmiotową skargę kasacyjną. Jednocześnie decyzją z dnia 18 sierpnia 2017 r. Nr IN.I.1331.15.2017.AD Wojewoda odmówił wnioskodawcy udostępnienia kopii skargi kasacyjnej. W uzasadnieniu decyzji Wojewoda stwierdził, że ze względu na szczególny cel, jaki stanowi złożenie skargi kasacyjnej, czyli dokonanie czynności *sticte* procesowej, należy uznać, że żądanie udostępnienia od tego podmiotu pisma procesowego, wystosowanego w konkretnej sprawie, nie znajduje oparcia w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. W konsekwencji Wojewoda uznał, że skarga kasacyjna nie stanowi informacji publicznej,

ponieważ nie posiada samodzielnego bytu, a sporządzana jest wyłącznie w ramach toczącego się procesu.

W pouczeniu decyzji Wojewoda Opolski zawarł informację o przysługującej stronie możliwości złożenia odwołania, za jego pośrednictwem, do Ministra Administracji i Cyfryzacji. Stosownie do wskazanego pouczenia, w dniu 19 sierpnia 2017 r. Pan Tomasz Hankus złożył do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego odwołanie od ww. decyzji.

Przy piśmie z dnia 28 sierpnia 2017 r. Wojewoda Opolski przekazał do Ministra Cyfryzacji odwołanie Pana Tomasza Hankusa, informując o braku podstaw do zastosowania przepisów art. 132 K.p.a.

Skarżący wniósł odwołanie z zachowaniem ustawowego terminu przewidzianego na dokonanie tej czynności.

W odwołaniu Pan Tomasz Hankus zakwestionował stwierdzenie Wojewody Opolskiego, iż pismo procesowe w postaci skargi kasacyjnej nie stanowi informacji publicznej. W związku z powyższym wniósł o uchylenie decyzji Wojewody Opolskiego z dnia 18 sierpnia 2017 r. nr IN.I.1331.15.2017.AD w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

W wyniku sporu kompetencyjnego jaki zaistniał pomiędzy Ministrem Cyfryzacji, Ministrem Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie ustalenia organu właściwego do rozpatrzenia odwołania Pana Tomasza Hankusa, Prezes Rady Ministrów 7 grudnia 2017 r. rozstrzygnął spór uznając właściwość Ministra Cyfryzacji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Nr DP.320.17.2017.PG Prezes Rady Ministrów stwierdził, że co prawda żaden przepis prawa ustawy o *dostępie do informacji publicznej* nie stanowi wprost o powierzeniu ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji prowadzenia spraw z zakresu tej ustawy, jednakże – w ocenie Prezesa Rady Ministrów – przedmiot omawianej sprawy mieści się w zakresie działania Ministra Cyfryzacji „kreowania polityki zarządzania dostępem do informacji publicznej”, o którym mowa w akcie wewnętrznym Ministerstwa Cyfryzacji, a mianowicie w § 21 pkt 4 załącznika do zarządzenia nr 40 Ministra Cyfryzacji z dnia 24 października 2016 r. w *sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Cyfryzacji* (Dz. Urz. Min. Cyfr. z 2016 r. poz. 47 ze zm.). Ponadto w rozstrzygnięciu uznano, że celowe jest, aby oceny prawidłowości działań poszczególnych organów pod kątem prawidłowości zastosowania procedury wskazanej w ustawie o *dostępie do informacji publicznej* dokonywał ten sam organ, aby zapewnić jednolitość interpretacji poszczególnych przepisów tej ustawy.

Wobec powyższego Minister Cyfryzacji rozpatrując odwołanie, stwierdził co następuje.

Rozpatrując przedmiotową sprawę należy przede wszystkim zwrócić uwagę na argument, który był podstawą odmowy udostępnienia skargi kasacyjnej przez organ I instancji, a

mianowicie, że jest to pismo procesowe w konkretnej sprawie, które „nie znajduje oparcia w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej”, a tym samym, że „nie stanowi informacji publicznej, ponieważ nie posiada samodzielnego bytu (...)”. W ocenie Ministra Cyfryzacji sam fakt, że skarga kasacyjna stanowi pismo procesowe, nie przesądza o braku podstaw do jego udostępnienia, ponieważ zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej /zwanej: u.d.i.p./, nie można, z zastrzeżeniem ust. 1, 2 i 2a, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne - w zakresie tych zadań lub funkcji. Omawiana sprawa dotyczy zaś działania organów władzy publicznej. Wojewoda Opolski wniósł bowiem skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Nysie dotyczącej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nysa. Co więcej, stan faktyczny w przedmiotowej sprawie nie odbiega dalece od przedstawionego przykładowo w wyroku WSA w Łodzi z dnia 6 września 2016 r. (sygn. akt II SAB/Łd 167/16), w którym na gruncie sprawy karno-skarbowej sąd uznał: „Skoro apelację i kasację sporządził organ państwowy (Naczelnik Urzędu Celnego), to dokumenty te stanowią informację publiczną. Również przedmiot tych dokumentów, ich zawartość nie wskazuje, aby pod względem przedmiotowym nie nosiły one cech informacji publicznej. Jak trafnie zauważa skarżący dokumenty te zawierają oświadczenia woli, wyrażające oficjalne stanowisko władzy państwowej. W treści tych dokumentów Naczelnik Urzędu Celnego, a więc podmiot publiczny organ władzy państwowej zawarł oficjalne stanowisko i argumentację uzasadniającą potrzebę zaskarżenia orzeczenia innego organu państwowego. Jest to zatem dokument w sprawie publicznej w rozumieniu art. 6 u.d.i.p. Nie zmienia tego charakteru okoliczność, że dokumenty te jednocześnie stanowią pisma procesowe w indywidualnej sprawie karno – skarbowej”.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 maja 2006 r. (sygn. akt II OSK 812/05) stwierdził, że „akta sprawy administracyjnej jako odnoszące się do działania podmiotów publicznych stanowią informację publiczną. Inną natomiast kwestią jest dostęp do niektórych danych w nich zawartych. Jeżeli jakaś informacja nie może zostać udostępniona, to organ musi ustalić, jakie informacje podlegają ochronie ze względu na to, że są objęte tajemnicą. Musi zatem wskazać, czy dane te objęte są tajemnicą ze względu na ochronę danych osobowych w nich zawartych, czy też ze względu na prawo do prywatności lub tajemnicę państwową, służbową, skarbową, czy też statystyczną”. W tym względzie podkreślić należy, że wnioskodawca zwrócił się o udostępnienie konkretnego dokumentu, a nie całości akt sprawy. Uzasadnione wydaje się zatem zbadanie treści skargi kasacyjnej w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej z uwzględnieniem ustaw określających specyfikę poruszanej w niej materii. Nadto należy zauważyć, że ustawa o dostępie do

informacji publicznej, w art. 1 ust. 1 wskazuje, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną. Przepis art. 6 u.d.i.p. wymienia zaś kategorie informacji publicznej, które na mocy prawa podlegają udostępnieniu. Jednakże wyliczenie to ma jedynie charakter przykładowy co prowadzi do wniosku, że - co do zasady - wszystko co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., stanowi informację publiczną. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia informacji publicznej. Definiuje się ją jako każdą wiadomość wytworzoną przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które realizują zadania publiczne bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. W świetle w/w regulacji oraz poglądów wyrażonych w orzecznictwie sądowo-administracyjnym uzasadnionym jest przyjęcie, że treść skargi kasacyjnej wniesionej przez organ nadzoru w sprawie legalności uchwały rady gminy jest oficjalnym stanowiskiem organu władzy publicznej, wypełniającym przesłanki zarówno podmiotowe jak i przedmiotowe dostępu do informacji publicznej, uregulowanego w u.d.i.p.

W ocenie Ministra Cyfryzacji, za słuszne należy zatem uznać stanowisko skarżącego sprowadzające się do oceny dokumentu (skargi kasacyjnej) jako dokumentu mieszczącego się w katalogu, o którym mowa w art. 6 ust. 2 u.d.i.p stanowiącego przejaw działania organu administracji publicznej i będącego niewątpliwie dokumentem urzędowym.

Mając na uwadze przyjętą w orzecznictwie linię postępowania w przypadku, gdy decyzja organu I instancji odmawiająca udzielenia żądanej informacji publicznej na podstawie art. 16 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o *dostępie do informacji publicznej* jest uchylana decyzją organu odwoławczego, to decyzją tą sprawa podlega przekazaniu do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, bo organ ten po ponownym rozpatrzeniu sprawy jeśli uwzględni żądanie wniosku udziela informacji w drodze czynności materialno-technicznej. W takiej sytuacji organ odwoławczy nie może wydawać decyzji reformatoryjnej na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a., bo nie ma podstawy w polskim systemie prawnym upoważniającej do dokonywania czynności materialno-technicznej decyzją administracyjną (wyrok NSA w Lublinie z dnia 20 czerwca 2002 r. sygn. II SA/Lu 507/02). Co więcej, organ II instancji nie może rozstrzygnąć sprawy udostępnienia informacji publicznej w niniejszej sprawie, ponieważ nie jest jej dysponentem.

Z uwagi na przedstawione okoliczności organ odwoławczy, na podstawie art. 138 § 2 K.p.a., zobligowany jest do uchylenia zaskarżonej decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, gdyż decyzja Wojewody Opolskiego została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. W postępowaniu przed organem pierwszej instancji doszło do błędnej wykładni przepisów ustawy o *dostępie do informacji publicznej*,

która w sposób decydujący wyłynęła na wynik sprawy, bowiem w wyniku tej oceny organ I instancji wykluczył możliwość zakwalifikowania żądanej informacji za informację publiczną. Mimo to, na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Wojewoda Opolski wydał decyzję o odmowie udzielenia żądanej informacji. Zauważyć przy tym należy, że art. 16 ust. 1 u.d.i.p. ma zastosowanie tylko wówczas, gdy konieczna jest odmowa udzielenia informacji lub umorzenie postępowania i spełniony jest ponadto warunek przedmiotowy (informacja ma charakter informacji publicznej) i podmiotowy (podmiot jest zobowiązany do udzielenia informacji publicznej). Brak jednego z tych elementów wyłącza dopuszczalność załatwienia sprawy w drodze decyzji, co potwierdzono m.in. w wyroku NSA z 3 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 3405/15. W konsekwencji, Wojewoda Opolski przyjmując założenie, że żądana informacja nie posiada waloru informacji publicznej i wydając decyzję o odmowie jej udostępnienia naruszył przepisy postępowania, a zatem konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy, w tym prawidłowa wykładnia przepisów prawa z zakresu dostępu do informacji publicznej definitywnie wpłynie na sposób rozpatrzenia wniosku Pana Tomasza Hankusa.

Wojewoda Opolski, ponownie rozpatrując sprawę, winien dokonać analizy skargi kasacyjnej pod kątem udostępnienia jej wnioskodawcy przy uwzględnieniu ustaw określających specyfikę poruszanej w niej materii, a także mając na względzie ochronę tajemnic ustawowo chronionych. Jeżeli jakaś informacja zawarta w treści skargi kasacyjnej nie może zostać udostępniona, to organ I instancji musi ustalić, jakie informacje podlegają ochronie ze względu na to, że są objęte tajemnicą.

Wobec powyższego, orzeczono jak w sentencji.

W sprawie stanowisko zajęła Pani Katarzyna Prusak-Górniak, Dyrektor Departamentu Prawnego w Ministerstwie Cyfryzacji.

POUCZENIE

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna. Zgodnie z art. 16 § 1 K.p.a., decyzją ostateczną jest decyzja, od której nie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a jej uchylenie lub zmiana, stwierdzenie nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w K.p.a. lub ustawach szczególnych.
2. Zgodnie z art. 64a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.), /dalej: „Ppsa”/, na niniejszą decyzję administracyjną skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw. Zgodnie z art. 64c § 1 Ppsa sprzeciw należy wnieść w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji skarżącemu. Sprzeciw wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Ministra Cyfryzacji (art. 64c § 2 Ppsa). Od sprzeciwu na

niniejszą decyzję administracyjną na podstawie § 2 ust. 1 pkt 6a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 2193, z późn. zm.) pobierany jest wpis stały w wysokości 100 zł. W przypadku złożenia sprzeciwu do sądu administracyjnego stronie, zgodnie z art. 243 § 1 Ppsa, na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania sądowoadministracyjnego lub w toku tego postępowania, przysługuje prawo pomocy. Zgodnie z art. 244 § 1 Ppsa prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata albo radcy prawnego. Szczegółowe zasady prawa pomocy regulują przepisy zawarte w art. 243–262 Ppsa.

Z up. Ministra Cyfryzacji



DYREKTOR
Biura Ministra
Ministerstwa Cyfryzacji
Dominika WALIGORSKA
Dominika WALIGORSKA

Otrzymują:

1. Wojewoda Opolski
2. Pan Tomasz Hankus
ul. Kościuszki 3c/82
48-300 Nysa
3. a/a