

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

Dnia 15 listopada 2023 r.
Sygn. akt III OSK 1561/22

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Wojciech Bartoszyński

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej przesyła w załączeniu odpis orzeczenia z uzasadnieniem z dn. 12 października 2023 r. w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojciecha Bartoszyńskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 30 marca 2022 r. sygn. akt II SAB/Gd 121/21 w sprawie ze skargi Wojciecha Bartoszyńskiego na bezczynność Szefa Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Załączone orzeczenia są ostateczne i nie podlegają zaskarżeniu.

Kierownik Sekretariatu z up.

Agnieszka Krystńska-Kłos

sekretarz sądowy

Załączniki:

- odpis orzeczenia j.w.



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 października 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk

Sędziowie: Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz

Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 12 października 2023 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Wojciecha Bartoszyńskiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku
z dnia 30 marca 2022 r. sygn. akt II SAB/Gd 121/21
w sprawie ze skargi Wojciecha Bartoszyńskiego
na bezczynność Szefa Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. prostuje oczywistą omyłkę w rubrum wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 30 marca 2022 r. sygn. akt II SAB/Gd 121/21 w ten sposób, że w nazwie organu zamiast słowa „Hydrologicznego” wpisuje słowo „Hydrograficznego”,
2. oddala skargę kasacyjną.
3. oddala wniosek Szefa Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej o zwrot kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Krysińska-Kłós
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 30 marca 2022 r. sygn. akt II SAB/Gd 121/21 oddalił skargę Wojciecha Bartoszyńskiego na bezczynność Szefa Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej w sprawie udostępnienia informacji publicznej.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Wojciech Bartoszyński (dalej: „skarżący”) w piśmie złożonym do organu w dniu 18 sierpnia 2021 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej wniósł o udostępnienie informacji publicznej w postaci:

1) publikacji nr 521 "Spis świateł i sygnałów nawigacyjnych, tom 1", edycja 2021 oraz

2) publikacji nr 530 "Spis radiostacji nautycznych", edycja 2020.

Szef Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej w Gdyni (dalej: „organ”) w piśmie pod nazwą "Zawiadomienie" z 3 września 2021 r. poinformował skarżącego, że żądane przez niego informacje znajdują się na stronie internetowej Biura Hydrograficznego Marynarki Polskiej, gdzie jest umieszczona także informacja o cenach i dostępności wnioskowanych publikacji. Organ stwierdził też m.in., że nie ma obowiązku przesyłania informacji opublikowanych.

Skarżący pismem sporządzonym 20 września 2021 r. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w powołanym wyżej wyroku oddalił skargę Wojciecha Bartoszyńskiego uznając, że skarga nie była zasadna.

Uzasadniając swoje stanowisko Sąd I instancji wskazał, że Biuro udostępnia pod adresem bhmw.wp.mil.pl informację o wydawanych przez nie publikacjach nautycznych, w tym o trybie dostępu do nich (i cenie nabycia). Wprawdzie strona ta nie jest stroną BIP organu, lecz zdaniem Sądu pełni ona tożsamą rolę i może stanowić miejsce publikacji informacji publicznych, będących w posiadaniu organu.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku odesłanie wnioskodawcy do strony bhmw.gov.pl, która pełni tą samą rolę co strona BIP Biura, a nawet jest stroną dokładniejszą, z podaniem linku odnoszącego się bezpośrednio do danych publikacji, umożliwiając do nich dostęp za odpłatnością, stanowi wykonanie obowiązku udostępnienia informacji publicznej. Informacje te można więc uznać za "udostępnione w BIP", a więc nieobjęte trybem wnioskowym. Oceny tej nie zmienia fakt,

że żądane publikacje są płatne, gdyż w tym zakresie organ nie był prawnie zobowiązany do udostępniania ich w sposób nieodpłatny, a wręcz odwrotnie.

W ocenie Sądu I instancji posłużenie się przez stronę trybem wnioskowym poprzez domaganie się darmowego udostępnienia publikacji płatnych stanowić może nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej. Zauważyć bowiem należy, że żądane publikacje są publicznie dostępne, czemu nie przeczy strona skarżąca. Skarżący nie zwalcza więc bezczynności organu w udostępnieniu informacji publicznej, lecz w istocie kwestionuje odpłatny sposób realizacji tego dostępu. W ocenie Sądu, uzasadnione jest stanowisko organu, że domaganie się przekazania przez organ nieodpłatnie tych publikacji, zamiast skorzystania z możliwości pobrania ich płatnie ze powszechnie dostępnych stron podanych przez Biuro świadczy o tym, że skarżący w rzeczywistości nie zmierza do realizowania działań na rzecz interesu publicznego, czemu służy ustawa o dostępie do informacji publicznej, lecz wykorzystuje przepisy ustawy w celach prywatnych.

Sąd I instancji stwierdził, że z przepisów ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 247 z późn. zm., zwana dalej: „ustawa o obszarach morskich”) (art. 41b ust. 1 pkt 7, 8, 9) gwarantujących nieodpłatne przekazywanie publikacji nautycznych wyłącznie wskazanym tam organom, wynika zasadność ich udostępnienia innym podmiotom (nie wymienionym w tych przepisach) za odpłatnością, co wskazuje na zastosowanie w zakresie tej odpłatności art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm., zwana dalej: „u.d.i.p.”), tj. innych zasad i trybu udostępnienia informacji nautycznych.

Sąd uznał, że odpowiedź Szefa Biura z 3 września 2021 r. stanowi o wywiązaniu się przez ten organ z obowiązku nałożonego przez ustawodawcę w u.d.i.p. i tym samym nie można zarzucić mu bezczynności w rozpoznaniu wniosku skarżącego z 18 sierpnia 2021 r. Niezadowolenie strony ze sposobu załatwienia jego wniosku stanowi wyłącznie wyraz subiektywnych oczekiwań w zakresie bezpłatnego otrzymania publikacji płatnej, co jednak nie przesądza o naruszeniu prawa do informacji publicznej.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł Wojciech Bartoszyński, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając mu:

I. naruszenie przepisów postępowania, tj.:

1) art. 133 § 1 w zw. z art. 134 § 1 w zw. z art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz.

329 z późn. zm., zwana dalej: „p.p.s.a.”), w zakresie w jakim z przepisów tych wynika, że sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy i wydaje rozstrzygnięcie na podstawie akt sprawy, poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na błędnym ustaleniu stanu faktycznego wskutek nieuzasadnionego przyjęcia przez WSA w Gdańsku, że:

a. „Żądana przez skarżącego informacja jest (...) publicznie dostępna, czemu zresztą nie przeczy skarżący” - podczas gdy żądane przez skarżącego informacje nie są publicznie dostępne, nie zostały udostępnione na wniosek, a nadto skarżący zaprzeczył rzekomej publicznej dostępności informacji poprzez wniesienie skargi na bezczynność organu,

b. „Skarżący nie zwalcza (...) bezczynności organu w udostępnieniu informacji publicznej, lecz w istocie kwestionuje odpłatny sposób realizacji tego dostępu” (str. 9 uzasadnienia wyroku) oraz przyjęcie, że skarżący „Kwestionuje (...) wyłącznie odpłatny tryb udostępnienia” żądanej informacji publicznej (str. 10 uzasadnienia wyroku) - podczas gdy przedmiotem sprawy i działania skarżącego jest przede wszystkim zakwestionowanie sposobu załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, tj. brak udostępnienia żądanej informacji przez organ,

c. „skarżący w rzeczywistości nie zmierza do realizowania działań na rzecz interesu publicznego, czemu służy ustawa o dostępie do informacji publicznej, lecz wykorzystuje przepisy ustawy w celach prywatnych” (str. 9), podczas gdy działanie skarżącego zmierza do uzyskaniu informacji w trybie u.d.i.p. oraz do zwiększenia transparentności działania organu, co mieści się w istocie i celu u.d.i.p.,

d. żądane przez skarżącego „publikacje nautyczne niewątpliwie nie są” dokumentem w rozumieniu art. 61 ust. 2 Konstytucji RP,

- wskazane uchybienie ma zasadniczy wpływ na wynik sprawy, gdyż w przypadku prawidłowego stwierdzenia, że żądana przez skarżącego informacja nie jest publicznie dostępna, że przedmiotem sprawy jest zakwestionowanie sposobu realizacji wniosku, a nadto że skarżący działa w interesie publicznym (uzyskania informacji publicznej i zwiększenia transparentności działania organu), WSA w Gdańsku nie powinien dojść do przekonania, że organ w sposób prawidłowy wykonał ciążące na nim obowiązki informacyjne,

2) art. 133 § 1 w zw. z art. 134 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 1 ust. 2 i art. 10 ust. 1 u.d.i.p., w zakresie w jakim z przepisów tych wynika, że sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy, wydaje rozstrzygnięcie na

podstawie akt sprawy, natomiast w uzasadnieniu wyroku zawiera m.in. podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie, poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na wewnętrznie sprzecznym uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia, polegającego, z jednej strony, na skonstatowaniu przez WSA w Gdańsku, że „odesłanie wnioskodawcy do strony bhmw.gov.pl (...) stanowi wykonanie obowiązku udostępnienia informacji publicznej” (co świadczy o zaaprobowaniu działania organu w świetle art. 10 ust. 1 u.d.i.p.), zaś z drugiej strony przyjęciu, że w zakresie odpłatności powinien być znaleźć zastosowanie art. 1 ust. 2 u.d.i.p.,

- wskazane uchybienie ma istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż przywołane dwa stanowiska WSA w Gdańsku nie są do pogodzenia, bowiem można oceniać działanie organu przez pryzmat art. 10 ust. 1 u.d.i.p. tylko wówczas, gdy w sprawie nie znajdują zastosowania przepisy innych niż u.d.i.p. ustawy, regulującej w sposób odmienny zasady i tryb dostępu do informacji publicznej.

II. naruszenie prawa materialnego, tj.:

1) art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 61 ust. 3 zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie w jakim przepisy te stanowią o tym, że ograniczenie prawa do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa, poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na zaakceptowaniu przez WSA w Gdańsku ograniczenia prawa do informacji publicznej, tj. braku stwierdzenia bezczynności organu, który nie udostępnił informacji publicznej, które to ograniczenie nie znajdowało uzasadnienia w żadnych z wartości prawnie chronionych, określonych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, a ponadto nie spełniało wymogów konieczności i proporcjonalności,

2) art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, w zakresie w jakim z przepisów tych wynikają warunki ograniczania prawa do informacji publicznej, w tym wymóg ograniczenia konstytucyjnego prawa w formie ustawy, poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na opieraniu dokonanego w sprawie ograniczenia prawa do informacji publicznej na przepisach rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zakresu i sposobu realizacji zadań służby hydrograficznej, podczas gdy jest to akt podustawowy, który nie może wpływać na ograniczanie konstytucyjnego prawa do informacji publicznej,

3) art. 41 b ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 41 a ust. 2 ustawy o obszarach morskich w zw. z art. 15 ust. 1 u.d.i.p., w zakresie w jakim przepisy te stanowią o tym, że zadania służby

hydrograficznej wykonuje Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej we współpracy z dyrektorami urzędów morskich oraz innymi podmiotami oraz że do zadań służby hydrograficznej należy m.in. opracowywanie i wydawanie map morskich oraz innych publikacji nautycznych oraz przekazywanie nieodpłatnie określonym organom władzy publicznej gromadzonych danych, w tym map, poprzez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że z przepisów tych wynika, że odpłatność za uzyskiwanie żądanych przez skarżącego informacji „powinna zostać wprowadzona i znajduje umocowanie ustawowe”, podczas gdy wskazane przepisy nie wpływają na kwestię ponoszenia kosztów udostępnienia informacji publicznej, o której stanowi art. 7 ust. 2 i 15 ust. 1 u.d.i.p.,

4) art. 10 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 u.d.i.p., w zakresie w jakim przepis ten stanowi o tym, że informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej jako: „BIP”) jest udostępniana na wniosek, poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że „odesłanie wnioskodawcy do strony bhmw.gov.pl, która pełni tę samą rolę co strona BIP Biura, a nawet jest stroną dokładniejszą, z podaniem linku odnoszącego się bezpośredniego do danych publikacji, umożliwiających do nich dostęp za odpłatnością, stanowi wykonanie obowiązku udostępnienia informacji publicznej” oraz że „Informacje te można (...) uznać za «udostępnione w BIP», a więc nieobjęte trybem wnioskowym”, podczas gdy:

a. pod wskazanym przez organ linkiem nie znajdowała się żądana przez Skarżącego informacja publiczna, tylko zaś informacja o możliwości jej odpłatnego nabycia,

b. nie można przyjąć, że strona bhmw.gov.pl pełni tę samą rolę co strona BIP, skoro nie jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym, o którym stanowi art. 8 ust. 1 u.d.i.p.,

5) art. 2 ust. 2 u.d.i.p., w zakresie w jakim przepis ten stanowi o tym, że od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego, poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na:

a. nieznajdującym podstaw prawnym ocenianiu motywacji skarżącego i domniemywanie przez WSA w Gdańsku celu, w jakim zwrócił się o udostępnienie informacji publicznej,

b. nieuzasadnione przyjęcie, że „posłużenie się przez stronę trybem wnioskowym poprzez domaganie się darmowego udostępnienia publikacji płatnych stanowić może nadużycie prawa do informacji publicznej”, podczas gdy:

i. przedmiotem żądania informacyjnego skarżącego nie było nieodpłatne udostępnienie publikacji, ale udostępnienie jej w trybie u.d.i.p.,

ii. w świetle u.d.i.p. nie jest możliwe ograniczanie prawa do informacji w konsekwencji uznania przez organ, że wnioskodawca nadużywa przysługującego mu prawa,

6) art. 1 ust. 2 u.d.i.p., w zakresie w jakim przepis ten stanowi o tym, że przepisy u.d.i.p. nie naruszają przepisów innych ustaw, regulujących odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej, poprzez błędną wykładnię, polegającą na:

a. nieuzasadnionym przyjęciu, że przepisy art. 41 b ust. 1 pkt 7, 8 i 9 ustawy o obszarach morskich nakazują stosowanie art. 1 ust. 2 u.d.i.p. w zakresie odpłatności udostępnienia informacji publicznej za odpłatnością, podczas gdy wskazane przepisy określają jedynie zadania służby hydrograficznej, a nadto nie wprowadzają zasady odpłatności,

b. błędnej konstatacji, że możliwe jest stosowanie art. 1 ust. 2 u.d.i.p. jedynie w zakresie odpłatności, co oznaczałoby stosowanie przepisów u.d.i.p. w pozostałym zakresie,

7) art. 15 ust. 1 oraz ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p., w zakresie w jakim przepis ten stanowi o tym, że jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom oraz że udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek, poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na uznaniu przez WSA w Gdańsku, że uzyskanie informacji nastąpić powinno za odpłatnością, a zarazem braku odniesienia się do regulacji art. 15 ust. 1 u.d.i.p.,

8) art. 61 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 u.d.i.p., w zakresie w jakim przepisy te stanowią o tym, że konstytucyjne prawo do informacji obejmuje dostęp do dokumentów, poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że żądane przez skarżącego „publikacje nautyczne niewątpliwie nie są” dokumentem w rozumieniu art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, podczas gdy nie dość, że stanowią dokument, to nadto jest to dokument urzędowy.

Mając powyższe na uwadze skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku WSA w Gdańsku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji, zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego wedle norm przepisanych, a także zrzekł się rozpatrzenia skargi na rozprawie. Jednocześnie wniósł o sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej w sentencji wyroku WSA w Gdańsku, poprzez zmianę w nazwie skarżonego organu słowa „Hydrologicznego” na „Hydrograficznego”.

Powyższe zarzuty rozwinięto w uzasadnieniu skargi kasacyjnej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Szef Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej w Gdyni wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

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 zawnioskowała o jej przeprowadzenie, to rozpoznanie skargi kasacyjnej nastąpiło na posiedzeniu niejawnym, zgodnie z art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpatrywaniu sprawy na skutek wniesienia skargi kasacyjnej związany jest granicami tej skargi, a z urzędu bierze pod rozagę tylko nieważność postępowania w wypadkach określonych w § 2, z których żaden w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego orzeczenia determinują zakres kontroli dokonywanej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten, w odróżnieniu od wojewódzkiego sądu administracyjnego, nie bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów postawionych w skardze kasacyjnej.

Podstawy, na których można oprzeć skargę kasacyjną zostały określone w art. 174 p.p.s.a. Przepis art. 174 pkt 1 p.p.s.a. przewiduje dwie postacie naruszenia prawa materialnego, a mianowicie błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Przez błędną wykładnię należy rozumieć niewłaściwe zrekonstruowanie treści normy prawnej wynikającej z konkretnego przepisu, natomiast przez niewłaściwe zastosowanie, dokonanie wadliwej subsumcji przepisu do ustalonego stanu faktycznego. Również druga podstawa kasacyjna wymieniona w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. – naruszenie przepisów postępowania – może przejawiać się w tych samych postaciach, co naruszenie prawa

materialnego, przy czym w wypadku oparcia skargi kasacyjnej na tej podstawie skarżący powinien nadto wykazać istotny wpływ wytkniętego uchybienia na wynik sprawy.

W przypadku sformułowania zarzutów w oparciu o art. 174 pkt 2 p.p.s.a., przedstawianych jako skutek przyjęcia przez sąd wojewódzki określonego poglądu w sferze prawa materialnego, z czym nie zgadza się autor skargi kasacyjnej, prezentujący inny pogląd w sferze prawa materialnego niż ten, który przyjęto za podstawę wyroku, właściwe jest rozpoznanie przez Naczelny Sąd Administracyjny w pierwszej kolejności zarzutu naruszenia prawa materialnego, skoro zasadność zarzutów natury procesowej może się okazać skuteczna jedynie wówczas, gdy przyjęcie przez sąd wojewódzki określonego poglądu w sferze prawa materialnego okazałoby się wadliwe.

Na wstępie zauważyć należy, że przedmiotem kontroli sądowej była skarga na bezczynność organu w realizacji wniosku Wojciecha Bartoszyński zawartego w piśmie złożonym do organu 18 sierpnia 2021 r., a nie „ograniczenie” lub odmowa udostępnienia informacji publicznej. Dlatego też niezasadny jest zarzut naruszenia „art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 61 ust. 3 zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie w jakim przepisy te stanowią o tym, że ograniczenie prawa do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa, poprzez niewłaściwe zastosowanie”. Tym bardziej, że Sąd I instancji tych przepisów nie stosował, a jedynie odwołał się do art. 61 ust. 1 Konstytucji w kontekście wykładni pojęcia „informacja publiczna.”

Bezzasadny jest także zarzut naruszenia art. 41 b ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 41 a ust. 2 ustawy o obszarach morskich w zw. z art. 15 ust. 1 u.d.i.p. Po pierwsze normy zawarte w art. 41 b ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 41 a ust. 2 ustawy o obszarach morskich mają charakter zadaniowy (wskazują kto i jakie zadania z zakresu służby hydrologicznej wykonuje). W powołanym zestawieniu przepisy te stanowią o tym, że zadania służby hydrograficznej wykonuje Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej we współpracy z dyrektorami urzędów morskich oraz innymi podmiotami oraz że do zadań służby hydrograficznej należy opracowywanie i wydawanie map morskich oraz innych publikacji nautycznych. Jak wskazał Sąd I instancji w uzasadnieniu wyroku „przepisy te nie zawierają żadnej dyspozycji (nakazu) w zakresie formy, czy miejsca dokonywania dystrybucji publikacji. Po drugie ustawa o obszarach morskich nie zobowiązuje organu do dystrybuowania (udostępniania) publikacji nautycznych w urzędowym publikatorze

teleinformatycznym Informacji Publicznej. Przepisy też nie wymagają, aby dostęp do takich publikacji był bezpłatny. Wręcz przeciwnie, nieodpłatne przekazywanie publikacji nautycznych wyraźnie zagwarantowane zostało, zgodnie z art. 41b ust. 1 pkt 7, 8, 9 ustawy o obszarach morskich wskazanym tam organom. Zatem Sąd I instancji stwierdził, że za publikacje nautyczne może ona „zostać wprowadzona i znajduje umocowanie ustawowe” – co jest wynikiem argumentum a contrario z art. 41b ust. 1 pkt 7 ustawy o obszarach morskich. Zaznaczyć także należy, że Sąd I instancji nie prowadził analizy tych przepisów oraz wskazanej argumentacji w związku z art. 15 ust. 1 u.d.i.p., jak sformułowano to w zarzucie.

Tym samym oczywiście bezzasadny jest zarzut naruszenia art. 15 ust. 1 oraz ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p., gdyż Sąd I instancji nie stosował tego przepisu.

Dla oceny istoty sprawy podstawowe znaczenie ma zarzut naruszenia art. 61 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Zarzut ten powiązany został z przyjęciem przez Sąd I instancji, że żądane przez skarżącego „publikacje nautyczne niewątpliwie nie są” dokumentem w rozumieniu art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, podczas gdy zdaniem skarżącego kasacyjnie stanowią one dokument, a nadto dokument urzędowy. Otóż stwierdzić należy, że Sąd I instancji błędnie ocenił, że żądane do udostępnienia w trybie informacji publicznej publikacje nautyczne nie są dokumentami urzędowymi w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p., ani nawet art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Istoty publikacji nautycznych poszukiwać należy w przepisach Konwencji SOLAS, gdzie wskazano, że publikacja nautyczna jest książką specjalnego przeznaczenia, albo specjalnie opracowaną bazą danych źródłowych, z której taka książka jest stworzona i która jest oficjalnie wydana przez Rząd lub w imieniu Rządu przez autoryzowane Biuro Hydrograficzne lub inną odpowiednią instytucję rządową i jest tak sporządzona, aby spełniać wymagania nawigacji morskiej (patrz: odpowiednie rezolucje i zalecenia IHO dotyczące uprawnień i odpowiedzialności państw przybrzeżnych w zaopatrzeniu w mapy zgodnie z prawidłem 9). Przepisy prawa międzynarodowego potwierdzają zatem oficjalny charakter publikacji nautycznych, powiązany z koniecznością opracowania ich przez wskazane służby publiczne. Są to więc publikacje wysoce specjalizacyjne i techniczne (dotyczące locji, spisu światła i sygnałów nawigacyjnych, czy radiostacji nautycznych, ale także np. tablice pływów) wydawane przez organ państwa i stanowiące oficjalny wytwór jego działalności. W myśl art. 41b ust. 1 pkt 3 ustawy o obszarach morskich do zadań służby hydrograficznej (które - zgodnie z art. 41a ust. 2 ustawy - wykonuje Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej we współpracy z dyrektorami urzędów morskich

oraz innymi podmiotami) należy opracowywanie i wydawanie map morskich oraz innych publikacji nautycznych. Z kolei, zgodnie z § 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zakresu i sposobu realizacji zadań służby hydrograficznej (Dz. U. poz. 991), zadania służby hydrograficznej, określone w art. 41b ust. 1 (tu: w pkt 3) ustawy o obszarach morskich są realizowane przez redagowanie, wydawanie i zapewnienie ciągłej dystrybucji (...) publikacji nautycznych i wydawnictw specjalnych, w sposób zgodny z opracowanym na dany rok kalendarzowy "Planem wydawniczym" oraz ich aktualizowanie przez cotygodniową publikację zeszytu "Wiadomości Żeglarskie". Wskazane przepisy wyraźnie wskazują, że w związku z wyraźnym uregulowaniem przez ustawodawcę uznał on za informację publiczną opracowywanie i wydawanie map morskich oraz innych publikacji nautycznych. Informację publiczną będzie zatem nie tylko to jakie mapy morskie i publikacje nautyczne opracowało i wydało Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej, ale także same oficjalnie wydane mapy i publikacje nautyczne zawierające informacje z zakresu realizacji zadań służby hydrograficznej i co istotne podpisane przez osoby uprawnione do ich zatwierdzenia. Zatem treść takich dokumentów zawiera oficjalne oświadczenie o wiedzy posiadanej i utrwalonej w określonej formie, a także są one podpisane przez funkcjonariusza publicznego w ramach jego kompetencji. Dodatkowo milczenie ustawodawcy w pozostałym zakresie stanowi wskazówkę interpretacyjną przy ocenie charakteru prawnego publikacji nautycznych przez pryzmat przepisów art. 1 ust. 1 u.d.i.p., art. 6 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 u.d.i.p. i potraktowania ich jako dokumentu urzędowego.

W szczególności, ustawa o obszarach (tym bardziej rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 26 kwietnia 2018 r.) nie nakłada na organ obowiązku dystrybuowania (udostępniania) publikacji nautycznych w urzędowym publikatorze teleinformatycznym Biuletynie Informacji Publicznej. Żądane publikacje nautyczne: nr 521 "Spis światła i sygnałów nawigacyjnych, tom 1", edycja 2021 oraz nr 530 "Spis radiostacji nautycznych", edycja 2020 są dostępne wyłącznie w formie książkowej. Taką bowiem formę opublikowania (upublicznienia) przyjęło Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej. Założenie racjonalności ustawodawcy w kreowaniu regulacji normatywnych pozwala przyjąć, że wnioskowane publikacje nautyczne to specjalistyczne publikacje (wydawnictwa, periodyki) dostępne odpłatnie. Należy mieć na względzie, iż pojęcie informacji publicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji i art. 1 ust. 1 u.d.i.p., odnosi się do wszelkich faktów dotyczących spraw publicznych rozumianych jako działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i samorządów gospodarczych i

zawodowych oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, czyli mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Charakter publiczny należy przypisać tym informacjom, które odnoszą się do publicznej sfery działalności organu, tj. tego, że dotyczą realizacji zadań publicznych. Prawo do informacji publicznej co do zasady dotyczy sfery faktów, a więc informacji, która realnie istnieje w dniu składania wniosku. Chodzi tutaj o obiektywne dane, fakty, wiadomości, czy wydarzenia. W świetle art. 41b ust. 1 pkt 3 ustawy o obszarach morskich będzie to informacja o opracowaniu i wydawaniu map morskich oraz innych publikacji nautycznych.

W konsekwencji poinformowanie skarżącego przez organ pismem z 3 września 2021 r. o sposobie i zasadach dostępu (w tym cenach nabycia) żądanych publikacji i odesłanie do strony internetowej Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej w Gdyni pozwala uznać, że organ nie pozostawał w beczynności.

Mając powyższe na uwadze, jako niezasadne ocenić należy zarzuty naruszenia art. 10 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Jak wynika bowiem z treści art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Takim przepisem określającym odmienne zasady dostępu do informacji publicznych (publikacji nautycznych – w niniejszej sprawie), poprzez wprowadzenie odpłatności za ich udostępnienie, jest norma wynikająca a contrario z art. 41b ust. 1 pkt 7, 8, 9 ustawy o obszarach morskich (tylko bowiem tam wskazanym organom przekazuje się nieodpłatnie określone informacje). Zatem żądana przez wnioskodawcę informacja publiczna jest powszechnie dostępna (dla każdego) na zasadzie odpłatności za oficjalne mapy i publikacje nautyczne.

Nie zasługuje na uwzględnienie także zarzut naruszenia art. 2 ust. 2 u.d.i.p. przez Sąd I instancji. Jak bowiem wynika z akt sprawy organ administracyjny (a także Sąd I instancji) nie żądał od skarżącego wykazania interesu prawnego lub faktycznego, jak również nie uzależniał od tego (a tym bardziej nie odmówił z tego powodu) udostępnienia publikacji nautycznych.

W konsekwencji jako nieuzasadniony ocenić należy zarzuty naruszenia przepisów postępowania, a to art. 133 § 1 w zw. z art. 134 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a.

Skarżący upatruje naruszenia art. 133 § 1 w błędnym ustaleniu stanu faktycznego. Tymczasem, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd I instancji ustalił stan faktyczny na podstawie dowodów zgromadzonych w aktach sprawy. Na tej podstawie

dokonał kwalifikacji żądanej we wniosku z dnia 18 sierpnia 2021 r. informacji jako informacji publicznej. Na podstawie ustalonych okoliczności Sąd ten uznał, że beczynność nie miała miejsca ze względu na informację przesłaną wnioskodawcy przez zobligowany organ w piśmie z dnia 3 września 2021 r., w którym wskazano w jaki sposób i na jakich zasadach (odpłatnie) żądane publikacje nautyczne mogą zostać udostępnione. Artykuł 133 § 1 p.p.s.a. mógłby zostać naruszony, gdyby Sąd I instancji oparł swe rozstrzygnięcie na materiale innym niż ten, który zawarty jest w aktach sprawy. Tymczasem podstawą orzekania przez Sąd I instancji w niniejszej sprawie był materiał przedstawiony przez organ w ramach przedmiotowego postępowania. Nie można zatem zarzucić Sądowi I instancji, że orzekł w sposób oderwany od materiału dowodowego zawartego w aktach sprawy i ustaleń dokonanych w zaskarżonym akcie administracyjnym. Należy odróżnić poddanie sądowej kontroli działalności administracji publicznej na podstawie innego materiału niż akta sprawy, od wydania wyroku na podstawie akt sprawy, z przyjęciem odmiennej oceny materiału dowodowego zawartego w tych aktach. Okoliczność, że ocena wniosku o udostępnienie informacji publicznej przedstawiona przez Sąd I instancji nie odpowiada oczekiwaniom skarżącego kasacyjnie, nie daje podstawy do uwzględnienia zarzutu naruszenia w/w przepisu.

Nie może odnieść zamierzonego skutku zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd I instancji art. 134 § 1 p.p.s.a. Wbrew bowiem stanowisku skarżącego kasacyjnie Sąd I instancji nie wykroczył poza granice rozpoznawanej sprawy. Stosownie do treści art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Pojęcie "rozstrzyga w granicach danej sprawy" oznacza, że sąd nie może uczynić przedmiotem rozpoznania legalności innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę. Na tle art. 134 § 1 p.p.s.a. szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie tożsamości sprawy administracyjnej. Należy w związku z tym zauważyć, że zgodnie z powszechnym stanowiskiem doktryny (por. B. Adamiak, glosa do wyroku NSA z 23 stycznia 1998 r., I SA/Gd 654/96, OSP 1999, z. 1, s. 51) na sprawę administracyjną w znaczeniu materialnym składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe, a zatem przy ustalaniu tożsamości sprawy należy badać właśnie te elementy. Tożsamość elementów podmiotowych to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy prawnej i faktycznej. W orzecznictwie podkreśla się, że sąd administracyjny nie jest wprawdzie związany granicami skargi, "ale zawsze jest związany granicami sprawy, w

której skarga została wniesiona i nie może swoimi ocenami prawnymi wkraczać w sprawę nową w stosunku do tej, która była albo powinna być przedmiotem postępowania administracyjnego i wydawanych w nim decyzji administracyjnych". W podobny sposób ujęto tę kwestię w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 3 lutego 1997 r., OPS 12/96, ONSA 1997, nr 3, poz. 104, w której stwierdzono, że: "W postępowaniu sądowoadministracyjnym wprowadzie obowiązuje zasada niezwiązania sądu granicami skargi (art. 51 ustawy o NSA), jednakże nie oznacza ona, że sąd nie jest związany granicami przedmiotu zaskarżenia, którym jest konkretny akt, czynność bądź zaniechanie, które zakwestionował uprawniony podmiot".

W sprawie o bezczynność udostępnienia informacji publicznej zakres przedmiotowy wyznacza wniosek o udostępnienie informacji. Wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej jest wniosek, który dotyczy określonych faktów, tj. czynności i zachowań podmiotu wykonującego zadania publiczne podejmowanych w zakresie realizacji takiego zadania. W przypadku gdy podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej otrzymuje wniosek, treść tego wniosku - zakres żądanych w nim informacji - jest dla niego wiążący i zarazem wyznacza granice, w jakich ma udzielić informacji. W skardze kasacyjnej nie jest kwestionowana tożsamość elementów podmiotowych rozpoznanej sprawy przez Sąd I instancji. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd I instancji rozpoznał też sprawę nie wychodząc poza granice wyznaczone tożsamością przedmiotową. Zakres przedmiotowy wyznaczony został wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej z 18 sierpnia 2021 r., a Sąd orzekł w przedmiocie bezczynności Szefa Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej.

Zarzut naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a. może być uzasadniony, jeżeli sąd nie zauważył lub nie weźmie pod uwagę niewskazanego w skardze naruszenia lub niezastosowania istotnego dla sprawy przepisu prawnego albo pominie ważną okoliczność faktyczną. Chodzi zatem o takie sytuacje, które wskazują na to, że w postępowaniu administracyjnym popełniono uchybienia na tyle istotne a przy tym oczywiste, że bez względu na treść zarzutów sąd nie powinien był przechodzić nad nimi do porządku, względnie gdy strona w postępowaniu sądowym wskazywała na istotne dla sprawy zarzuty bądź powołała dowody, które zostały przez sąd wojewódzki pominięte (por. np. wyrok NSA z 12 czerwca 2018 r., II GSK 96/17), nie zaś o przypadki, w których sąd ocenił wszystkie doniesłe prawnie okoliczności w ramach prawidłowo przyjętego stanu sprawy, jednakże ocena ta była błędna (popełniony został błąd wykładni lub subsumcji). Taka sytuacja w sposób oczywisty nie miała miejsca w przedmiotowej

sprawie. Sąd I instancji uwzględnił wszystkie okoliczności faktyczne zaistniałe w sprawie i uznał, że nie w niniejszej sprawie nie zaistniała bezczynność po stronie organu administracyjnego. Natomiast kwestia czy argumentacja skarżącego była uzasadniona czy nie, jest irrelevantna z punktu widzenia regulacji zawartej w art. 134 § 1 p.p.s.a.

Kolejny, podany jako naruszony, przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. określa elementy, jakie powinno zawierać uzasadnienie wyroku i ma charakter formalny. O naruszeniu tego przepisu można mówić w przypadku, gdy uzasadnienie wyroku nie spełnia określonych w nim warunków. W orzecznictwie przyjmuje się, że art. 141 § 4 p.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną wówczas, gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia (por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 15 lutego 2010 r. sygn. akt II FPS 9/09 ONSAiWSA 2010/3/39) bądź uniemożliwia dokonanie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego kontroli instancyjnej zaskarżonego wyroku (por. wyroki NSA z dnia: 28 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1605/09; 13 października 2010 r., sygn. akt II FSK 1479/09). W niniejszej sprawie uzasadnienie zaskarżonego wyroku spełnia wymogi określone w art. 141 § 4 p.p.s.a. Przedstawiono w nim stan faktyczny sprawy, podano zarzuty sformułowane w skardze, stanowisko organu oraz wskazano podstawę prawną rozstrzygnięcia i jej wyjaśnienie. Analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku pozwala zatem na prześledzenie toku rozumowania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku i poznanie motywów, jakimi kierował się podejmując rozstrzygnięcie w sprawie. Podkreślenia wymaga, iż za pomocą zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego, czy też stanowiska co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego, czy procesowego. Fakt reprezentowania odmiennego poglądu prawnego przez skarżącego kasacyjnie, nie oznacza wadliwości uzasadnienia zaskarżonego wyroku.

Z uwagi na powyższe, Naczelnny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw i w oparciu o art. 184 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku (pkt 2).

O sprostowaniu oczywistej omyłki w rubrum wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 30 marca 2022 r. sygn. akt II SAB/Gd 121/21 orzeczono na podstawie art. 156 § 3 w zw. z art. 156 § 1 p.p.s.a. Nie budzi wątpliwości, że jest to oczywista omyłka, gdyż jak wynika z załączonych akt sprawy, samej skargi z 20 września 2021 r. oraz treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku chodzi o „Szefa Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej”, a nie o „Szefa Biura Hydrologicznego

Marynarki Wojennej” Zatem niewłaściwe oznaczenie organu w rubrum wyroku stanowiło nieścisłość wymagającą sprostowania (pkt 1 wyroku).

Wniosek Szefa Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego oddalono z braku przesłanek z art. 204 pkt 1 p.p.s.a. Co prawda art. 204 i art. 205 § 2 - 4 w związku z art. 207 § 1 p.p.s.a. wraz z właściwymi przepisami odrębnymi, do których odsyła art. 205 § 2 i 3 tej ustawy, stanowią podstawę do zasądzenia zwrotu kosztów za wniesienie sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika odpowiedzi na skargę kasacyjną (patrz. uchwała NSA z 19 listopada 2012 r., II FPS 4/12) to jednak odpowiedź na skargę kasacyjną wniesiono po terminie wskazanym w art. 179 p.p.s.a. Odpis skargi kasacyjnej odebrano 27 maja 2022 r., a pismo, które miałoby stanowić odpowiedź na skargę kasacyjną nadano przesyłką pocztową dopiero 21 czerwca 2022 r. w Urzędzie Pocztowym w Gdyni, a więc jedenaście dni po terminie. Nie stanowi natomiast odpowiedzi na skargę kasacyjną w rozumieniu art. 179 p.p.s.a. pismo procesowe strony, wniesione po upływie terminu zakreślonego w tym przepisie (por. wyrok SN z 2 marca 2010 r., sygn. akt II PK 241/09, Lex nr 589976; wyrok NSA z 16 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 859/07, Lex nr 484868; H. Knysiak – Molczyk, Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym, Warszawa 2010, str. 419).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Krysińska-Kłós
sekretarz sądowy