

**II SAB/Wa 252/12 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2012-10-25
<b>Data wpływu</b>	2012-07-03
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
<b>Sędziowie</b>	Andrzej Górąj /przewodniczący/ Andrzej Kołodziej /sprawozdawca/ Stanisław Marek Pietras
<b>Symbol z opisem</b>	648 Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego 658
<b>Hasła tematyczne</b>	Dostęp do informacji publicznej
<b>Skarżony organ</b>	Inne
<b>Treść wyniku</b>	Zobowiązano ... i stwierdzono, że beczynność miała miejsce bez rażącego naruszeniem prawa
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2001 nr 112 poz 1198; art. 1 ust. 1, art. 4 ust. 1 i 5; Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Dz.U. 2005 nr 169 poz 1417; art. 1 ust. 2 i art. 4; Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Andrzej Górąj, Sędziowie WSA Stanisław Marek Pietras, Andrzej Kołodziej (spr.), , Protokolant Łukasz Mazur, Asystent sędziego, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 października 2012 r. sprawy ze skargi K. I. na beczynność Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia [...] maja 2012 r. o udostępnienie informacji publicznej 1) zobowiązuje Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do rozpoznania wniosku skarżącego z dnia [...] maja 2012 r. w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, 2) stwierdza, że beczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, 3) zasądza od Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na rzecz skarżącego kwotę 100 zł (sto) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

**Uzasadnienie**

Wnioskiem z [...] maja 2012 r. przesłanym drogą elektroniczną, K. I. zwrócił się do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa o udostępnienie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, kopii orzeczenia arbitrażowego trybunału UNCITRAL w sprawie L., B., A. przeciwko Polsce.

W odpowiedzi z [...] maja 2012 r. Prokuratura Generalna Skarbu Państwa, powołując się na wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2011 r. (II SAB/Wa 357/11), poinformowała wnioskodawcę, że nie jest podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej.

Z powyższym K. I. nie zgodził się, wskazując m.in., że powołany wyrok jest nieprawomocny, zaś w innych orzeczeniach sądów administracyjnych Prokuraturię Generalną SP zaliczono do podmiotów zobowiązanych. Ponadto Prokuratura Generalna prowadzi Biuletyn Informacji Publicznej, w którym publikuje m.in. doręczone do PGSP orzeczenia sądów powszechnych i Sądu Najwyższego.

W piśmie z [...] maja 2012 r. Prokuratura Generalna podtrzymała swoje stanowisko zajęte w odpowiedzi z [...] maja 2012 r.

W skardze na beczynność Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, K. I. zarzucił organowi naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W związku z tym wniósł o zobowiązanie organu do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z [...] maja 2012 r. oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu podał w szczególności, że z treści art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, iż każdy podmiot wykonujący zadania publiczne lub gospodarujący majątkiem publicznym ma obowiązek udzielać informacji publicznej. Pojęcie podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej nie jest tożsame z pojęciem organu administracji publicznej, jest to bowiem pojęcie szersze i samoistne. O tym, czy dany podmiot jest zobowiązany do udzielenia informacji decyduje wykonywanie przez niego zadań mających charakter publiczny (IV SAB/GL 24/11).

W ocenie skarżącego Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa bez wątplenia wykonuje, w zakresie objętym wnioskiem, zadania publiczne, określone w ustawie z 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa. Przepis art. 1 ust. 2 tej ustawy stanowi bowiem, że jest ona państwową jednostką organizacyjną.

Skarżący powołał się ponadto na poglądy doktryny i orzecznictwa w tym zakresie oraz okoliczność, że Prokuratoria prowadzi stronę podmiotową Biuletynu Informacji Publicznej.

W odpowiedzi na skargę Prezes Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa wniósł o jej oddalenie, przytaczając treść przepisów art. 61 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a nadto art. 4 ust. 1 ustawy o PGSP. W jego ocenie analiza przepisów określających zakres zadań Prokuratorii Generalnej (czynności zastępstwa procesowego) jednoznacznie wskazuje, że nie mieści się ona w katalogu podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. Prokuratoria nie jest organem władzy publicznej, nie jest osobą pełniącą funkcje publiczne oraz jako państwowa jednostka budżetowa nie jest także organem samorządu gospodarczego lub zawodowego. Nie wykonuje również zadań publicznych, co potwierdza wyrok NSA z 18 sierpnia 2010 r. (I OSK 851/10, Lex nr 737513). Organ zauważył, że PGSP jako państwowa jednostka budżetowa mająca w swoim zarządzie mienie Skarbu Państwa, służące do wykonywania zadań ustawowych (przede wszystkim sprzęt biurowy), jedynie w tym zakresie podlega ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Ponownie powołał się w tej kwestii na wyrok WSA w Warszawie z 29 grudnia 2011 r. (II SAB/Wa 357/11).

Z kolei w piśmie procesowym z [...] września 2012 r. organ, powołując się na wyrok NSA z dnia 23 lipca 2012 r. (I OSK 896/12), stwierdził, że analogicznie sytuacja wyłączenia na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, ma miejsce w odniesieniu do orzeczeń Trybunału Arbitrażowego we wskazanej przez skarżącego sprawie.

Organ wskazał też, że umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Francuskiej w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji, podpisana w Paryżu 14 lutego 1989 r., określa zasady postępowania arbitrażowego prowadzonego przeciwko państwu z powództwa inwestora. Zgodnie z art. 8 ust. 2, spór powinien być rozstrzygnięty zgodnie z Regułami arbitrażowymi Komisji Narodów Zjednoczonych do spraw Międzynarodowego Prawa Handlowego, przyjętymi przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych na mocy uchwały 31/98 z dnia 15 grudnia 1976 r. W myśl art. 32 ust. 5 ww. reguł, wyrok może zostać upubliczniony jedynie za zgodą stron.

Zdaniem organu zastosowanie trybu dostępu do informacji uregulowanego w ustawie o

dostępie do informacji publicznej do wyroków arbitrażowych w sprawach, w których zastosowanie do postępowania, na mocy umowy międzynarodowej, mają reguły UNCITRAL, naruszałoby art. 1 ust. 2 tej ustawy oraz regulacje prawa międzynarodowego.

Z kolei skarżący w załączniku do protokołu rozprawy z dnia 25 października 2012 r. powołał się na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z 23 lipca 2012 r., sygn. akt I OSK 896/12, wedle którego Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa w pełni korzysta z funduszy publicznych do realizowania obowiązków nałożonych ustawą, a ponadto realizuje zadania publiczne. Podstawą realizacji zadań publicznych przez ten podmiot są działania polegające na reprezentowaniu interesów Skarbu Państwa przed sądami i trybunałami, a także sporządzaniu opinii prawnych oraz projektów aktów normatywnych. Jest zatem podmiotem zobowiązanym w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Skarżący stwierdził też, że bezzasadne jest powoływanie się przez organ na brzmienie art. 8 ust. 2 umowy w związku z art. 32 ust. 5 Reguł UNCITRAL, skoro nie przedstawił dowodu ani informacji, że strony postępowania spotkały się przed trybunałem arbitrażowym właśnie z uwagi na okoliczności określone w art. 5 ust. 2 Umowy oraz że nie było zgody stron na opublikowanie rozstrzygnięcia lub wystąpił do stron o wyrażenie takiej zgody po wpłynięciu wniosku.

Skarżący podniósł ponadto, że nieuprawnione jest powoływanie się przez organ na wskazany wyrok NSA z dnia 23 lipca 2012 r., bowiem spór w niniejszej sprawie dotyczy rozstrzygnięcia w trybie arbitrażowym a nie w postępowaniu przed sądami polskimi.

Załączył również decyzję Ministra Zdrowia z dnia [...] października 2010 r. nr [...], utrzymującą w mocy decyzję własną z dnia [...] sierpnia 2012 r. o odmowie udostępnienia informacji publicznej w zakresie kopii orzeczenia Trybunału Arbitrażowego w sprawie L., B. oraz A. przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 2 oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Skarga oceniana w świetle powyższych kryteriów zasługuje na uwzględnienie.

Z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawie ustalonym terminie organ ten nie podjął w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, lecz mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu albo nie podjął stosownej czynności. Dla dopuszczalności skargi na beczynność nie ma przy tym znaczenia okoliczność, z jakich powodów określony akt nie został podjęty, a czynność nie została dokonana, a w szczególności, czy beczynność spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu w ich podjęciu lub dokonaniu, czy też wynika z przeświadczenia, że stosowny akt w ogóle nie powinien zostać podjęty, a czynność dokonana. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny, na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. nr 112, poz. 1198), zwanej dalej "u.d.i.p.", udostępnienie informacji następuje w formie czynności materialnoteczniczej. Natomiast odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej, następują w drodze decyzji (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Zastosowanie trybu

udostępnienia informacji publicznych przewidzianego w powołanej ustawie jest możliwe w przypadku, kiedy spełniony jest zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy, czyli żądana informacja jest informacją publiczną, zaś adresat wniosku jest podmiotem obowiązany do jej udostępnienia i jest jej dysponentem.

Stosownie do treści art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy, zaś przykładowe wyliczenie, jaka informacja jest informacją publiczną, zawiera przepis art. 6 ust. 1 ustawy.

W niniejszej sprawie żądanie skarżącego udostępnienia kopii orzeczenia Trybunału Arbitrażowego w sprawie L., B. oraz A. przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczy niewątpliwie informacji publicznej, taki walor posiada bowiem wspomniane orzeczenie, które może przecież rozstrzygać o zobowiązaniach finansowych Skarbu Państwa wobec ww. podmiotów, a okoliczność powyższa nie była na żadnym etapie kwestionowana.

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa jest, wbrew stanowisku tejże, podmiotem zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 lipca 2012 r., sygn. akt I OSK 896/12 wyraził pogląd, który Sąd w składzie orzekającym w pełni podziela i przyjmuje jako własny, że: "W sprawie zakwalifikowania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej należy stwierdzić, iż jest ona państwową jednostką organizacyjną, działającą na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169. poz. 1417). co wynika wprost z art. 1 ust. 2 tej ustawy oraz z. § 1 jej Statutu. Do jej zadań należy zastępstwo procesowe Skarbu Państwa oraz Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami i trybunałami, wydawanie opinii prawnych oraz opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa (art. 4 ustawy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa). Nadanie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa statusu państwowej jednostki organizacyjnej przesądza charakter prawny tego podmiotu, będącego jednostką prawną nieposiadającą osobowości prawnej powołaną przez władzę rządową odrębnymi ustawami dla realizacji zadań Państwa, całkowicie utrzymywaną z budżetu Państwa z części będącej w dyspozycji ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Z kolei art. 4 ust. ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, iż obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są m. in. podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym m. Nie znajduje więc uzasadnienia stanowisko, że Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa nie jest podmiotem zobowiązany do udzielania informacji publicznej, ponieważ pełni wyłącznie rolę pełnomocnika procesowego Skarbu Państwa. Podmiot ten w pełni korzysta z funduszy publicznych do realizowania obowiązków nałożonych ustawą. Ponadto Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa realizuje zadania publiczne. Termin "zadanie publiczne" jest pojęciem niedookreślonym, które oznacza każde działanie administracji, znajdujące podstawę prawną. Podstawą realizacji zadań publicznych przez ten podmiot są działania polegające na reprezentowaniu interesów Skarbu Państwa przed sądami i trybunałami a także sporządzaniu opinii prawnych oraz projektów aktów normatywnych. Biorąc pod uwagę, że katalog podmiotów objęty art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej ma charakter jedynie przykładowy, na co wskazuje zwrot "obowiązane są (...)" w szczególności (...)", Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa powinna zatem zostać zaliczona do podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. Zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej jest stosunkowo szeroki i powinien korespondować z równie szerokim zakresem pojęcia informacji publicznej, która zgodnie z jej art. 1 ust. 1 stanowi każda informacja o sprawach publicznych. Należy także zauważyć, iż szeroka wykładnia terminu "podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej" znajduje odzwierciedlenie w interpretacji art. 4 ust. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w którym do kategorii innych niż publiczne "osób lub jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania publiczne lub

dysponują majątkiem publicznym" zalicza się także podmioty prywatne (przedsiębiorców, organizacje społeczne, szkoły wyższe itd.), które dysponują środkami publicznymi w zakresie realizacji powierzonych im zadań.

Nie znajduje również uzasadnienia stanowisko organu, że w rozpatrywanej sprawie ma zastosowanie wyłączenie przewidziane w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., stanowiącym, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

Abstrahując od rangi aktów, na które powołuje się organ, tj. Umowę między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Francuskiej w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji, podpisanej w Paryżu 14 lutego 1989 r. oraz Rezolucją 31/98 uchwaloną przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 15 grudnia 1976 r. – Regulamin Arbitrażowy Komisji Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Międzynarodowego Prawa Handlowego (UNCITRAL), należy podnieść, że wskazana Umowa stanowi jedynie w art. 8 ust. 2, że jeżeli spór nie będzie rozstrzygnięty polubownie (...) zostanie on na wniosek którejkolwiek strony przedłożony do rozstrzygnięcia przez arbitraż.

Jest on przy tym rozstrzygany definitywnie, zgodnie z Regulami arbitrażowymi Komisji Narodów Zjednoczonych do spraw Międzynarodowego Prawa Handlowego, przyjętymi przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych na mocy uchwały 31/98 z dnia 15 grudnia 1976 r.

Nie sposób więc uznać, że uregulowane zostały w powyższym przepisie odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.d.i.p.

Natomiast powołany przez organ przepis art. 32 ust. 5 wskazanego Regulaminu Arbitrażowego UNCITRAL stanowi tylko, że wyrok może zostać podany do wiadomości publicznej wyłącznie za zgodą obu stron. W ocenie Sądu również powyższego zapisu nie można utożsamiać ze sformułowaniem odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.d.i.p.

Skoro tak, to w sprawie znajduje zastosowanie ustawa o dostępie do informacji publicznej, określająca przede wszystkim zasady i tryb dostępu do informacji posiadających walor informacji publicznych.

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 149 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270), orzekł jak w sentencji wyroku. Sąd nie stwierdził, aby beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, albowiem była ona niezawiniona i wynikała wyłącznie z błędnej interpretacji przez organ przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. O kosztach orzeczono natomiast w oparciu o przepis art. 200 powołanej ustawy.