

4.**Wykazanie braku posiadania wnioskowanej informacji publicznej**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

z dnia 13 stycznia 2022 r.

II SAB/Sz 151/21

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie:

Sędzia WSA Jolanta Kwiecińska (spr.)

Sędzia WSA Joanna Wojciechowska

Sędzia WSA Alicja Polańska

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym w dniu 13 stycznia 2022 r. sprawy ze skargi M. Ż. na bezczynność Rady Gminy w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. stwierdza bezczynność Rady Gminy;**
- II. zobowiązuje Radę Gminy do rozpoznania wniosku M. Ż. z dnia (...) września 2021 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;**
- III. stwierdza, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;**
- IV. zasądza od Gminy Miasta W. na rzecz M. Ż. kwotę (...)((...)) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

M. Ż. wniósł do sądu skargę na bezczynność Rady Miasta W. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Wnioskodawca pismem z dnia 15 września 2021 r. (złożonym 17 września 2021 r. w kancelarii ogólnej Urzędu Miasta W.) wystąpił do Rady Miasta W. o udostępnienie informacji publicznej w poniższym zakresie:

1. kiedy (w jakim dniu) sporządzono uzasadnienie uchwały Nr (...) Rady Miasta W. z dnia (...) czerwca 2021 r. w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta W. wotum zaufania za 2020 r.;
2. kiedy (w jakim dniu) przekazano uzasadnienie uchwały pracownikowi Biura Rady celem włączenia do akt sprawy;
3. kiedy (w jakim dniu) włączono uzasadnienie uchwały do akt sprawy;
4. kiedy (w jakim dniu) poinformowano wszystkich Radnych Miasta W. o sporządzeniu uzasadnienia uchwały;
5. kiedy (w jakim dniu) zapoznano wszystkich Radnych Miasta W. z treścią uzasadnienia uchwały;
6. w jaki sposób zapoznano wszystkich Radnych Miasta W. z treścią uzasadnienia uchwały;
7. w przypadku poinformowania o fakcie sporządzenia uzasadnienia oraz zapoznania z treścią uchwały wszystkich Radnych Miasta W. (jak w pytaniu nr 4 i nr 5), o przesłanie kserokopii dokumentów potwierdzających dokonanie tych czynności.

Wnioskodawca wskazał, jako sposób udostępnienia informacji publicznej, formę tradycyjną oraz formę elektroniczną, poprzez przesłanie odzwierciedlenia cyfrowego na podany adres e-mail.

Pismem z dnia 1 października 2021 r. Przewodniczący Rady Miasta W. przesłał wnioskodawcy informację (listem poleconym), w której wskazał, że pytania nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.), dalej: "DostInfPubU". Ponadto wyjaśnił, że jeśli nawet przyjąć, iż jest to informacja publiczna, to Rada Miasta W. nie dysponuje taką informacją. Pismo doręczono wnioskodawcy 5 października 2021 r.

Pismem z 1 października 2021 r. wnioskodawca w związku z nieudostępnieniem informacji wniósł do organu ponaglenie.

Następnie, 4 października 2021 r., wnioskodawca wniósł do sądu skargę na bezczynność organu w załatwieniu jego wniosku.

W skardze skarżący zarzucił organowi naruszenie art. 4 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 DostInfPubU

i wniósł o:

1. zobowiązanie organu do dokonania czynności zgodnie z wnioskiem z dnia 15 września 2021 r. w terminie 7 dni od otrzymania odpisu wyroku wraz ze stwierdzeniem jego prawomocności;
2. stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności;
3. niewymierzanie organowi grzywny;
4. zasądzenie od organu na rzecz skarżącego wszelkich kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że nie ulega wątpliwości, iż wnioskowane informacje posiadają walor informacji publicznej. Wyjaśnił, że czynności których dotyczy zapytanie mogą mieć wpływ na sposób korzystania przez obywatela z prawa do sądu. Skoro uzasadnienie uchwały w sprawie nieudzielenia wotum zaufania stanowi wymóg wskazywany w orzecznictwie, a z jego braku można wywieść wadliwość uchwały, to informacja pochodząca od organu, że nie jest on w posiadaniu uchwały stała się powodem skargi. Ponadto, w ocenie skarżącego, nie jest do zaakceptowania stwierdzenie, że organ nie jest w posiadaniu żądanych informacji, które muszą być w posiadaniu organu, gdyż dotyczą sfery wykonywania przez ten organ władzy publicznej i odnoszą się do kolegialnego charakteru organu, więc nie jest możliwe, aby Przewodniczący Rady Miasta nie miał wiedzy na temat daty sporządzenia uzasadnienia, skoro sam je sporządził, a radni nie potrafili wskazać, kiedy i czy w ogóle zostali zapoznani z treścią uzasadnienia uchwały.

Pismem z dnia 5 października 2021 r. Przewodniczący Rady Miasta zawiadomił wnioskodawcę, na podstawie uchwały nr (...) Rady Miasta W. z dnia (...) października 2021 r. w sprawie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz udzielenie upoważnienia, że Rada Miasta nie jest w posiadaniu żądanych informacji. Pismo doręczono wnioskodawcy 5 października 2021 r.

W odpowiedzi na skargę, organ wniósł o jej oddalenie i obciążenie skarżącego kosztami postępowania. Organ wyjaśnił, że wniosek został doręczony w sposób, który umożliwił organowi zapoznanie się z jego treścią 21 września 2021 r., czyli z dniem odbioru pisma

przez pracownika Biura Rady Miasta, a nie jak twierdzi skarżący 17 września 2021 r., czyli z dniem złożenia pisma w kancelarii ogólnej Urzędu Miasta. Ponadto organ stwierdził, że nie był beczynny, skoro 1 października 2021 r. Przewodniczący Rady Miasta udzielił skarżącemu odpowiedzi, a - po skutecznym doręczeniu wniosku, tj. (...) października 2021 r. - organ podjął uchwałę nr (...), o której postanowił poinformować skarżącego. Zatem, odpowiedzi udzielono w terminie, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.d.o.p. W związku z podjęciem ww. czynności, skarga na beczynność i zamieszczone w niej wnioski są, w ocenie organu, nieuprawnione.

Dodatkowo, organ zwrócił uwagę, że na dzień rozpatrywania wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie był w posiadaniu informacji, o której mowa we wniosku, a tym samym nie ciążył na nim obowiązek udostępnienia tych informacji. Podkreślił, że adresem wniosku nie był Przewodniczący Rady Miasta, lecz Rada Miasta, więc nieuzasadnione były stwierdzenia, że "nie do uwierzenia jest, że Przewodniczący Rady Miasta W. nie ma wiedzy na temat daty sporządzenia uzasadnienia, skoro sam je sporządził".

Końcowo wskazał, że nie bez znaczenia w sprawie jest okoliczność, iż skarżący w sprawie zawisłej już przed WSA w Szczecinie zaskarżył uchwałę Rady Miasta W. z dnia (...) czerwca 2021 r. Nr (...), właśnie z tego powodu, że nie zawiera ona uzasadnienia.

W piśmie z dnia 30 listopada 2021 r. skarżący odniósł się do argumentacji organu zawartej w odpowiedzi na skargę i stwierdził, że jest pełna niespójności i niekonsekwencji. Ponadto skarżący rozwinął zajęte w tym zakresie stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zauważył, co następuje:

Na podstawie art. 119 pkt 4 i art. 120 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.); dalej: "PostAdmU", sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

Instytucja skargi na beczynność, o której mowa w art. 3 § 2

pkt 8 PostAdmU, ma na celu ochronę strony przez doprowadzenie do wydania przez organ rozstrzygnięcia w sprawie.

W orzecznictwie podnosi się, że beczynność, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 8 PostAdmU, ma miejsce w przypadkach, gdy w terminach określonych przepisami prawa, organ nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadzi postępowanie, ale pomimo istnienia ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu, lub nie podjął stosownej czynności (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 lipca 2012 r. sygn. akt III SAB/GI 3/12). Tym samym, dla stwierdzenia przez sąd administracyjny beczynności organu administracji konieczne jest łączne spełnienie dwóch przesłanek: istnienia ustawowego obowiązku podjęcia określonego działania oraz braku jego podjęcia w terminach określonych przepisami postępowania. W konsekwencji, zakres sądowej kontroli skargi na beczynność sprowadza się do ustalenia, czy organ był zobowiązany do wydania aktu lub podjąć czynność oraz czy w zakreślonym przepisami procesowymi terminie, dokonał powyższych działań (por. P. Daniel, Skarga na beczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania - zakres kontroli, *Kontrola państwa* 2013, Nr 3, s. 94). Oznacza to, że sam brak działania przy równoczesnym przekroczeniu terminu załatwienia przesądza o beczynności organu. Zaznaczyć przy tym należy, że w ramach rozpoznawania skargi na beczynność sąd administracyjny nie jest uprawniony do merytorycznej oceny podejmowanych w sprawie czynności oraz wydawanych rozstrzygnięć. Równocześnie, podejmując rozstrzygnięcie w sprawie ze skargi na beczynność organu, należy uwzględnić stan sprawy istniejący w dniu wyrokowania (por. wyrok WSA w Warszawie z 24 września 2021 r. sygn. akt III SAB/Wa 333/21).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 DostInfPubU, udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 2 DostInfPubU. Udostępnienie informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej może odmówić

udzielenia tej informacji z uwagi na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawowo chronionych. Odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Natomiast w sytuacji, gdy organ wnioskowaną informacją nie dysponuje, jest zobligowany powiadomić pisemnie o tej okoliczności wnioskodawcę.

Na podstawie art. 21 DostInfPubU, do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy PostAdmU, jednakże, dla dopuszczalności skargi na bezczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie jest wymagane poprzedzenie jej jakimkolwiek środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej. Ponadto do skargi na bezczynność nie mają zastosowania terminy do wniesienia skargi ustalone w przepisach art. 53 PostAdmU.

Obowiązkiem sądu w pierwszej kolejności jest ustalenie, czy informacja, o którą wnosił skarżący w postaci udzielenia odpowiedzi na pytania zawarte we wniosku z dnia 15 września 2021 r. stanowi informację publiczną. Nie budzi przy tym wątpliwości, że adresat wniosku - Rada Miasta W. należy do kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej, co wynika wprost z art. 4 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU

Zgodnie z art. 1 ust. 1 DostInfPubU, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Zakres przedmiotowy informacji, stanowiących informację publiczną, został doprecyzowany w art. 6 DostInfPubU, przy czym wymienione tam formy działań uznane za informacje podlegające udostępnieniu na podstawie ustawy, mają formułę katalogu otwartego. Przy wykładni tego przepisu należy kierować się także przepisem art. 61 Konstytucji RP, przewidującym prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania

mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa, o ile odnosi się do faktów.

W ocenie sądu, pytania zawarte we wniosku skarżącego dotyczą informacji o sprawach publicznych, gdyż dotyczą takich kwestii jak: sporządzenie uzasadnienia uchwały organu samorządowego, przekazanie właściwemu pracownikowi uzasadnienia celem włączenia do akt sprawy, włączenie do akt sprawy, poinformowania wszystkich członków organu kolegialnego, zapoznania członków organu z treścią uzasadnienia uchwały, przekazania kopii dokumentów potwierdzających dokonania ww. czynności.

Sąd w składzie rozpoznającym sprawę podzielił stanowisko wypracowane przez orzecznictwo sądownoadministracyjne, zgodnie z którym nie jest wystarczające zawarcie w piśmie informacyjnym lakonicznego stwierdzenia, iż podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, żądanej informacji nie posiada. Dla ustalenia, że w sprawie nie zachodzi bezczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej, której adresat wniosku nie posiada, jest on obowiązany wypowiedzieć się w tym przedmiocie. Wystarczające jest pisemne wyjaśnienie przyczyny nieudzielenia informacji. W takim przypadku pismo informujące o tym, stanowi odpowiedź na wniosek, co uwalnia adresata wniosku od zarzutu bezczynności. Nie jest bowiem możliwe skuteczne podniesienie zarzutu bezczynności organu w sytuacji, gdy żądana informacja nie znajduje się w posiadaniu organu (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 września 2021 r. sygn. akt III SAB/Wa 333/21). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 lutego 2019 r. sygn. akt I OSK 473/17 stwierdził, że pismo kierowane do strony wnioskującej powinno zawierać wyjaśnienie takiego stanu rzeczy. Podmiot, który twierdzi, że nie posiada informacji wskazanej we wniosku, powinien twierdzenie to uwiarygodnić. Powiadomienie o nieposiadaniu żądanej informacji powinno zawierać dane pozwalające na ocenę rzetelności takiego twierdzenia. Gdyby przyjąć, że samo takie twierdzenie zwalnia od zarzutu bezczynności, wnioskodawca byłby faktycznie pozbawiony realnej ochrony (por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r. sygn. akt I OSK 851/09; wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r. sygn. akt I OSK 156/12).

Zasadniczo obowiązek informacyjny podmiotu zobowiązanego nie musi być adekwatny do zakresu jego działania, ale jest tylko i wyłącznie konsekwencją faktu dysponowania daną informacją. W wypadku pojawienia się problemów dowodowych związanych z ustaleniem, czy żądana informacja rzeczywiście jest w posiadaniu podmiotu, do którego skierowano wniosek, przesądzające znaczenie powinno mieć to, czy przedmiot pytania (żądania) pokrywa się z właściwością rzeczową (zakresem działania) podmiotu, do którego skierowano wniosek. Zobowiązany byłby zatem każdy podmiot, który powinien mieć taką informację ze względu na swój zakres kompetencji lub swoją właściwość rzeczową (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, op. cit).

Na gruncie niniejszej sprawy pojawiła się konieczność wyjaśnienia zakresu kontroli udzielonej odpowiedzi przez sąd administracyjny. Podkreślić należy, że sąd administracyjny jest "sądem prawa", a zatem bada on tylko pod kątem kryterium legalności udzieloną odpowiedź. Sąd administracyjny nie prowadzi samodzielnie postępowania w celu ustalenia, jakie w rzeczywistości dane posiada dany organ. Jednakże, badając udzieloną odpowiedź, może sprawdzić, na ile jest ona przekonująca.

Zdaniem sądu, w sytuacji gdy odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, wskazująca, że organ nie ma żądanych danych, jest szablonowa lub nie zawiera uzasadnienia, dlatego, np. danych informacji nie ma w posiadaniu określony podmiot, sąd administracyjny może uznać, że podmiot zobowiązany pozostaje w bezczynności. O takiej ocenie przesądza okoliczność, że powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu żądanych informacji należy rozpatrywać w kontekście art. 8, art. 9 i art. 11 KPA (por. wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r. sygn. akt I OSK 156/12; P. Szustakiewicz; "Co, gdy organ nie ma informacji", Informacja w administracji publicznej, nr 4/2019).

W rozpoznawanej sprawie organ w żaden sposób nie uwiarygodnił, że nie posiada informacji w zakresie objętym wnioskiem, gdyż odpowiedź organu zawarta w pismach z dnia 1 października 2021 r. oraz z dnia 5 października 2021 r. w istocie nie pozwala na jedno-

znaczne ustalenie, czy organ w ogóle nie posiada żądanych informacji z tego powodu, że zbieranie i gromadzenie takich danych nie należy do kompetencji Rady Miasta W., czy też powody są inne i nie dysponuje danymi pozwalającymi na udzielenie odpowiedzi na pytania skarżącego.

Podkreślić należy, że obszernie wywody zamieszczone przez Przewodniczącego Rady Miasta w odpowiedzi na skargę nie mogły mieć wpływu na ww. stanowisko sądu. Odpowiedź na skargę nie może bowiem zostać uznana za odpowiedź w zakresie udostępnienia informacji publicznej, ani za uzupełnienie uzasadnienia takiej odpowiedzi.

Mając powyższe wywody na względzie, należy stwierdzić, iż Rada Miasta W. działając przez swojego Przewodniczącego powinna wyjaśnić, dlaczego nie posiada informacji we wnioskowanym zakresie. Samo stwierdzenie, iż wnioskowanej informacji nie posiada, nie realizuje obowiązku informacyjnego w rozumieniu DostInfPubU.

Rozpoznając ponownie sprawę, organ powinien dokonać analizy zakresu żądań zawartych we wniosku skarżącego z dnia 15 września 2021 r. Jeżeli organ podtrzyma swoje stanowisko, iż informacji nie posiada, to obowiązany jest wyjaśnić ten stan rzeczy. Organ powinien uwiarygodnić, iż nie posiada żądanej informacji publicznej, aby nie pozostawać w stanie beczynności w jej udostępnieniu.

Przyjmując zatem, że organ pozostaje w beczynności co do udzielenia informacji publicznej ujętej we wniosku skarżącego z dnia 15 września 2021 r., sąd - na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 PostAdmU - zobowiązał organ do rozpatrzenia tego wniosku w określonym terminie.

W ocenie sądu, stwierdzona beczynność nie miała rażącego naruszeniem prawa. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej wpłynął do organu 17 września 2021 r., a organ 1 i 5 października 2021 r. udzielił odpowiedzi, które zostały doręczone skarżącemu 5 października 2021 r. Okoliczność, iż odpowiedź ta nie została uznana przez sąd za prawidłową realizację wniosku, nie może jednak świadczyć o rażącym naruszeniu prawa, a co najwyżej o nieprawidłowej wykładni przepisów DostInfPubU.

Mając na względzie powyższe okoliczności, sąd - na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 PostAdmU - orzekł jak w punkcie I. sentencji. Orzeczenie zawarte w punkcie II. sentencji wydano na podstawie przepisu art. 149 § 1 pkt 1 PostAdmU, w pkt III, na podstawie art. 149 § 1a PostAdmU. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 PostAdmU. Zasądzony zwrot kosztów postępowania obejmuje wpis od skargi w wysokości (...) zł, pobrany od skarżącego na podstawie § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535).