
ORZECZNICTWO

1.

Wymóg doręczenia stronie decyzji zgodnie z przepisami k.p.a.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 28 lutego 2023 r.
IV SAB/Wr 955/22

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie:

Sędzia WSA Ewa Kamieniecka (spr.)
Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska
Sędzia WSA Katarzyna Radom (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale IV na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 28 lutego 2023 r. sprawy ze skargi M. S. na bezczynność Dyrektora Aresztu Śledczego w Świdnicy w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. zobowiązuje Dyrektora Aresztu Śledczego w Świdnicy do załatwienia punktu 1 wniosku skarżącego z dnia 11 czerwca 2022 r. w terminie 14 dni od dnia otrzymania odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;**
II. stwierdza, że Dyrektora Aresztu Śledczego w Świdnicy dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu punktu 1 wniosku skarżącego i bezczynność ta nie ma miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
III. oddala dalej idącą skargę.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 11 czerwca 2022 r. M. S. zwrócił się do Dyrektora Aresztu Śledczego w Ś. o udostępnienie informacji publicznej w formie kserokopii w następującym zakresie:

- orzeczeń Dyrektora Aresztu Śledczego w Ś., wydanych w latach 2020 - 2021, wskutek zakończenia postępowań dyscyplinarnych przeprowadzonych wobec funkcjonariuszy,
- kopii obowiązującego porządku wewnętrznego.

Pismem z dnia 4 lipca 2022 r. Dyrektor Aresztu Śledczego poinformował wnioskodawcę, że informacja żądana w punkcie 1 wniosku jest informacją przetworzoną i wezwał wnioskodawcę do wykazania istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego w terminie 7 dni od dnia otrzymania tego pisma. Ponadto organ poinformował wnioskodawcę, że Zarządzenie Wewnętrzne nr 20/2022 Dyrektora Areszt Śledczego w sprawie porządku wewnętrznego w oddziałach mieszkalnych dla skazanych i tymczasowo aresztowanych znajduje się na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Organ poinformował również o opłatach za wydanie kserokopii dokumentów. Z potwierdzenia odbioru wynika, że wezwanie to zostało doręczone wnioskodawcy w dniu 12 lipca 2022 r.

W piśmie z dnia 15 lipca 2022 r. (data zarejestrowania przesyłki - 18 lipca 2022 r.) wnioskodawca poinformował organ, że informacja żądana w punkcie 1 wniosku ma charakter informacji prostej, ponieważ informacja ta nie wymaga przetworzenia, a jedynie odpowiedniego przekształcenia (anonimizacji).

Natomiast Dyrektor Aresztu Śledczego decyzją z dnia 15 lipca 2022 r. nr 1/2022/BIP odmówił udostępnienia informacji publicznej w zakresie postępowań dyscyplinarnych w Areszcie Śledczym.

Następnie Dyrektor Aresztu Śledczego pismem z dnia 27 lipca 2022 r. wyjaśnił wnioskodawcy, że odmawia udzielenia informacji publicznej żądanej we wniosku z dnia 11 czerwca 2022 r., ponieważ wnioskodawca nie uzasadnił, z jakiego powodu żądana informacja jest szczególnie istotna dla interesu publicznego.

Pismem z dnia 6 sierpnia 2022 r. wnioskodawca wniósł o wyjaśnienie treści pisma organu z dnia 27 lipca 2022 r.

Pismem z dnia 25 sierpnia 2022 r. Dyrektor Aresztu Śledczego ponownie poinformował wnioskodawcę, że nie uzasadnił on, z jakiego powodu żądana informacja jest szczególnie istotna dla interesu publicznego, dlatego też wniosek został rozpatrzony odmownie. Jednocześnie poinformowano wnioskodawcę, że organ w dniu 15 lipca 2022 r. wydał decyzję nr 1/2022/BIP, w której odmówił udostępnienia informacji publicznej w zakresie postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy. W rozdzielniku pisma wskazano, że adresat otrzymuje również 1 załącznik w postaci kserokopii decyzji z dnia 15 lipca 2022 r. nr 1/2022/BIP.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 sierpnia 2022 r. (wpływ do organu - 6 października 2022 r.) na bezczynność Dyrektora Aresztu Śledczego w zakresie udostępnienia

informacji publicznej, wnioskodawca zarzucił naruszenie:

1. art. 61 ust. 1 Konstytucji RP przez nieudostępnienie informacji publicznej,
2. art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej przez błędne uznanie, że wnioskowana informacja stanowi informację publiczną przetworzoną,
3. art. 16 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej przez niewydanie decyzji administracyjnej z uwagi na ograniczenie prawa do informacji publicznej i wniósł o stwierdzenie bezczynności organu i zobowiązanie organu do udostępnienia informacji publicznej żądanej we wniosku oraz stwierdzenie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa i wymierzenie organowi grzywny w wysokości 500 zł.

W uzasadnieniu skargi strona wyjaśniła, że żądana informacja nie stanowi informacji przetworzonej, bowiem wymaga jedynie przekształcenia. Wnioskowana informacja jest istotna dla opinii publicznej. Zakres wniosku obejmuje tylko kilka orzeczeń, a każde z nich liczy średnio 2 - 5 stron. Ponadto nie została wydana decyzja administracyjna, odmawiająca udostępnienia informacji.

W załączonym do skargi piśmie z dnia 23 września 2022 r. strona zarzuciła, że nigdy nie otrzymała decyzji organu z dnia 15 lipca 2022 r. nr 1/2022/BIP. Organ nie załączył tej decyzji również do pisma z dnia 25 sierpnia 2022 r., pomimo wskazania w rozdzielniku pisma załącznika.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor Aresztu Śledczego wniósł o oddalenie skargi. Organ wskazał, że decyzja z dnia 15 lipca 2022 r. nr 1/2022/BIP nie została przez przeoczenie nadana do skarżącego listem poleconym za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, tylko przesyłką zwykłą, stąd organ nie posiada dowodu doręczenia decyzji skarżącemu. Jednakże do pisma z dnia 25 sierpnia 2022 r. organ dołączył kopię decyzji odmownej z dnia 15 lipca 2022 r., a pismo to skarżący otrzymał w dniu 1 września 2022 r. zgodnie ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Z pism skarżącego można wnioskować, że doskonale zna treść decyzji odmownej.

Wskazano też, że orzeczenia kończące postępowania dyscyplinarne zawierają dane osobowe i inne informacje pozwalające ustalić tożsamość osób, których dotyczą i zanim mogą zostać udostępnione skarżącemu niezbędna jest ich anonimizacja, której zakres wybiega poza zwykłe usunięcie imienia i nazwiska osoby obwinionej.

Organ dodał, że skarżący podczas pobytu w Areszcie Śledczym tylko

w roku 2022 r. złożył ponad 80 skarg do różnych organów i instytucji, co może się wiązać z zagubieniem decyzji z dnia 15 lipca 2022 r. przez skarżącego.

W piśmie procesowym z dnia 18 listopada 2022 r. skarżący podtrzymał wszelkie zarzuty zawarte w skardze. Skarżący wskazał, że nigdy nie otrzymał decyzji z dnia 15 lipca 2022 r. nr 1/2022/BIP, a do swojego pisma z dnia 25 sierpnia 2022 r. organ nie załączył kopii tej decyzji. W przesyłce znajdowało się tylko pismo organu z dnia 25 sierpnia 2022 r. Skoro decyzja nie została mu doręczona, to również nie zna jej treści.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 137 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W myśl art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm., dalej p.p.s.a.), kontrola - o której mowa powyżej - obejmuje m.in. orzekanie w sprawie skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a. Jak wynika zaś z art. 3 § 3 p.p.s.a., sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach. Do takich zaś spraw należy postępowanie prowadzone w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Podstawą oceny zasadności skargi na bezczynność zawsze będzie stan faktyczny istniejący w dacie orzekania (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1591/13 oraz z dnia 27 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 2331/13, dostępne w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W rozpatrywanej sprawie zaskarżeniu podlegała bezczynność związana

z udostępnieniem informacji publicznej. Jak wynika z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej u.d.i.p.), każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych tym aktem prawnym. Stosownie zaś do treści art. 2 ust. 1 u.d.i.p., prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu, z zastrzeżeniem art. 5, który wprowadza w tym zakresie pewne ograniczenia związane z ochroną informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W myśl art. 4 ust. 1 u.d.i.p., obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Do wymienionego katalogu zaliczają się w szczególności organy władzy publicznej oraz podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa (art. 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 u.d.i.p.). Przepisy powołanej ustawy nakładają na podmioty dysponujące informacjami publicznymi obowiązek ich udostępnienia bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.). W przypadku, gdy informacja publiczna nie może zostać udostępniona w czternastodniowym terminie, należy powiadomić wnioskodawcę o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni się informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (ust. 2).

Mając powyższe regulacje na uwadze należy podkreślić, że w toku oceny zasadności skargi w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej sąd administracyjny zobowiązany jest do ustalenia, czy podmiot, do którego skierowano wniosek był zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, czy dane, o które wnioskowała strona skarżąca, miały charakter informacji publicznej oraz czy żądanie wnioskodawcy zostało rozpatrzone w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami tj. w formie i w terminie wynikających z regulacji ustawowej.

W przedmiotowej sprawie bezsporne jest, że Dyrektor Aresztu Śledczego - jako podmiot, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. - zobowiązany jest do udostępniania informacji publicznych. Odpowiadając na wniosek skarżącego z dnia 11 czerwca 2022 r., organ w piśmie z dnia 4 lipca 2022

r. poinformował skarżącego, że Zarządzenie Wewnętrzne nr 20/2022 Dyrektora Areszt Śledczego w sprawie porządku wewnętrznego w oddziałach mieszkalnych dla skazanych i tymczasowo aresztowanych znajduje się na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Stosownie do art. 10 ust. 1 u.d.i.p. udostępniana na wniosek jest tylko informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej. Organ nie miał zatem obowiązku odrębnego udostępniania tego Zarządzenia na wniosek skarżącego. Do akt administracyjnych sprawy załączona została również decyzja z dnia 15 lipca 2022 r. nr 1/2022/BIP, odmawiająca skarżącemu udostępnienia informacji, dotyczących postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy. Organ wskazuje, że decyzja ta została doręczona skarżącemu, chociaż organ nie dysponuje zwrotnym potwierdzeniem odbioru tej decyzji.

Natomiast skarżący w skardze do WSA na bezczynność organu wniósł o zobowiązanie organu do udostępnienia mu informacji, dotyczących postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy, wyjaśniając że decyzja organu z dnia 15 lipca 2022 r. nr 1/2022/BIP nigdy nie została mu doręczona.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że pojęcie „informacji publicznej” ustawodawca przybliżył w art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p., wskazując, że informacją taką jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Ustawodawca określając pojęcie informacji publicznej odwołał się do kategorii sprawy publicznej. Zgodnie z ugruntowanymi poglądami orzecznictwa, informacją publiczną jest każda informacja 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. W szczególności walor informacji publicznej będą posiadały informacje o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret pierwsze u.d.i.p.). Wobec powyższego informację publiczną stanowią również orzeczenia wydawane w wyniku przeprowadzonych postępowań dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy.

Stosownie do art. 16 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje w drodze decyzji, do której stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzja winna więc

zostać doręczona stronie zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

Sporne w rozpatrywanej sprawie jest, czy decyzja organu z dnia 15 lipca 2022 r. nr 1/2022/BIP została skarżącemu doręczona. W odpowiedzi na skargę organ wyjaśnił, że decyzja ta nie została przez przeoczenie nadana do skarżącego listem poleconym za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, tylko przesyłką zwykłą, stąd organ nie posiada dowodu doręczenia decyzji skarżącemu. Istotnie w aktach sprawy brak jest zwrotnego potwierdzenia odbioru tej decyzji. Organ nie wykazał nawet, aby decyzja ta została wysłana do skarżącego przez pracownika organu, nie przedstawiając na tę okoliczność jakiegokolwiek dowodu. Organ nie wykazał również, czy w okresie po wydaniu decyzji wpłynęła korespondencja organu do Aresztu Śledczego w Warszawie, przeznaczona dla skarżącego, poza pozostałą korespondencją wysłaną do skarżącego za potwierdzeniem odbioru.

Wątpliwości budzi też podawana przez organ data wydania spornej decyzji, tj. 15 lipca 2022 r. W piśmie z dnia 4 lipca 2022 r. organ wezwał wnioskodawcę do wykazania istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego w terminie 7 dni od dnia otrzymania tego pisma. Ze zwrotnego potwierdzenia odbioru wynika, że wezwanie to zostało doręczone wnioskodawcy w dniu 12 lipca 2022 r. Skarżący winien był udzielić odpowiedzi na wezwanie do dnia 19 lipca 2022 r. Dodatkowo organ powinien również uwzględnić czas niezbędny do przekazania przesyłki skarżącego przez operatora pocztowego. Z akt administracyjnych sprawy wynika, że odpowiedź skarżącego na wezwanie, opatrzona datą 15 lipca 2022 r., została zarejestrowana w Areszcie Śledczym w Warszawie w dniu 18 lipca 2022 r. i wpłynęła do organu w dniu 26 lipca 2022 r. Organ nie wyjaśnił, z jakich względów decyzja została wydana przed otrzymaniem odpowiedzi skarżącego na wezwanie organu z dnia 4 lipca 2022 r.

Organ powołuje się również, że w rozdzielniku pisma z dnia 25 sierpnia 2022 r. wskazano, iż adresat otrzymuje także 1 załącznik w postaci kserokopii decyzji z dnia 15 lipca 2022 r. nr 1/2022/BIP. Ze zwrotnego potwierdzenia odbioru tego pisma przez skarżącego w dniu 1 września 2022 r. wynika, że przesyłka zawierała pismo organu z dnia 25 sierpnia 2022 r. o nr (...). Brak jest natomiast informacji na zwrotnym potwierdzeniu odbioru o umieszczeniu w przesyłce decyzji organu (jej kserokopii) z dnia 15 lipca 2022 r. nr 1/2022/BIP.

W związku z powyższym Sąd zobowiązał Dyrektora Aresztu Śledczego do załatwienia punktu 1 wniosku skarżącego w zakresie orzeczeń wydanych

w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec funkcjonariuszy (punkt I sentencji decyzji).

Sąd uznał, że organ dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu wniosku skarżącego w zakresie wymienionym w punkcie I wyroku i bezczynność ta nie ma miejsca z rażącym naruszeniem prawa (punkt II sentencji wyroku). O rażącym naruszeniu prawa mówimy przede wszystkim, jeżeli bezczynność jest wynikiem lekceważącego traktowania przez organ swoich obowiązków. Sąd nie dopatrył się rażącego naruszenia prawa, albowiem organ procedował w celu udzielenia odpowiedzi na wniosek skarżącego z dnia 11 czerwca 2022 r., wysyłając do skarżącego wezwanie z dnia 4 lipca 2022 r. oraz kolejne wyjaśnienia z dnia 27 lipca 2022 r. i z dnia 25 sierpnia 2022 r. Nieudostępnienie informacji żądanej w punkcie 1 wniosku nie nastąpiło z powodu złej woli organu, ale wskutek błędnego stosowania przepisów u.d.i.p.

Jednocześnie Sąd oddalił dalej idącą skargę (punkt III sentencji wyroku), jeśli chodzi o wniosek skarżącego o wymierzenie organowi grzywny z uwagi na niestwierdzenie przez Sąd rażącego naruszenia prawa przez organ.