
ORZECZNICTWO

1.

**Skarga na bezczynność organu w przedmiocie informacji publicznej –
wymogi wszczęcia postępowania przed sądem**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 31 sierpnia 2023 r.
VIII SAB/Wa 22/23

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie:

Sędzia WSA Renata Nawrot
Sędzia WSA Leszek Kobyłski
Sędzia WSA Iwona Owsieńska-Gwiazda (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Radomiu w trybie uproszczonym w dniu 31 sierpnia 2023 r. sprawy ze skargi A. K. na bezczynność Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi i Sportowymi Nr (...) im. (...) w P. w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 19 stycznia 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej

I. stwierdza, że Dyrektor Publicznej Szkoły Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi i Sportowymi Nr (...) im. (...) w P. dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu wniosku A. K. z dnia 19 stycznia 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej;

II. stwierdza, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;

III. zasądza od Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi i Sportowymi Nr (...) im. (...) w P. na rzecz A. K. kwotę 100 (sto) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

A. K. (dalej: Skarżąca) pismem z dnia 2 marca 2023 r. wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej z Oddziałami (...) Nr (...)

im. (...) w (...) w przedmiocie rozpatrzenia jej wniosku z dnia 19 stycznia 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Wnioskiem tym Skarżąca zwróciła się do organu, za pośrednictwem platformy EPUAP (adres skrzynki EPUAP Szkoły: (...)) o udostępnienie informacji publicznej na podstawie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 10 ust. 1 ustawy mówiącej o dostępie do informacji publicznej o przesłanie kopii wszystkich umów jakie szkoła zawarła z kancelariami prawnymi w 2022 r. oraz kopii wszystkich faktur powiązanych z tymi umowami. Wniosło o przesłanie plików przez skrzynkę epuap w dowolnym formacie możliwym do odczytania przez ogólnodostępne oprogramowanie komputerowe.

W skardze z dnia 2 marca 2023 r. na bezczynność w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 19 stycznia 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej, Skarżąca zarzuciła organowi naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zakresie w jakim przepis ten stanowi podstawę prawa do uzyskania informacji publicznej poprzez błędne zastosowanie, polegające na nieudostępnieniu informacji publicznej na wniosek oraz art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.i.p., w zakresie w jakim z przepisów tych wynika, że informacja nieudostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej jest udostępniana na wniosek bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku poprzez brak zastosowania polegający na niezrealizowaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Skarżąca wniosła o:

1. zobowiązanie organu do załatwienia wniosku z dnia 19 stycznia 2023 r.,
2. zasądzenie kosztów postępowania procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Skarżąca podkreśliła, że termin do udostępnienia przedmiotowej informacji upłynął, zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. po 14 dniach od złożenia wniosku. Pomimo upływu terminu podmiot zobowiązany, do którego skierowano wniosek nie udzielił jakiegokolwiek odpowiedzi, co czyni skargę zasadną i konieczną.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor Publicznej Szkoły Podstawowej z Oddziałami (...) Nr (...) im. (...) w (...) wniósł o jej oddalenie. Uzasadniając powyższe stanowisko organ podniósł, że wniosek Skarżącej z 19 stycznia 2023 r. został odczytany przez pracownika PSP nr (...) w dniu 24 lutego 2023 r. Dyrektor PSP z Oddziałami (...) nr (...) im. (...) w (...) niezwłocznie po uzyskaniu informacji o złożonym zapytaniu tj. w dniu 2 marca 2023 r. udzielił Skarżącej odpowiedzi na przedmiotowy

wniosek wskazując, że PSP nr (...) nie posiada żadnych umów zawartych z kancelariami prawnymi w 2022 r. i w konsekwencji nie posiada żadnych faktur powiązanych z tymi umowami.

Ponadto organ wskazał, że Skarżąca nie wniosła wymaganej przez przepisy prawa opłaty sądowej. Wskazał też, że przekazywana skarga nie została poprzedzona wniesieniem ponaglenia do właściwego organu, o którym mowa w art. 53 § 2b p.p.s.a. Odnosząc się merytorycznie do zarzutów Skarżącej podniósł, że Dyrektor PSP nr (...) nie dopuścił się bezczynności w związku ze złożoną skargą albowiem żaden z dokumentów których udostępnienia żąda Skarżąca nie jest w posiadaniu organu (nie istnieje). Podniósł, że opóźnienie w odczytaniu wniosku złożonego za pośrednictwem EPUAPu związane jest z tym, że pracownik w natłoku codziennych zadań nieświadomie nie ustawił powiadomień mailowych o przychodzących wiadomościach na skrzynkę EPUAP PSP nr (...). W przekonaniu, że powyższe powiadomienia są włączone poinformował Dyrektora PSP nr (...), że skrzynka EPUAP nie zawiera wiadomości. Po powzięciu informacji o złożonym wniosku Skarżącej o udzielenie informacji publicznej niezwłocznie informacja ta została udzielona.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie 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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 137) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329), dalej: p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej.

W myśl art. 119 pkt 4 i art. 120 p.p.s.a. sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 - 4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a. W sprawie niniejszej, z uwagi na przedmiot zaskarżenia, należy mieć na względzie przepisy ustawy

z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm.), która kształtuje prawo do informacji publicznej, a także określa zasady i tryb jej udostępniania. Kognicja sądów administracyjnych do rozpoznania skarg na bezczynność w takich sprawach wynika z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., zaś potwierdza ją dodatkowo brzmienie art. 21 u.d.i.p.

Stosownie do art. 149 § 1 p.p.s.a., sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1 - 4: (1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, (2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, (3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (§ 1a). Sąd w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego (§ 1b). W myśl art. 149 § 2 p.p.s.a., sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6.

Przepisy ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie definiują pojęcia bezczynności. W piśmiennictwie przyjmuje się jednak, że bezczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności (T. Woś (w:) T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, s. 109). Na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej bezczynność podmiotu obowiązanego do rozpoznania wniosku informacyjnego ma miejsce wówczas, gdy organ nie podejmuje stosownej czynności materialno-technicznej w postaci jej udzielenia (art. 10 ust. 1 u.d.i.p.), nie wydaje decyzji o odmowie jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.) bądź o umorzeniu postępowania (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.), nie informuje wnioskodawcy, że w danej sprawie

przysługuje inny tryb dostępu do żądanej informacji publicznej (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.), ewentualnie nie informuje wnioskodawcy, że nie posiada żądanej informacji (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.).

Ustawa o dostępie do informacji publicznej służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Używając w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia „każdemu”, ustawodawca doprecyzował zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Ustawa reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazuje, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu oraz kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 3 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, będące w posiadaniu takich informacji.

Natomiast informacja publiczna, w myśl art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p., to każda informacja o sprawach publicznych. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia „informacja publiczna”. Definiuje się ją jako każdą wiadomość wytworzoną przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które realizują zadania publiczne bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. Podkreśla się, że taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów, o ile dotyczy faktów i danych o charakterze publicznym (por. wyroki NSA: z 12 grudnia 2006 r. sygn. akt I OSK 123/06, publ. LEX nr 291357; z 30 września 2015 r. sygn. akt I OSK 2093/14; publ.: CBOSA). Przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p. wymienia zaś przykładowe kategorie informacji publicznej, które na mocy prawa podlegają udostępnieniu.

W niniejszej sprawie nie było kwestią sporną, że adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej - Dyrektor Publicznej Szkoły Podstawowej z Oddziałami (...) nr (...) im. (...) w (...) - jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej oraz, że żądana

informacja ma charakter informacji publicznej.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wnioski następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Jedynie odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.i.p., następują w drodze decyzji (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.).

Z akt sprawy oraz z treści skargi wynika, że w dacie wniesienia skargi z 2 marca 2023 r. (data wpływu do organu 3 marca 2023 r., 9,29) Dyrektor PSP nr (...) rozpoznał wniosek Skarżącej z dnia 19 stycznia 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej, bowiem po odczytaniu wniosku w dniu 24 lutego 2023 r., w dniu 2 marca 2023 r. odpowiedział na wniosek.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że na dzień wniesienia skargi organ nie pozostawał w beczynności w zakresie rozpoznania wniosku skarżącego z dnia 19 stycznia 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej.

W tak ukształtowanych okolicznościach faktycznych sprawy Sąd nie miał podstaw do zobowiązania organu do rozpoznania wniosku skarżącej o udostępnienie informacji publicznej na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Stosownie natomiast do art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Sąd był zobowiązany do zbadania i stwierdzenia, czy w sprawie wystąpiła beczynność. Dla stwierdzenia beczynności nie ma znaczenia okoliczność, z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, w szczególności czy beczynność spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością w ich podjęciu lub dokonaniu czy też wiąże się z przeświadczeniem, że nie istnieje obowiązek wydania stosownego aktu lub podjęcia określonej czynności. Wniosek skarżącej został wysłany w dniu 19 stycznia 2023 r., a więc 14 dniowy termin na udzielenie informacji upłynął w dniu 2 lutego 2023 r. W tym terminie organ w żaden sposób nie zareagował na wniosek. Należy stanowczo podkreślić, że nie mają znaczenia powody dla których organ dopuścił się beczynności, w szczególności nie ma znaczenia czy beczynność wiąże się z wadliwością ustawień systemu komputerowego lub też innymi względami technicznymi czy osobowymi.

Sąd uznał jednocześnie, że zaistniała beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Kwalifikacja naruszenia prawa

jako rażącego musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykle naruszenie. Rażącym naruszeniem prawa jest naruszenie ciężkie, które nosi cechy oczywistej i wyraźnej sprzeczności z obowiązującym prawem, niepozwalające na zaakceptowanie w demokratycznym państwie prawa i wywołujące dotkliwie skutki społeczne lub indywidualne. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych terminów załatwienia sprawy. Wspomniane przekroczenie musi być szczególnie znaczne i niezaprzeczalne. Rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach ma być oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego (prawnego) uzasadnienia. Ocena, czy mamy do czynienia z rażącą postacią beczynności, powinna być dokonywana w powiązaniu z okolicznościami sprawy, rozpatrywanej indywidualnie. W niniejszej sprawie wniosek skarżący, choć z uchybieniem ustawowych terminów, ale został załatwiony przez udzielenie wnioskowanej informacji.

Odnosząc się do stanowiska organu dotyczącego nie poprzedzenia skargi środkiem zaskarżenia, zauważyć trzeba, że nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych, iż dla dopuszczalności skargi na beczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie jest wymagane poprzedzenie jej środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej, czyli nie jest wymagane „wyczerpanie środków zaskarżenia” w rozumieniu art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a. ani wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 24 maja 2006 r. sygn. akt I OSK 601/05 - orzeczenia powołane w uzasadnieniu są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem internetowym: orzeczenia.nsa.gov.pl). Postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej nie toczy się bowiem w trybie unormowanym w Kodeksie postępowania administracyjnego, poza wyjątkiem wskazanym w art. 16 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz wynikającym z regulacji art. 15 ust. 2 tej ustawy. Dlatego też skarga na beczynność organu w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej. Nie ma bowiem wątpliwości, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej wszczyna postępowanie, w ramach którego mogą być podejmowane różnorakie czynności. Z założenia ma to jednak być postępowanie odformalizowane i szybkie, co wynika z celu ustawy oraz jej regulacji zawartej w art. 10 ust. 2, stanowiącym, że informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest

udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (por. wyroki NSA z: 14 września 2012 r. sygn. I OSK 1013/12 i 23 października 2018 r. sygn. akt I OSK 2463/18). Ustawodawca nie przewidział żadnych szczególnych wymagań ani co do wniosku, ani co do osoby wnioskodawcy, określił natomiast stosunkowo krótkie terminy dla podmiotu zobowiązanego (por. wyrok NSA z 14 września 2012 r. sygn. akt I OSK 1013/12). Zasady tej nie zmieniło w żadnym razie wprowadzenie do art. 37 k.p.a. i art. 52 § 2 p.p.s.a. z dniem 1 czerwca 2017 r. - mocą ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935) - nowego środka zaskarżenia bezczynności lub przewlekłości postępowania organu administracji w postępowaniu administracyjnym w postaci ponaglenia, w miejsce dotychczas stosowanego w takich przypadkach zażalenia albo wezwania do usunięcia naruszenia prawa (wyrok NSA z 21 listopada 2019 r. sygn. akt I OSK 4287/18). I wprawdzie dodany wówczas przez ustawodawcę art. 53 § 2b p.p.s.a. mógłby sugerować, że każda skarga na bezczynność lub przewlekłość niezależnie od rodzaju sprawy, której ona dotyczy, powinna zostać poprzedzona ponagleniem, to jednak, mając na uwadze, że ponaglenie jest środkiem prawnym uregulowanym w k.p.a. przepis ten znajduje zastosowanie tylko w sprawach ze skarg na bezczynność lub przewlekłość, które toczą się w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Sprawa o dostęp do informacji publicznej nie jest natomiast sprawą administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Tryb udostępniania informacji w całości reguluje ustawa o dostępie do informacji publicznej. Zawarte w niej odesłanie do przepisów kodeksu jest bardzo wąskie i dotyczy wyłącznie wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji i decyzji o umorzeniu postępowania (art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Stąd w sprawach z zakresu informacji publicznych nie może mieć zastosowania ta część art. 53 § 2b p.p.s.a. w której mowa, że skarga na bezczynność lub przewlekłość „może być wniesiona (...) po wniesieniu ponaglenia”. Przepis ten należy interpretować tak, że ponaglenie jest wymagane wtedy, gdy sprawa, której dotyczy skarga na bezczynność lub przewlekłość, prowadzona jest w oparciu o przepisy kodeksu postępowania administracyjnego lub przy ich zastosowaniu.

Mając powyższe na względzie Sąd, na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 i § 1a p.p.s.a., orzekł jak w punktach 1 i 2 sentencji wyroku. O kosztach postępowania, obejmujących uiszczony wpis sądowy od skargi (100 zł), Sąd postanowił na podstawie art. 200 p.p.s.a. - jak w punkcie 3 wyroku.