
ORZECZNICTWO

1.

**Dane związane z procedurą powierzenia obowiązków dyrektora szkoły jako
informacja publiczna**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi
z dnia 11 kwietnia 2025 r.
II SAB/Łd 28/25

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w składzie:

Sędzia WSA Agnieszka Grosińska-Grzymkowska
Sędzia WSA Piotr Mikołajczyk (spr.)
Asesor Beata Czyżewska

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym w dniu
11 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi J. J. na bezczynność Wójta Gminy
B. w sprawie udostępnienia informacji publicznej

**I. stwierdza, że bezczynność Wójta Gminy B. miała miejsce bez rażącego
naruszenia prawa;**

**II. umarza postępowanie sądowe w zakresie zobowiązania Wójta Gminy
B. do załatwienia wniosku skarżącego z dnia 28 października 2024 r. o
udostępnienie informacji publicznej;**

**III. zasądza od Wójta Gminy B. na rzecz skarżącego J. J. kwotę 100 (sto)
złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Pismem z dnia 13 listopada 2024 r. J.J. wniósł do Wojewódzkiego
Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę na bezczynność Wójta Gminy B.
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. W treści skargi zawarł
zarzut naruszenia:

- art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycz-
nych (dalej jako: „MPPOIP”) w zakresie w jakim przepis ten stanowi
o prawie do swobodnego wyrażania opinii obejmującego swobodę po-

szukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru, poprzez jego niezastosowanie i nieudostępnienie na wniosek informacji podlegającej udostępnieniu, co w konsekwencji doprowadziło do nieuzasadnionego ograniczenia prawa człowieka do informacji;

2. art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę prawa do uzyskiwania informacji poprzez błędne zastosowanie, polegające na nieudostępnieniu informacji podlegającej udostępnieniu na wniosek;
3. art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej jako: „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.

Wobec powyższego skarżący wniósł o:

1. stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności,
2. zobowiązanie organu do załatwienia wniosku niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od uprawomocnienia się wyroku,
3. zasądzenie od organu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi J.J. wyjaśnił, że w dniu 28 października 2024 r. złożył poprzez platformę ePuap wniosek o udostępnienie informacji o następującej treści: na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, zwracam się z prośbą o udostępnienie informacji w zakresie: 1. Porozumienia z organem sprawującym nadzór pedagogiczny o powierzeniu stanowiska dyrektora Szkoły Podstawowej w B.; 2. Opinii Rady Pedagogicznej o powierzeniu stanowiska dyrektora Szkoły Podstawowej w B.; 3. Oceny pracy Dyrektora Szkoły Podstawowej w B.; 4. Czy osoba, której powierzono obowiązki Dyrektora Szkoły Podstawowej w B. spełniała wymagania, o których mowa w Rozporządzeniu Ministra Edukacji z dnia 11 sierpnia 2017 r.. Jako sposób i formę udostępnienia wnioskowanych informacji wskazał platformę ePuap. Skarżący dodał, 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 tego terminu podmiot

zobowiązany, do którego skierowano wniosek, nie udzielił jakiegokolwiek odpowiedzi. W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy B. wniósł o oddalenie skargi. Wyjaśnił, że po analizie wniosku, w dniu 4 listopada 2024 r. (z zachowaniem terminu), pracownik Urzędu Gminy do którego zadań należą sprawy z zakresu informacji publicznej, bez konsultacji z przełożonym udzielił wnioskodawcy drogą mailową - na wskazany jedyny adres kontaktowy podany we wniosku - odpowiedź na wniosek. We wniosku brakowało wskazania formy przekazania odpowiedzi na złożony wniosek. W odpowiedzi wskazano więc, iż nie spełnia on wymogów formalnych określonych w art. 14 ust. 1 u.d.i.p., a więc nie ma możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem. Po uzyskaniu przez organ informacji o udzielonej przez pracownika odpowiedzi, organ nakazał ponownie przeanalizować sprawę i dnia 7 lutego 2025 r. udzielona została skarżącemu odpowiedź na wniosek. Wobec powyższego skarżący otrzymał informacje zgodnie z wnioskiem. Organ podkreślił, że opóźnienie w udzieleniu informacji publicznej nie było w żadnym zakresie działaniem celowym ani zawinionym przez organ. Organ nie był informowany o udzielonej pierwotnie odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej, której z nim nie konsultowano. Przekonany był, że skarżący otrzymał wnioskowaną informację publiczną, a pracownik odpowiedzialny za sprawę załatwił ją, zgodnie z przepisami prawa. Po uzyskaniu informacji, że skarga nie została przekazana, organ niezwłocznie przystąpił do wyjaśnienia sprawy i nakazał przekazanie skargi oraz ponowne przeanalizowanie wniosku o udzielenie informacji publicznej. Nieprzekazanie skargi w sprawie J.J. było sytuacją wyjątkową i podjęte zostały przez organ kroki, aby takie sytuacje nigdy więcej nie miały miejsca.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna. Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami 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 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz.

935 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 niewątpliwie postępowanie prowadzone w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Zgodnie z 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 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

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.

Przepis art. 149 § 1a p.p.s.a. stanowi zaś, że jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest bezczynność Wójta Gminy B. w sprawie udostępnienia informacji publicznej na wniosek złożony przez skarżącego. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902), (dalej: „u.d.i.p.”), informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Pojęcie informacji publicznej ma szeroki charakter i odnosi się do wszelkich spraw publicznych również wówczas, gdy wiadomość ta nie została wytworzona przez podmioty publiczne, a jedynie odnosi się do nich. Prawo do informacji publicznej obejmuje m.in. dostęp do dokumentów, zarówno tych bezpośrednio wytworzonych przez organ, tych których organ używa przy realizacji zadań przewidzianych prawem, jak i tych, które tylko w części dotyczą organu, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego. O zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu decyduje jej treść i charakter. W pierwszej kolejności wskazać należy, 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. W przypadku spraw dotyczących dostępu do informacji publicznej organ administracji pozostaje w bezczynności wówczas, gdy nie udzielił zainteresowanej jednostce żądanej przez nią informacji publicznej stosownie do przepisów u.d.i.p., nie odmówił udostępnienia informacji na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p., nie umorzył postępowania w myśl art. 14 ust. 2 u.d.i.p. bądź też nie odmówił udostępnienia informacji publicznej przetworzonej w związku z niespełnieniem przez stronę warunku wskazanego w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.. Z kolei zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2. 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 (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.). Skarga w sprawie niniejszej zarzuca bezczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, o którą wnioskiem z dnia 28 października 2024 r. wystąpił skarżący. Wniosek dotyczył następujących informacji: 1. Porozumienia z organem sprawującym nadzór pedagogiczny o powierzeniu stanowiska dyrektora Szkoły Podstawowej w B.; 2. Opinii Rady Pedagogicznej o powierzeniu stanowiska dyrektora Szkoły Podstawowej w B.; 3. Oceny pracy Dyrektora Szkoły Podstawowej w B.; 4. Czy osoba, której powierzono obowiązek Dyrektora Szkoły Podstawowej w B. spełniała wymagania, o których mowa w Rozporządzeniu Ministra Edukacji z dnia 11 sierpnia 2017 r.. Bezsporne w sprawie jest, skarżący zgodnie z art. 2 u.d.i.p. był podmiotem legitymowanym do złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. W sprawie nie budzi również wątpliwości, że Wójt Gminy B. jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., który wskazuje, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej. Nie jest również przedmiotem sporu okoliczność, że dane związane z procedurą powierzenia obowiązków dyrektora szkoły są informacją publiczną w rozumieniu art. 6 u.d.i.p.. Żądane przez skarżącego informacje stanowiły bezsprzecznie informację publiczną, którą co do zasady organ miał obowiązek udostępnienia. Do dnia otrzymania skargi organ nie udzielił

jednak wnioskowanej informacji publicznej, bowiem pierwotnie twierdził, że wniosek nie spełnia wymogów art. 14 ust. 1 u.d.i.p. i wobec tego organ nie możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem. Błędne było jednak to założenie organu, bowiem skarżący wystąpił z wnioskiem poprzez platformę ePUAP, nadto wskazał w nagłówku wniosku swój adres e-mail, na który zresztą organ przesłał pierwotnie odpowiedź z dnia 4 listopada 2024 r.. Wobec tego organ miał możliwość udostępnienia żądanej informacji zarówno za pośrednictwem platformy ePUAP, jak również na adres e-mail skarżącego, czego jednak zaniechał. Jak wynika z akt sprawy dopiero pismem z dnia 5 lutego 2025 r. (wysłanym w dniu 7 lutego 2025 r.) organ udzielił skarżącemu żądanej informacji. Wniosek strony został zatem załatwiony już po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego i po upływie czternastodniowego przewidzianego przez ustawodawcę terminu (art. 13 u.d.i.p.). Ustalenie powyższe uprawnia do przyjęcia, że na dzień złożenia skargi organ pozostawał w bezczynności. Stan bezczynności organu ustał jednak w dniu 7 lutego 2025 r.. Wskazane powyżej okoliczności skutkują w ocenie Sądu uznaniem, że skarga na bezczynność w zakresie zobowiązania organu do udostępnienia informacji publicznej stała się bezprzedmiotowa. Przystępując natomiast do oceny (stosownie do art. 149 § 1a p.p.s.a.) czy bezczynność organu miała charakter rażący, wyjaśnić należy, że „rażącym naruszeniem prawa” jest stan, w którym wyraźnie, ewidentnie, bezdyskusyjnie i drastycznie naruszono treść obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Należy w tym miejscu wskazać, że zgodnie z powszechnie przyjętym poglądem rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym i ma miejsce w razie oczywistego lekceważenia wniosków skarżącego i jawnego braku woli do załatwienia sprawy, jak też w razie ewidentnego niestosowania przepisów prawa czy opóźnienia w podejmowanych czynnościach pozbawionego jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia. W orzecznictwie akcentuje się, że rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, iż naruszono prawo w sposób oczywisty. Kwalifikacja naruszenia jako rażące musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego po prostu jako naruszenie, bądź zwykłe naruszenie. Podkreśla się także, iż dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Wspomniane przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczalne. Rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach ma być oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjo-

nalnego uzasadnienia (por. np. wyrok NSA z 6 marca 2025 r., III OSK 3154/23; wszystkie powoływane w niniejszym uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W przedmiotowej sprawie organ udzielił skarżącemu żądanej informacji po upływie ponad 3 miesięcy, co było związane z faktem, iż pozostawał w błędnym przekonaniu, że wniosek został załatwiony. Termin udostępnienia informacji publicznej został przez organ przekroczony, jednak uznać należy, że działanie to nie było zamierzone. Stąd w ocenie Sądu bezczynność organu miała miejsce bez rażącego naruszenia prawa. Mając na uwadze, że organ - co wskazano wyżej - przed rozpoznaniem przez Sąd skargi załatwił wniosek strony w przewidzianej przepisami u.d.i.p. formie udostępniając żadaną informację, postępowanie sądowe dotyczące nakazania organowi rozpatrzenie wniosku podlegało umorzeniu jako bezprzedmiotowe. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 26 listopada 2008 r., I OPS 6/08, wydanie decyzji po wniesieniu skargi na bezczynność, nawet z naruszeniem terminu, w jakim miało to nastąpić, wyłącza możliwość uwzględnienia takiej skargi poprzez zobowiązanie organu do dokonania tej czynności. Postępowanie sądowe jak wskazano wyżej stało się w tej części bezprzedmiotowe. Mimo, że organ na dzień wniesienia skargi pozostawał bezczynny, to wobec udostępnienia żądanej informacji przed rozpoznaniem skargi, przestała istnieć przesłanka wydania orzeczenia na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a., tj. nakazania organowi załatwienia wniosku. Wobec powyższego, na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., sąd w pkt 2 sentencji wyroku orzekł o umorzeniu postępowania w zakresie zobowiązania organu do rozpoznania wniosku skarżącego z dnia 28 października 2024 r.. Jednocześnie należy podkreślić, że udostępnienie informacji publicznej po wniesieniu do sądu skargi na bezczynność organu, a przed jej rozpoznaniem, nie zwalnia jednak sądu od podjęcia pozostałych rozstrzygnięć właściwych dla tego rodzaju skargi. Mając na uwadze całokształt wskazanych wyżej okoliczności faktycznych sprawy zdaniem Sądu należy stwierdzić, że organ dopuścił się w sprawie bezczynności, przy czym bezczynność ta nie miała charakteru rażącego w rozumieniu art. 149 § 1a p.p.s.a., o czym orzeczono w pkt 1 sentencji wyroku. Z kolei z uwagi na uwzględnienie skargi, sąd w pkt 3 sentencji wyroku orzekł o zasądzeniu na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania w wysokości 100 zł tytułem wpisu od skargi na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 1 p.p.s.a.. Sąd rozpoznał skargę na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, na podstawie

art. 119 pkt 4 p.p.s.a..