

## 4.

**Oczekiwanie na umieszczenie dokumentu w Biuletynie Informacji  
Publicznej jako udostępnienie informacji publicznej**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 7 kwietnia 2022 r.

III OSK 4394/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)

Sędzia NSA Rafał Stasikowski

Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 7 kwietnia 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej R.S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SAB/OI 20/20 w sprawie ze skargi R.S. na bezczynność Prezesa Sądu Rejonowego [...] w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. uchyla zaskarżony wyrok i stwierdza, że Prezes Sądu Rejonowego [...] dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu wniosku z dnia 5 marca 2020 r.;
- II. stwierdza, że bezczynność Prezesa Sądu Rejonowego [...] nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
- III. umarza postępowanie sądowe w zakresie zobowiązania Prezesa Sądu Rejonowego [...] do rozpatrzenia wniosku z dnia 5 marca 2020 r.;
- IV. oddala wniosek o wymierzenie grzywny Prezesowi Sądu Rejonowego [...].

## Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, wyrokiem z dnia 6 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SAB/OI 20/20, oddalił skargę R.S. na bezczynność Prezesa Sądu Rejonowego (...) w udostępnieniu informacji publicznej. W uzasadnieniu wskazano na następujący stan faktyczny i prawny sprawy.

W dniu 7 kwietnia 2020 r. R.S. wniósł bezpośrednio do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę na bezczynność Prezesa Sądu Rejonowego (...) w udostępnieniu informacji publicznej. Podał, że wnioskiem z dnia 5 marca 2020 r. (data nadania) zwrócił się do Prezesa Sądu Rejonowego (...) o udostępnienie kopii wszystkich wyroków wraz z uzasadnieniami wydanych w roku 2019, zarejestrowanych w rep. C pod symbolem 028, z zaznaczeniem, że żądane informacje mogą być zapisane na płycie CD/DVD. Wskazał, że pismem z dnia 25 marca 2020 r. organ poinformował go, że w żądanej kategorii wydano dwa wyroki z czego jeden jest opublikowany na portalu orzeczeń, a drugi w dniu 24 marca 2020 r. wysłano do publikacji na portalu orzeczeń. Skarżący zarzucił, że organ nie dostosował się do art. 14 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429, dalej jako "DostInfPubU"), gdyż nie udostępnił informacji zgodnie z wnioskiem, w związku z tym pozostaje w zwłoce. Wniósł o zobowiązanie organu do udostępnienia informacji i nałożenie na organ grzywny.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Potwierdził, że udzielił skarżącemu wskazanej odpowiedzi, w której podał sygnatury objętych wnioskiem spraw. Wyroki we wskazanych sprawach w postaci zanonimizowanej są ogólnie dostępne wraz z uzasadnieniami na Portalu Orzeczeń Sądu Rejonowego (...) (<http://orzeczenia.ketrzyn.sr.gov.pl/>) oraz Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych (<https://orzeczenia.ms.gov.pl/>). Dostęp do nich nie jest w żaden sposób limitowany oraz umożliwia sporządzenie wydruków i kopii. Organ wskazał, że w sprawie zaistniała sytuacja określona w art. 11 DostInfPubU, uprawniająca do odesłania do publikatora. Wprawdzie udzielona odpowiedź nie zawierała informacji

o dokładnym internetowym adresie publikatora (wskutek niedokładności), jednak do odszukania wskazanych portali wystarczające jest wpisanie takiego hasła w dowolnej ogólnie dostępnej przeglądarce internetowej. Uzyskanie dostępu umożliwi także wpisanie w ogólnodostępnej przeglądarce internetowej samej sygnatury akt sprawy, o której informacja została udzielona skarżącemu. Stąd, w ocenie organu, brak precyzyjnego wskazania adresu internetowego nie może być traktowany jako nieudzielenie informacji czy odmowa jej udzielenia i w konsekwencji oznaczać pozostawanie organu w bezczynności. Niezależnie od powyższego organ poddał pod rozagę Sądu, czy żądana informacja spełnia kryteria informacji publicznej. Podniósł, że z wniosku nie wynika w żaden sposób, aby jej uzyskanie miało służyć jakimkolwiek uniwersalnemu dobru powszechnemu, poza indywidualnym interesem skarżącego.

Pismem procesowym z dnia 5 sierpnia 2020 r. pełnomocnik skarżącego ustanowiony z urzędu podtrzymał stanowisko skarżącego. Wniósł o zobowiązanie organu do udostępnienia skarżącemu żądanych wyroków z uzasadnieniem oraz o przyznanie radcy prawnemu zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej według norm przepisanych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie uznał, że skarga jest niezasadna

Sąd pierwszej instancji podniósł, że w sprawie nie jest kwestionowane, że adresatem wniosku strona skarżąca uczyniła podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, a żądane dane dotyczą informacji publicznej. WSA w Olsztynie stwierdził, że wniosek skarżącego wpłynął do organu 16 marca 2020 r. Rozpatrując wniosek skarżącego organ ustalił dwa wyroki spełniające kryteria wniosku, o udostępnienie których zwrócił się skarżący. Organ poinformował skarżącego o ich sygnaturach, wskazując, że są one dostępne na portalu orzeczeń. Takie działanie, w stanie faktycznym i prawnym sprawy, było wystarczające do załatwienia wniosku skarżącego. Odpowiedź na wniosek organ przesłał skarżącemu listem poleconym w dniu 27 marca 2020 r., a więc w ustawowym terminie. Zgodnie z art. 13 ust. 1 DostInfPubU udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w

terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Skarżący nie neguje, że wie o jaki portal chodzi. Skarżący nie kwestionuje też, że żądane wyroki są opublikowane w miejscu wskazanym przez organ. Istotnym jest natomiast, że Portal Orzeczeń Sądu Rejonowego (...) jest to zakładka Biuletynu Informacji Publicznej Sądu Rejonowego (...). Także Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych jest to strona Biuletynu Informacji Publicznej. W związku z tym w sprawie miał zastosowanie art. 10 ust. 1 DostInfPubU. Przepis ten stanowi, że informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Unormowanie to wprowadza tzw. negatywną klauzulę wnioskowego trybu udzielania informacji. Oznacza to, że adresat wniosku zwolniony jest z obowiązku udostępnienia informacji, jeżeli została ona ujawniona w BIP lub centralnym repozytorium. Przyjmuje się, że w przypadku złożenia wniosku, podmiot zobowiązany zawiadamia wnioskodawcę o ujawnieniu żądanej informacji w BIP wraz z podaniem precyzyjnego adresu internetowego, pod którym się ona znajduje (zob. G. Sibiga, Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne, PPP 2007, nr 3, s. 18). W niniejszej sprawie organ ustalił sprawy o interesującym skarżącego zakresie, podał ich sygnatury i odesłał do publikatora. Wprawdzie nie podał skarżącemu dokładnego adresu internetowego portalu orzeczeń, do którego odesłał skarżącego, ale w sprawie nie budzi wątpliwości o jaki portal chodzi. W związku z tym, brak wskazania dokładnego adresu strony internetowej nie można uznać za istotny dla rozstrzygnięcia. Z wniosku skarżącego nie wynikało też w ogóle, że zależy mu na oryginałach orzeczeń z podpisami składu orzekającego, dlatego bezprzedmiotowe są dywagacje pełnomocnika na temat braku takich podpisów na orzeczeniach udostępnianych przez Internet. Zgodnie z art. 10 ust. 1 DostInfPubU, skoro organ dokonał już upublicznienia żądanych wyroków w BIP, co wiązało się z koniecznością ich anonimizacji, zwolniony jest z obowiązku ponownego odszukiwania akt wnioskowanych spraw, ponownego anonimizowania orzeczeń, co mogłoby zostać zakwalifikowane jako informacja przetworzona i uzasadniać żądanie wykazania posia-

dania szczególnego interesu. W przypadku informacji udostępnionej w BIP na dysponencie tej informacji nie spoczywa też obowiązek dokonywania wydruków z Biuletynu i przesyłania ich żądającemu informacji.

W dniu 28 września 2020 r. skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł R.S., wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i umorzenie postępowania w zakresie żądania zobowiązania Prezesa Sądu Rejonowego (...) do rozpoznania wniosku z dnia 05 marca 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej oraz stwierdzenie, że Prezes Sądu Rejonowego (...) dopuścił się bezczynności w zakresie załatwienia wniosku, przy czym bezczynność ta nastąpiła bez rażącego naruszenia prawa, ewentualnie na podstawie art. 185 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej "PostAdmU") o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucano naruszenie:

1. art. 133 § 1 PostAdmU i art. 141 § 4 PostAdmU polegające na bezpodstawnym oparciu orzeczenia na okolicznościach faktycznych, których Sąd, nie zweryfikował w sytuacji, gdy skarżący kwestionował udostępnienie żądanej informacji, a zatem w konsekwencji uzasadnienie wyroku nie zawiera należycie ustalonego stanu faktycznego sprawy;
2. art. 151 PostAdmU poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i oddalenie skargi w całości, w sytuacji gdy organ pozostawał w bezczynności, w związku z czym winien być zastosowany art. 149 § 1 pkt 1 PostAdmU, jednakże po wniesieniu skargi organ zamieścił żądane informacje na stronie BIP, zatem w sprawie zachodziły podstawy do umorzenia postępowania w zakresie zobowiązania organu do udzielenia informacji publicznej na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 PostAdmU;
3. art. 3 § 1 i art. 149 PostAdmU w zw. z art. 14 ust. 2 DostInPubU polegające na tym, że Sąd pierwszej instancji w wyniku niewłaściwej kontroli działalności administracji publicznej nie za-

- stosował środka określonego w ustawie i nie zobowiązał organu do podjęcia czynności, w sytuacji gdy żądanie skarżącego odpowiadało pojęciu informacji publicznej, to w świetle treści art. 14 ust. 2 DostInfPubU obowiązkiem organu, było poinformowanie wnioskodawcy, że żądana informacja publiczna nie może zostać udostępniona w sposób określony we wniosku i określenie w jaki sposób mogłaby być udostępniona. Skoro organ tego nie uczynił, to trafny był zarzut jego beczynności, a chybione okazało się niezastosowanie przez Sąd art. 149 PostAdmU - nie dostrzegł on bowiem uchybienia (beczynności) organu w tym zakresie;
4. art. 13 ust. 1 DostInfPubU poprzez jego niezastosowanie i nieudzielenie skarżącemu żądanej informacji publicznej w ustawowym terminie.

Skarżący kasacyjnie podniósł, że nie zostały mu udzielone żądane informacje, pomimo iż otrzymał w odpowiedzi na wniosek informację, iż żądane wyroki są ogólnodostępne w BIP. Skarżący kasacyjnie podniósł, że wyrok o sygn. (...) został opublikowany na Portalu Orzeczeń Sądowych w dniu 29 kwietnia 2020 r., natomiast drugi z wyroków o sygn. akt (...) został opublikowany dopiero w dniu 22 lipca 2020 r. Zatem żądane informacje zostały udostępnione po wniesieniu przez skarżącego skargi do sądu administracyjnego, a przed wydaniem wyroku w niniejszej sprawie. Powyższe doprowadziło do ustalenia nieprawidłowego stanu faktycznego w sprawie. Skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie po otrzymaniu od organu administracji publicznej odpowiedzi na jego wniosek o udzielenie informacji publicznej. Taka odpowiedź nie spełniała jednak wymogów udzielenia informacji publicznej, albowiem organ nie udostępnił informacji publicznej w sposób wskazany przez skarżącego, a ponadto pomimo wskazania, że jeden z wyroków jest już opublikowany, a drugi został wysłany do publikacji na stosownym portalu - w rzeczywistości wyroki te zostały opublikowane odpowiednio 29.04.2020 r. oraz 22.07.2020 r. Z tych powodów za trafny i usprawiedliwiony należy uznać zarzut naruszenia art. 133 § 1 PostAdmU, niewłaściwe ustalenie stanu faktycznego sprawy z tego powodu uchybia obowiązkom określonym

w art. 141 § 4 PostAdmU, przedstawienia stanu faktycznego ustalonego, a nie domniemanego. Przy czym poczynione wady mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż stan faktyczny mógł zostać ustalony odmiennie, a tym samym doprowadzić do stwierdzenia istnienia beczynności organu. Zdaniem skarżącego taka sytuacja w żadnym wypadku nie pozwala na uznanie, że organ administracji publicznej nie pozostawał w beczynności, bowiem na dzień wniesienia skargi żądane informacje nie były jeszcze udostępnione w BIP.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o jej oddalenie jako niezasadnej w całości oraz obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

### **Naczelny Sąd Administracyjny zaważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 183 § 1 PostAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną, związany jest jej granicami. Z urzędu bierze pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie żadna z enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 PostAdmU przesłanek nieważności postępowania nie zachodzi, stąd NSA rozpoznał skargę kasacyjną w jej granicach.

W skardze kasacyjnej opartej na obu podstawach wskazanych w art. 174 pkt 1 i 2 PostAdmU zarzucono naruszenie norm procesowych, jak również przepisów prawa materialnego. Jednakże zarzuty, zarówno te natury procesowej, jak również dotyczące norm prawa materialnego, oscylują faktycznie wokół kwestii związanej z prawidłowością udostępnienia skarżącemu kasacyjnie informacji publicznej w postaci kopii dwóch wyroków wraz z uzasadnieniami wydanych w roku 2019, zarejestrowanych w rep. C pod symbolem 028, w sytuacji, gdy jeden z nich był zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, a drugi był dopiero skierowany do opublikowania.

Rozpoznając skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny uważa, że skarżący kasacyjnie ma rację wskazując, że w dniu wniesienia skargi organ pozostawał w beczynności w zakresie udzielenia informacji publicznej żądanej we wniosku z dnia 5 marca 2020 r.

Przypomnieć należy, że w odpowiedzi na wniosek skarżącego

kasacyjnie Prezes Sądu Rejonowego (...) poinformował, że w rep. C pod symbolem 028 wydane zostały dwa wyroki, z czego jeden został opublikowany w połączonym z BIP -Portalu Orzeczeń Sądowych Sądu Rejonowego (...) oraz Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych, wskazując wnioskodawcy adresy stron www., pod którymi znajduje się orzeczenie, jednocześnie jednak podniósł, że drugi wyrok został dopiero skierowany do publikacji, a jak wynika ze skargi kasacyjnej został on opublikowany dopiero w dniu 22 lipca 2002 r., a więc ponad pół roku po złożeniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Rację ma Sąd pierwszej instancji, wskazując, za przywołanym w zaskarżonym wyroku orzecznictwem sądów administracyjnych, że opublikowanie informacji publicznej w BIP powoduje, że podmiot, do którego zwrócono się z wnioskiem o udostępnienie danych znajdujących się już w Biuletynie – nie jest zobowiązany do udzielenia ich wnioskodawcy w formie pisemnej lub innej, a wystarczy, jeżeli poinformuje go o miejscu opublikowania żądanej informacji. W sprawie jednak nie wszystkie dane, o które zwrócił się wnioskodawca do Prezesa Sądu Rejonowego (...) były opublikowane w BIP. Drugi wyrok ze spraw z rep. C o symbolu 028 został dopiero skierowany do opublikowania, co nie jest oczywiście tożsame z jego upublicznieniem. W sytuacji, gdy dokument żądany przez wnioskodawcę o udostępnienie w trybie DostInfPubU jeszcze nie został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, lecz został dopiero skierowany do opublikowania, nie można uznać, że poinformowanie wnioskodawcy, aby czekał, aż dokument ten znalazł się na stronie BIP, stanowi udostępnienie informacji publicznej. Przypomnieć w tym miejscu należy, że ważnym elementem prawa dostępu do informacji publicznej jest szybkość jej udostępnienia, co chroni przepis art. 13 DostInfPubU określający krótsze niż jest to w postępowaniu administracyjnym ogólne terminy udzielenia informacji. Wnioskodawca powinien otrzymać żadaną informację tak szybko jak to jest możliwe nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1 DostInfPubU). Wyjątkowo zaś można przedłużyć termin do złożenia odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej do 2 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, informując



wnioskodawcę o przyczynie dłuższego załatwienia wniosku (art. 13 ust. 2 DostInfPubU). Stąd podmiot, do którego wpłynął wniosek powinien go załatwić jak najszybciej. W sytuacji, w której odsyła się wnioskodawcę do informacji, która dopiero w bliżej nieokreślonej przyszłości ma zostać opublikowana w BIP nie realizuje się jego prawo do informacji publicznej, ponieważ nie otrzymuje on żądanych danych w terminie, o którym mowa w art. 13 ust. 1 DostInfPubU.

Powyższe oznacza, że Prezes Sądu Rejonowego (...), odsyłając wnioskodawcę do BIP, w sytuacji, gdy z dwóch wyroków, które odpowiadały kryteriom zawartym we wniosku o udostępnienie informacji publicznej - tylko jeden był opublikowany, a drugi czekał dopiero na publikację - nie udzielił skarżącemu kasacyjnie w pełni żądanej informacji publicznej, a zatem był w bezczynności w zakresie jej udostępnienia i bezczynność ta trwała również w dniu wniesienia skargi.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 PostAdmU w zw. z art. 149 § 1 pkt 3 PostAdmU, uwzględnił skargę kasacyjną i uchylił zaskarżony wyrok Sądu pierwszej instancji oraz stwierdził, że Prezes Sądu Rejonowego (...) dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu wniosku z dnia 5 marca 2020 r., o czym orzeczono jak w pkt 1 wyroku.

Biorąc pod uwagę całokształt okoliczności sprawy, a zwłaszcza brak intencjonalnego działania ze strony Prezesa Sądu czy też jego lekceważącego podejścia do obowiązków informacyjnych wynikających z przepisów DostInfPubU – Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 149 § 1a PostAdmU, uznał, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, o czym orzekł jak w pkt 2 wyroku. Rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym i ma miejsce w razie oczywistego braku podejmowania przez organ jakichkolwiek czynności, oczywistego lekceważenia wniosku wnioskodawcy i jawnego natężenia braku woli do załatwienia sprawy, jak i w razie ewidentnego niestosowania przepisów prawa. W rozpoznawanej sprawie taka szczególna sytuacja nie zaistniała. Bezczynność organu nie wynikała ze złej woli organu, lecz stanowiła wyłącznie skutek przyjętej przez organ błędnej interpretacji art. 10 ust. 1 DostInfPubU. Nie można zatem

uznać, że zaniechanie w prawidłowej realizacji wniosku wynikało z celowego działania. Brak jest zatem podstaw by zwłoce organu przypisać charakter rażący.

Skoro w niniejszej sprawie, stan bezczynności ustał po dniu wniesienia skargi (żądane przez wnioskodawcę wyroki zostały umieszczone w BIP w dniu 29 kwietnia 2020 r. i w dniu 22 lipca 2020 r.), ale przed jej rozpoznaniem i rozstrzygnięciem przez Sąd pierwszej instancji, to postępowanie sądowe, w części obejmującej zobowiązanie do załatwienia sprawy, o jakim mowa w art. 149 § 1 pkt 1 PostAdmU podlega umorzeniu, na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 PostAdmU, o czym orzeczono jak w pkt 3 wyroku.

Z uwagi na fakt, że bezczynność podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej nie miała charakteru rażącego, Naczelny Sąd Administracyjny, uwzględniając charakter uznaniowy środka, o którym mowa w art. 149 § 2 PostAdmU, oddalił, na podstawie art. 151 PostAdmU, żądanie R.S. o wymierzenie grzywny Prezesowi Sądu Rejonowego (...), o czym orzeczono jak w pkt 4 wyroku.