

**3.****Wniosek o dostęp do informacji publicznej złożony za pomocą poczty elektronicznej**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku  
z dnia 15 września 2022 r.  
III SAB/Gd 79/22

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie:

Sędzia NSA Jolanta Sudoł (spr.)  
Sędzia WSA Bartłomiej Adamczak  
Sędzia WSA Janina Guść

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 15 września 2022 r. sprawy ze skargi K. B. na bezczynność Wójta Gminy C. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. zobowiązuje Wójta Gminy C. do rozpoznania wniosku K. B. datowanego na dzień 8 września 2021 r. w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;**
- II. stwierdza, że Wójt Gminy C. dopuścił się bezczynności, która miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;**
- III. zasądza od Wójta Gminy C. na rzecz skarżącej K. B. kwotę 597 (pięćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

**Uzasadnienie**

We wniosku wniesionym drogą elektroniczną w dniu 9 września 2021 r. K. B. (dalej również jako “wnioskodawczyni” lub “skarżąca”), powołując się na art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (obecnie tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej jako “u.d.i.p.”), zwróciła się do Urzędu Gminy Choczewo o udostępnienie informacji publicznej obejmującej:

1. sporządzenie wykazu aktualnie obowiązujących dokumentów stanowiących o działaniach w zakresie zwalczania, przeciwdziałania i zapobiegania rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19 w roku 2019 oraz w I i II kwartale 2020 r., a także wskazanie miejsca ich udostępnienia na serwerach właściwego urzędu, względnie przesłanie ich na adres mailowy

wnioskodawcy;

2. sporządzenie wykazu dokumentów (w tym również projektów) stanowiących o działaniach na lata nieobjęte dokumentami wskazanymi w pkt 1 wniosku, w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych, a także wskazanie miejsca ich udostępnienia na serwerach właściwego urzędu, względnie przesłanie ich na adres mailowy wnioskodawcy.

W dalszej części wniosku K. B. podkreśliła, że prosi o udostępnienie “w szczególności, jeśli w jakimkolwiek zakresie dotyczy działalności podczas pandemii COVID-19 w roku 2019 oraz w I i II kwartale 2020 r., następujących informacji obejmujących:

1. dokumenty zawierające informacje dotyczące ograniczeń nałożonych na przedsiębiorców oraz obywateli, w tym treści wydanych komunikatów,
2. dokumenty zawierające informacje dotyczące procedur działania w obliczu chorób zakaźnych u ludzi,
3. dokumenty zawierające informacje dotyczące kosztów poniesionych na działania związane ze zwalczaniem, przeciwdziałaniem i zapobieganiem rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19,
4. dokumenty zawierające informacje dotyczące przyznanych środków dla przedsiębiorców w ramach tarczy antykrzysowych w ww. okresie,
5. dokumenty zawierające informacje dotyczące przyznanych środków z tytułu dodatkowego zasiłku opiekuńczego w ww. okresie,
6. dokumenty zawierające informacje dotyczące ograniczeń i trudności w utrzymaniu prawidłowego dostępu do wody pitnej, ogrzewania, wywozu nieczystości stałych oraz dostępu do komunikacji miejskiej oraz poniesionych w związku z tym kosztach,
7. dokumenty stanowiące raporty z wykonywanych działań w zakresie zwalczania, przeciwdziałania i zapobiegania rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19,
8. dokumenty zawierające informacje dotyczące osób przebywających na kwarantannie w ww. okresie,
9. dokumenty zawierające informacje o liczbie osób zmarłych z powodu zakażenia SARS-CoV-2 w ww. okresie,
10. dokumenty zawierające informacje o liczbie odbytych zgromadzeń w ww. okresie, 11) dokumenty zawierające informacje dotyczące pracy zdalnej pracowników administracji publicznej oraz podmiotów powiązanych,
11. uchwały Rady Miasta stanowiące reorganizację pracy podmiotów publicznych i/lub prywatnych oraz obostrzeń w dostępie do usług publicznych,

12. informacje o innych, niewymienionych dokumentach o tożsamym znaczeniu i zakresie, odnoszących się do działań w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19 “ (w przypadku posiadania również proszę o ich udostępnienie)”.

Wnioskodawczynie wskazała również sposób udostępnienia informacji. Zaznaczyła, że przesłanie informacji powinno nastąpić drogą elektroniczną na podany adres e-mail lub “przekazanie poprzez linki/hiperłącza kierujące do właściwych dokumentów”.

Wskazany wniosek wpłynął do Urzędu Gminy Choczewo w dniu 10 września 2021 r.

Pismem z dnia 24 września 2021 r. wnioskodawczynie została poinformowana przez organ, że sprawa nie mogła zostać załatwiona w terminie oraz, że zostanie załatwiona w terminie kolejnych 14 dni.

K. B., reprezentowana przez pełnomocnika procesowego w osobie adwokata D. B., w piśmie z dnia 25 kwietnia 2022 r. wniosła skargę na bezczynność Wójta Gminy Choczewo w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej w związku z jej wnioskiem z dnia 9 września 2021 r. Skarga wpłynęła do organu w dniu 29 kwietnia 2022 r.

Skarżąca zarzuciła organowi naruszenie art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 10 ust. 1 w związku z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. poprzez nieudostępnienie informacji publicznej i brak realizacji wniosku, polegający na pozostawieniu go bez odpowiedzi - a tym samym brak wydania decyzji odmownej oraz powiadomienia o okolicznościach wskazujących na brak możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem.

Skarżąca wniosła o zobowiązanie organu do załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, ustalenie stanu bezczynności w przedmiocie wykonania wniosku oraz ustalenie jej stanu, przeprowadzenie dowodów wskazanych w skardze, zasądzenie od organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego oraz rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Skarżąca podkreśliła, że wielokrotnie występuje ona do organów jednostek samorządu terytorialnego Polski o udzielenie informacji publicznej i ma pozytywne doświadczenia związane z pozyskiwaniem wskazanych informacji, gdyż w tym wypadku w ramach prowadzonych badań naukowych niemal w stu procentach z sukcesem zakończono procedurę udostępniania informacji publicznej. Podmioty niejednokrotnie przekazywały informacje nawet kilka dni po terminie lub zawiadamiały o spóźnieniu. Stąd też

“wierząc w zamiar udzielania informacji publicznej przez Urząd Gminy Biały Dunajec, wnioskodawczyni zwlekała ze złożeniem niniejszej skargi, lecz wniosek do dnia dzisiejszego pozostaje bez odpowiedzi”. Brak informacji powoduje zaś niemożność zakończenia projektu badawczego, który prowadzi skarżąca w celu “powiększenia całokształtu osiągnąć polskiej nauki”.

Do skargi dołączono dokumenty w postaci: wniosku złożonego w urzędzie, odpowiedzi w przedmiocie wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy oraz wydruk ze strony internetowej urzędu na potwierdzenie adresu poczty internetowej tej jednostki.

W odpowiedzi na skargę z dnia 13 maja 2022 r. Wójt Gminy Choczewo wniósł o umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego.

Organ zaznaczył, że wniosek skarżącej o udzielenie informacji publicznej został już rozpoznany poprzez wysłaną w dniu 13 maja 2022 r. wiadomość e-mail. Organ wyjaśnił, że wniosek nie został rozpoznany w terminie z uwagi na obciążania obowiązkami pracowników urzędu, jak również w związku zachodzącymi w urzędzie zmianami kadrowymi. W czasie epidemii wzrosła liczba wniosków składanych elektronicznie, jednocześnie pracownicy urzędu częściej zgłaszali niezdolność do pracy lub przebywali w izolacji. Zatem z wyżej wymienionych przyczyn na skutek problemów związanych z przepływem informacji między pracownikami, doszło do spóźniania w odpowiedzi na wniosek skarżącej, a w ocenie organu brak rozpoznania wniosku w ustawowym terminie, nie nosił znamion rażącego naruszenia prawa.

Do odpowiedzi na skargę dołączono kopię odpowiedzi przesłanej do skarżącej.

Jak wnika z przedłożonego wydruku wiadomości e-mail wysłanej przez organ do skarżącej w dniu 13 maja 2022 r., wskazano w niej, że organ nie dysponuje dokumentami, o których mowa w ustępie 1 i 2 wniosku skarżącej. Wskazano ponadto, że w wymienionym we wniosku okresie Urząd Gminy poniósł koszty w wysokości 5.487,72 zł na działania związane ze zwalczaniem, przeciwdziałaniem i zapobieganiem rozprzestrzenienia się epidemii COVID-19 (“wykaz w załączniku”). Następnie wskazano, że zasiłki opiekuńcze pracowników Urzędu Gminy Choczewo z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem w związku z zamknięciem z powodu COVID-19 placówki, do której uczęszcza dziecko lub niemożności sprawowania opieki prze nianię lub dziennego opiekuna w okresie od stycznia do czerwca 2020 r. wyniosły 5.259,70 zł.

Organ przesłał do Sądu również załącznik wskazanej wiadomości e-mail to jest dokument stanowiący wykaz zapisów księgowych, dotyczących pierwszej połowy 2020 r., w ramach którego wskazano na 3 przebiegania wydatków na walkę z COVID w łącznej kwocie 5.487,72 zł, w tym jedno przebieganie dotyczące wydatków zakup rękawic jednorazowych (91,40 zł) oraz dwa przebiegania bez dalszego szczegółowego określania rodzaju wydatku (1.200 zł i 4.196, 32 zł).

W piśmie procesowym z dnia 30 maja 2022 r. skarżąca wskazała, że organ ustosunkował się do wniosku skarżącej dopiero w dniu 13 maja 2022 r., przy czym i tak nie odpowiedział na zadane pytania, a zatem nadal nie odpowiedział na wniosek skarżącej w zakresie poszczególnych punktów tego wniosku pozostaje w bezczynności. Organ wskazał bowiem jedynie, że nie dysponuje dokumentami wskazanymi w ust. 1 i 2 wniosku ale nie uszczegółowił w jakim zakresie albowiem niżej wskazał na poniesione wydatki. Gdyby zaś nie dysponował dokumentami to nie byłby w stanie wskazać wydatków. Organ nie udzielił również informacji w zakresie pomocy udzielonej przedsiębiorcom.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 137), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, stosując środki określone w ustawie.

Na mocy art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej powoływanej jako p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 p.p.s.a., to jest mających za przedmiot w szczególności decyzje administracyjne, postanowienia w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, a także inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Sąd nie jest przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, zgodnie z dyspozycją art. 134 § 1 p.p.s.a.

Stosownie do art. 149 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 beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania (§ 1).

Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącem naruszeniem prawa (§ 1b). 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. Zgodnie zaś z § 2 omawianego przepisu 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.

Orzekając w tak określonym zakresie kognicji Sąd uznał, że przedmiotowa skarga jest zasadna i podlega uwzględnieniu.

W niniejszej sprawie skarżąca zarzuca Wójtowi Gminy Choczewo beczynność w sprawie udzielenia informacji publicznej, żądanej przez nią we wniosku datowanym na dzień 8 września 2021 r. Treść wniosku skarżącej została przywołana na początku niniejszego uzasadnienia.

Tryb udostępniania informacji w całości reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm., zwana dalej - "u.d.i.p.").

W postępowaniu toczącym się na podstawie u.d.i.p. nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z z późn. zm., dalej - "k.p.a.", z wyjątkiem, o którym mowa w art. 16 ust. 2 u.d.i.p.), wobec czego przed wniesieniem skargi nie ma obowiązku wyczerpania trybu przewidzianego w art. 53 § 2b p.p.s.a., a zatem nie zachodziła konieczność wniesienia ponaglenia, o którym mowa w art. 37 k.p.a. Stanowisko to jest utrwalone w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2020 r., I OSK 1917/18 i 21 listopada 2019 r., I OSK 4287/18). Organ zatem wadliwie w e-

mailu skierowanym do skarżącej z dnia 24 września 2021 r., informując o niemożliwości załatwienia w terminie sprawy (wniosku) powołał się na unormowanie zawarte w art. 36 § 1 k.p.a.

Na gruncie przepisów u.d.i.p. realizacja prawa dostępu do informacji publicznej w przewidzianych ustawą formach (art. 2 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1-3) wymaga jednoczesnego zaistnienia trzech pozytywnych przesłanek.

Po pierwsze, przedmiotem żądania musi być informacja mająca charakter publiczny w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., po drugie adresatem żądania musi być podmiot zobowiązany do jej udzielenia, określony w art. 4 ust. 1 lub 2 u.d.i.p., a po trzecie, żądana informacja musi znajdować się w posiadaniu podmiotu, do którego zwrócono się o jej udzielenie (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.).

Bezsporne w niniejszej sprawie jest, że Wójt Gminy Choczewo jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej. Zgodnie bowiem z treścią art. 4 ust. 1 pkt 1 obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej. Przy czym, organami władzy publicznej, w rozumieniu powołanego przepisu, są też organy samorządu terytorialnego, a więc organy gminy, powiatu i województwa (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016 r., str. 94).

Zgodnie przy tym z treścią art. 2 u.d.i.p. każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, a od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Natomiast stosownie do art. 10 ust. 1 u.d.i.p. informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek i otwiera ustawowy termin do jego załatwienia. Jednakże, dopiero skuteczne doręczenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest warunkiem powstania po stronie jego adresata obowiązku jego rozpatrzenia. Natomiast w przypadku wniosków składanych drogą elektroniczną, ustawowy czternastodniowy termin od momentu wpływu wniosku do właściwego podmiotu, liczy się od momentu zarejestrowania go na serwerze odbiorcy (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 maja 2017 r., II SAB/Go 181/16).

Informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych

(art. 1 ust. 1 u.d.i.p.). Z kolei rodzaje informacji, które ustawa w ramach katalogu otwartego uznaje w szczególności za informację publiczną, określone zostały w art. 6 u.d.i.p. Udostępnianiu podlega informacja publiczna, w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o ich organizacji oraz o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b i lit. d u.d.i.p.). Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.d.i.p., informację publiczną stanowi również informacja o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym m.in. o trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych (pkt 3 lit. a) oraz dane publiczne, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności m.in. treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć (pkt 4 lit. a). Podobnie informacją taką są dane o majątku jednostek samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c u.d.i.p.).

Informacją publiczną jest każda informacja wytworzona przez władze publiczne, przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym, jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów. Charakter publiczny należy przypisać tym informacjom, które odnoszą się do publicznej sfery działalności organów.

W okolicznościach niniejszej sprawy, z wniosku o udostępnienie informacji publicznej wynikało, że przedmiotem żądania było udostępnienie informacji dotyczącej obowiązujących dokumentów bądź projektów takich dokumentów (o ile zostały sporządzone), stanowiących o działaniach organu w zakresie zwalczania, przeciwdziałania i zapobiegania rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19 oraz innych chorób zakaźnych, szczegółowo określonych w przedmiotowym wniosku. W związku z tym, w ocenie Sądu, wskazane przez skarżącą we wniosku z dnia 8 września 2021 r. dokumenty oraz projekty tych dokumentów, stanowią informację publiczną, skoro informacja ta wiąże się z funkcjonowaniem i działalnością organu w ramach zadań publicznych wynikających z powołanych wyżej przepisów, w tym z wydatkowaniem środków publicznych.

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 zaś informacja 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 niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.). Co do zasady, udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnymi z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonymi we wniosku (art. 14 ust. 1).

Przepisy prawa nie definiują pojęcia beczynności. W piśmiennictwie przyjmuje się jednak, że beczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy organ administracji publicznej nie podjął w przewidzianym terminie żadnych czynności w sprawie lub co prawda prowadził postępowanie, ale pomimo ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął w terminie stosownej czynności (zob. T. Woś (w:) T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LEX/el.). Niemniej, pozostawanie w beczynności przez podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej oznacza w praktyce niepodjęcie stosownych czynności w terminie wskazanym w art. 13 u.d.i.p. Beczynność polega zatem zasadniczo na nieudostępnieniu informacji (zaniechaniu rozpatrzenia wniosku), względnie na niewydaniu decyzji o odmowie jej udzielenia lub decyzji o umorzeniu postępowania (art. 16 ust. 1), jak też na niepoinformowaniu wnioskodawcy, że organ nie dysponuje żądaną informacją lub też, że żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej.

Jednak - co istotne - w stosunku do informacji, która ze względu na swój charakter jest informacją publiczną i może być udostępniona, stan beczynności ustaje zasadniczo w sytuacji, gdy organ udostępni żądaną informację w zakresie i w formie określonej we wniosku przez podmiot zainteresowany jej uzyskaniem. Dlatego prawidłowe rozpoznanie wniesionej skargi wymagało udzielenia odpowiedzi na pytanie czy skarżące rzeczywiście została udostępniona żądana przez nią informacja publiczna. Zdaniem Sądu, na tak postawione pytanie należy udzielić negatywnej odpowiedzi. W konsekwencji też w realiach niniejszej sprawy, na dzień wniesienia skargi Wójt Gminy Choczewo pozostawał w beczynności, gdyż odpowiedź udzielona skarżącej po złożeniu skargi, w formie poczty elektronicznej w dniu 13 maja 2022 r. była w znaczącym zakresie niepełna (niekompletna), z zarazem niejednoznaczna. Taka zaś odpowiedź nie może być uznana za udzielenie informacji publicznej.

Przedmiotem żądania skarżącej były dokumenty, w tym ich projekty.

Jednym z rodzaju dokumentów wyszczególnionych w trzynastu pozycjach w złożonym przez skarżącą wniosku były: “dokumenty zawierające informacje dotyczące kosztów poniesionych na działania związane ze zwalczaniem, przeciwdziałaniem i zapobieganiem rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19” oraz “dokumenty zawierające informacje dotyczące przyznaných środków z tytułu dodatkowego zasiłku opiekuńczego w ww. okresie”.

Organ, co prawda poinformował, że nie posiada dokumentów, o których mowa w ustępie 1 i 2 ale jednocześnie poniósł, że w wymienionym we wniosku okresie Urząd Gminy “poniósł koszty” w wysokości 5.487,72 zł na działania związane ze zwalczaniem, przeciwdziałaniem i zapobieganiem rozprzestrzeniania się COVID-19. (“wykaz w załączeniu”). Takie stanowisko organu musi budzić uzasadnione wątpliwości. Nie sposób bowiem nie zgodzić się ze skarżącą, że gdyby organ nie dysponował dokumentami, to nie byłby w stanie wykazać kwoty poniesionych wydatków. Tym samym w sytuacji - poniesienia wydatków - w wysokości 5.487,72 zł, organ winien dysponować stosownymi dokumentami księgowymi, a w sytuacji ich braku, organ powinien wyjaśnić przyczyny takiego stanu rzeczy. Przy czym, za istnieniem takich dokumentów może przemawiać treść wykazu załączonego do udzielonej skarżącej odpowiedzi. Organ przesłał skarżącej jeden dokument w postaci - “Wykazu zapisów księgowych za okres 00.00.2020 - 31 czerwca 2020 r.”. Z dokumentu tego wynika, że dotyczy on “przebiegowania wydatków na walkę z COVID na podstawie art. 15qb oraz 15qc ustawy z 2.03.2020-Covid19” (...), konkretnych kwot, a mianowicie: kwoty 91,40 zł; 1.200 zł i 4.196,32 zł (co w sumie stanowi kwotę 5.487,72 zł).

Jedynie w odniesieniu do kwoty 91,40 zł w dokumencie tym wskazano, że dotyczy “zakupu rękawic jednorazowych w ramach zabezpieczenia”. Zatem organ powinien dysponować dokumentem potwierdzającym zakup rękawic np. fakturą. Nie jest natomiast wiadomym na co zostały wydatkowane pozostałe kwoty, tj. 1.200 zł i 4.196,32 zł. Wykaz wskazuje jedynie na przeksięgowanie wymienionych w nim kwot oraz podstawę prawną tej czynności.

I tak, zgodnie z przepisem art. 15qc ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 z późn. zm.), do dnia 31 grudnia 2020 r. zarządy województwa mogą wykorzystać środki z opłat, o których mowa w art. 9 (2) ust. 1 ustawy z dnia 26 października o 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alko-

holizmowi, również na działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19.

Natomiast przepis art. 15qc stanowi, że do dnia 31 grudnia 2020 r. wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wykorzystać dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18 (1) ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz dochody z opłat określonych w art. 11 (1) tej ustawy również na działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19.

Organ poinformował również skarżącą, że zasiłki opiekuńcze w okresie 01.01.2020 do 30 czerwca 2020 r. wyniosły 5.259,70 zł, nie załączając jednak żadnego dokumentu na poparcie swojego stanowiska. Takimi dokumentami organ powinien niewątpliwie dysponować, jeżeli zaś organ twierdzi, że dokumentami takim nie dysponuje, to powinien wyjaśnić dlaczego.

Powyższe okoliczności, w ocenie Sądu wskazują jednoznacznie, że informacji publicznej w zasadzie skarżącej nie udostępniono. Wysłano jej tylko jeden dokument wyżej opisany wykaz, dotyczący niewielkiego zakresu żądania, nie wyjaśniając nawet dlaczego innych dokumentów czy ich projektów organ nie ma. Ponadto, wykaz ten dotyczy tylko 2020 r., a wniosek skarżącej odnosił się również do roku 2019. Wniosek skarżącej datowany na dzień 8 września 2021 r., wysłany organowi, był rozbudowany i zawierał prośbę sporządzenia dwóch wykazów dokumentów wymienionych w punkcie 1 i 2 oraz szczegółowo określonych w trzynastu wyspecyfikowanych kategoriach dokumentów. Organ odniósł się tylko do dwóch ww. kategorii dokumentów. W świetle powyższych uwag, jest oczywiste, że odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej przesłana skarżącej w dniu 13 maja 2022 r. nie może być uznana za spełniającą żądanie skarżącej. Przede wszystkim udzielona odpowiedź nie odpowiada wymaganiom stawianym przez ustawę. Nie można też aprobować zachowania się organu “unikającego” udzielenia odpowiedzi lub udzielenia odpowiedzi budzącej uzasadnione wątpliwości. Załatwienie tego typu wniosku powinno polegać na wyraźnym odniesieniu się do całości żądania lub wyjaśnieniu przyczyn nie możliwości jego uwzględnienia, przy czym organ nie musi odpowiadać na każde pytanie odrębnie. Sąd wyjaśnia, że zobowiązał organ do rozpoznania wniosku skarżącej bez wskazywania granic jego załatwienia, gdyż uznał, iż reakcja na wniosek przez udzielenie informacji bądź wyjaśnienie dlaczego określonych dokumentów (informacji) organ nie posiada czy odmowę jej udzielenia, powinna być przygotowana kompleksowo z uwzględnieniem powyższych rozważań. W tym zakresie Sąd podzielił pogląd WSA w Poznaniu w

wyroku z dnia 10 maja 2022 r., II SAB/Po 76/22 wyrażony w analogicznej sprawie skarżącej, jak rozpoznawana sprawa. Sąd ten trafnie na tle stanu faktycznego rozstrzyganej sprawy podniósł m.in., że organ powinien był albo udostępnić wskazane we wniosku dokumenty albo wydać decyzję o odmowie ich udostępnienia, a tego nie uczynił, to zachodziły podstawy do uznania, że dopuścił się bezczynności w zakresie rozpoznania wniosku datowanego na dzień 8 września 2021 r. a złożonego 9 września 2021 r.

W konsekwencji Sąd na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku.

Nie może budzić wątpliwości, że naruszenie przepisów u.d.i.p. w niniejszej sprawie wyrażało się w tym, że udzielona skarżącej odpowiedź okazała się niepełna (niekompletna) oraz niejednoznaczna, co było przedmiotem powyżej dokonanych rozważań. Dlatego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w punkcie drugim sentencji wyroku orzeczono, że organ dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu wniosku skarżącej. W rozpoznawanej sprawie, Sąd stwierdzając, że organ dopuścił się bezczynności, stwierdził jednocześnie że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.).

Orzekając w zakresie uregulowanym w przepisie art. 149 § 1a p.p.s.a. Sąd uwzględnił, że rażącym naruszeniem prawa jest naruszenie ciężkie, które nosi cechy oczywistej i wyraźnej sprzeczności z obowiązującym prawem. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ terminów załatwienia sprawy, gdyż wspomniane przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczalne (por. m.in. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 11 maja 2017 r.; sygn. akt II SAB/Bk 38/17; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 kwietnia 2017 r.; sygn. akt II SAB/Łd 13/17 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 marca 2017 r.; sygn. akt II SAB/Kr 35/17). Rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym bez wątpliwości i wahań, bez potrzeby odwoływania się do szczególnej oceny okoliczności sprawy można powiedzieć, że prawo naruszono w sposób oczywisty (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 2451/14).

Oceny sposobu prowadzenia postępowania pod kątem bezczynności należy dokonywać mając na uwadze zindywidualizowane okoliczności sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 listopada 2015 r.; sygn. akt II OSK 652/15), co nakazuje uwzględniać m.in. stopień zaniedbań ze strony organu i naruszenia terminów załatwienia sprawy,

obiektywną sytuację w jakiej działa oraz sposób zachowania tak organu, jak i strony.

Tak więc, kierując się przedstawionymi wyżej kryteriami i regulacjami prawnymi Sąd uznał, że w rozpoznawanej sprawie bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Za taką oceną przez wszystkim przemawia niewątpliwie - wielokrotne i znaczne - przekroczenie terminu 14 dni, wynikającego z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Stan bierności organu ustał z dniem 13 maja 2022 r., a więc po upływie aż 8 miesięcy, od dnia złożenia wniosku przez skarżącą. Przy czym nie może ująć uwadze, że reakcja organu, i to nie pełna oraz niejednoznaczna, nastąpiła dopiero w związku z wniesieniem przez skarżącą skargi na bezczynność organu. Innymi słowy, stanowiła niejako odpowiedź na złożoną skargę.

W tym zakresie Sąd wziął w szczególności pod uwagę gwarancyjny charakter regulacji dotyczącej terminu na udzielenie informacji publicznej, który akcentuje konieczność niezwłocznego udzielenia informacji publicznej, gdzie termin 14 dni stanowi górną granicę dla możliwości przyjęcia, że sprawa została rozpoznana przez organ bez zbędnej zwłoki. Wskazana regulacja ma bowiem zagwarantować realną i powszechną możliwość kontroli działalności publicznej w zakresie wykonywanych przez dane podmioty zadań publicznych. Organ, co prawda, dostrzegł wpływ wniosku skarżącej i zapewnił ją, że "sprawa zostanie załatwiona w terminie 14 kolejnych dni", czego jednak nie uczynił (jak już zaznaczono dopiero wniesienie skargi powodowało odniesienie się organu do wniosku skarżącej). Negatywnie została przy tym oceniona przez Sąd również sama postawa organu, który pomimo tego, że był w posiadaniu wniosku skarżącej nie udzielił ostatecznie informacji i zachowywał się przez okres kilku miesięcy pasywnie. Ostateczne zaś udzielenie niepełnej (niekompletnej) informacji nie może być również poczytywane jako wyraz dobrej woli organu i w ten sposób mimo długotrwałego trwania stanu bezczynności wpłynąć na uznanie, że nie miała ona miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Należy podkreślić, że zachowania się organu nie mogą tłumaczyć okoliczności podniesione w odpowiedzi na skargę. Powoływanie się przez organ na niedostosowanie zasobów kadrowych do liczby wpływających wniosków (zwłaszcza drogą elektroniczną), niezdolność pracowników do pracy z powodu choroby czy izolacji, jak też konieczność organizowania doraźnych zastępstw, nie stanowi usprawiedliwionego uzasadnienia zwłoki w rozpoznaniu sprawy zainicjowanej wnioskiem skarżącej.

Okoliczności te wiążą się z niedochowaniem przez organ należytej

staranności w zabezpieczeniu dostatecznej obsady kadrowej zapewniającej terminowe załatwianie spraw administracyjnych i odpowiedniego zorganizowania postępowania administracyjnego, obejmującego również egzekwowanie od pracowników obowiązków w takim okresie, aby wydanie decyzji kończącej postępowanie prowadzone przez organ nastąpiło w rozsądnym terminie (zob. wyrok NSA z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1233/19). To na organach państwa ciąży obowiązek zapewnienia sprawnej realizacji ich zadań, przy zapewnieniu przestrzegania obowiązujących przepisów i respektowania wyznaczonych tymi przepisami standardów działania administracji. Konsekwencje zaniedbania tego obowiązku nie mogą obciążać stron postępowania.

Ponadto, należy mieć na uwadze, że każdy z organów administracji jest instytucją zaufania publicznego i ciąży na nim obowiązek szczególnej dbałości o takie zorganizowanie swojej pracy, jak też taką postawę wobec podmiotów kierujących do organu podania, która będzie budowała zaufanie do organów władzy publicznej (co nie miało miejsca w niniejszej sprawie).

Organ w odpowiedzi na skargę zawarł wniosek o umorzenie postępowania. Jednak w wobec dokonanych rozważań brak jest podstaw do jego uwzględnienia, nie można bowiem przyjąć aby stan bezczynności ustał wraz z udzieleniem skarżącej informacji, w dacie rozpoznawania sprawy przez Sąd. Trzeba też pamiętać, że przepis art. 149 § 1 i 2 p.p.s.a. jednoznacznie określa obligatoryjne elementy orzeczenia sądowego w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność organu. W świetle tej regulacji Sąd nie jest uprawniony do zawarcia w wydawanym orzeczeniu innych, nieprzewidzianych przez ustawodawcę rozstrzygnięć. W ocenie Sądu w składzie orzekającym nawet ustalenie, że organ dopuścił się bezczynności, która ustała po wniesieniu skargi, nie powoduje, że Sąd orzeka o umorzeniu postępowania w części, lecz stwierdza wystąpienie bezczynności w sprawie, któremu nie towarzyszy jednak rozstrzygnięcie zobowiązujące organ do dokonania czynności.

Na zakończenie rozważań, odnosząc się do wniosku dowodowego zawartego w skardze, należy zaznaczyć, że Sąd wyrokuje na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 p.p.s.a.). Sąd rozstrzygnął zatem sprawę na podstawie akt sprawy, to jest akt sądowych oraz akt administracyjnych nadesłanych przez organ. Orzekanie na podstawie akt sprawy oznacza, że sąd w procesie kontroli sądownoadministracyjnej bierze pod uwagę okoliczności, które wynikają z tych dokumentów. W sprawie nie było zatem potrzebny przeprowadzania, w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a., odrębnego dowodu z dokumentów, skoro

pisma procesowe wraz z załącznikami składały się na akta sprawy. Akta sprawy były kompletne i pozwalały na jej rozstrzygnięcie. Analiza i ocena prawna okoliczności sprawy nastąpiła na gruncie faktów znajdujących odzwierciedlenie w aktach sprawy (zob. orzecznictwo powołane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2021 r., III OSK 2678/21).

O kosztach postępowania Sąd orzekł w punkcie trzecim wyroku na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. zasądając od Wójta Gminy Choczewo na rzecz skarżącej kwotę 597 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, na które oprócz wpisu sądowego od skargi w wysokości 100 zł oraz opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w wysokości 17 zł, składa się również wynagrodzenie pełnomocnika w osobie adwokata, w wysokości 480 zł ustalone zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1800 z późn. zm.).

Sąd orzekł w niniejszej sprawie na posiedzeniu niejawnym w postępowaniu uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 4 p.p.s.a., zgodnie z którym sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Powołane w treści niniejszego uzasadnienia orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są w Internetowej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych ([orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).