

3.**Orzeczenia organów dyscyplinarnych jako informacja publiczna**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

z dnia 27 marca 2024 r.

IV SAB/Po 4/24

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie:

Sędzia WSA Monika Świerczak (spr.).**Sędzia WSA Józef Maleszewski****Sędzia WSA Katarzyna Witkiewicz-Grochowska**

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 27 marca 2024 r. sprawy ze skargi M. S. na bezczynność Komendanta Policji w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. zobowiązuje Komendanta Policji do rozpoznania wniosku skarżącego M. S. z dnia 3 października 2023 r. w terminie 14 dni od dnia doręczenia organowi prawomocnego orzeczenia wraz z aktami administracyjnymi;**
- II. stwierdza, że Komendant Policji dopuścił się bezczynności;**
- III. stwierdza, że bezczynność Komendanta Policji nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;**
- IV. oddala skargę w pozostałym zakresie.**

Uzasadnienie

Pismem dnia z 13 grudnia 2023 r. M. S. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Komendanta Policji w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Organowi zarzucono naruszenie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2022.902 t.j. dalej jako “u.d.i.p.”), w zakresie nieudostępnienia informacji publicznej oraz niezasadnego uznania, iż przedmiotem wniosku nie jest informacja publiczna.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że pismem z dnia 3 października 2023 r. M. S. wniósł o udostępnienie mu informacji publicznej w postaci - kopii zanonimizowanych orzeczeń postępowań dyscyplinarnych przeprowadzonych wobec funkcjonariuszy KWP w P., wydanych w okresie od dnia 3

października 2022 r. do dnia 3 października 2023 r. W ocenie skarżącego orzeczenia dyscyplinarne wydane przez organ w postępowaniach prowadzonych przeciwko funkcjonariuszom policji stanowią informację publiczną w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Skarżący wniósł m.in. o zobowiązanie organu do załatwienia wniosku z dnia 3 października 2023 r., stwierdzenie że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem przepisów prawa, wymierzenie organowi grzywny w kwocie 1000 zł, zasądzenie od organu na jego rzecz sumy pieniężnej w kwocie 100 zł.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w całości.

W ocenie organu wniosek złożony w przedmiotowej sprawie stanowi nadużycie prawa do dostępu do informacji publicznej, gdyż przekracza jej zakres. Organ w dniu 22 listopada 2023 r. udzielił pisemnej odpowiedzi na wniosek Skarżącego, w którym wskazano, iż wniosek złożony przez Skarżącego nie stanowi środka do uzyskania każdej informacji od organu władzy publicznej. Postępowania dyscyplinarne prowadzone przeciwko konkretnym osobom, to sprawy tych konkretnych osób, którym przysługują określone prawa przewidziane przez procedury obowiązujące w danym postępowaniu. W orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko, według którego odpowiedź organu, wskazująca, że żądana informacja nie ma cech informacji publicznej, stanowi czynność materialno-techniczną (Wyrok NSA z 11 grudnia 2002 r., II SA 2867/02). Organ postąpił właściwie i w sytuacji, gdy sprawa nie dotyczyła informacji publicznej, wystosował pismo informacyjne.

Końcowo organ zwrócił uwagę na przepis art. 135p ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2023 r. poz. 171 z późn. zm.), tj., że w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie do postępowań dyscyplinarnych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.), Podkreślono, iż orzeczenie dyscyplinarne stanowi część składową akt sprawy. Z uwagi na powyższe, w tym zakresie nie znajdują zastosowania przepisy u.d.i.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 137) w zw. z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przw.

sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, dalej w skrócie p.p.s.a.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Wspomniana kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Obejmuje ona między innymi orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.).

W przypadku skarg na bezczynność, kontroli sądu poddawany jest brak aktu lub czynności w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w określonej formie i w określonym przez prawo terminie.

W myśl art. 149 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (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 organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.).

Stosownie do art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Przedmiotem niniejszej skargi jest bezczynność Komendanta Policji w rozpoznaniu wniosku z dnia 3 października 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Bezczynność w zakresie dostępu do informacji publicznej występuje wyłącznie wtedy, gdy wniosek o udzielenie informacji dotyczy informacji publicznej, a jego adresatem jest podmiot zobowiązany do jej udzielenia. Ma ona miejsce wówczas, gdy we wskazanym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. terminie zobowiązany podmiot nie udzieli żądanej informacji lub nie podejmie nakazanych prawem czynności zmierzających do powiadomienia o przyczynach zwłoki i o dodatkowym terminie albo, podejmując te czynności, nie udzieli informacji w maksymalnym 2 miesięcznym terminie, albo wreszcie nie wyda na zasadach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego decyzji o odmowie udostępnienia żądanej informacji publicznej.

W przedmiotowej sprawie nie budzi wątpliwości, że Komendant Wojewódzki Policji jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, co wynika z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.

Informacją publiczną jest natomiast każda informacja o sprawach publicznych (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.). Krąg informacji, które ustawa, w ramach katalogu otwartego w szczególności uznaje za informację publiczną, określony został w przepisie art. 6 tej ustawy.

Na podstawie wskazanego przepisu, uwzględniając konstytucyjną konstrukcję prawa do informacji zawartą w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przyjmuje się, że 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. 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 dnia 12 grudnia 2006 r. sygn. akt I OSK 123/06, publ. LEX nr 291357; z dnia 30 września 2015 r. sygn. akt I OSK 2093/14; z dnia 29 kwietnia 2020 r. sygn. akt I OSK 1574/19, publ. CBOSA). O zakwalifikowaniu określonej informacji, jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu u.d.i.p., decyduje zatem kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji.

Kwestia kwalifikowania dostępu do dokumentów znajdujących się w aktach spraw prowadzonych przez podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej nie jest jednolicie rozumiana w orzecznictwie. Dlatego kwalifikacji informacji zawartych w aktach spraw dyscyplinarnych należy dokonywać na gruncie konkretnego stanu faktycznego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że orzeczenia organów dyscyplinarnych względem osób wykonujących zadania publiczne, stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. (wyroki NSA z 24 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1112/15; z 30 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 1449/16; z 26 maja 2017, sygn. akt I OSK 2534/16; z 18 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 100/20 z 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 1076/21, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 listopada 2022 r. II SAB/Po 171/22).

Sąd orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela stanowisko zawarte m.in. w wyroku NSA z 18 czerwca 2020 r., I OSK 100/20 (LEX nr 3021509), zgodnie z którym orzeczenia dyscyplinarne w konkretnie okre-

ślonych sprawach, są dokumentami stanowiącymi informację publiczną, albowiem stanowią o rozstrzygnięciu przez organ państwowy konkretnej sprawy funkcjonariusza państwowego, wyrażają zatem stanowisko tego organu (komisji) w tej sprawie. Wobec tego dotyczą spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. i danych publicznych zawartych w treści dokumentów urzędowych (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.d.i.p.).

W tym zakresie rzezone orzeczenia mają ten sam walor informacji publicznej, co orzeczenia ostateczne innych organów, jak np. orzeczenia organów administracji publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret pierwszy u.d.i.p.) czy wyroki sądów (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret trzeci u.d.i.p.). Treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu oraz treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, została wskazana w art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. jako informacja publiczna przykładowo. Przepisy te nie stanowią katalogu zamkniętego, o czym świadczy ich treść, że “udostępnieniu podlega informacją publiczną, w szczególności o:” “danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności:”. Skoro ustawodawca za informację publiczną uznał orzeczenia sądowe, a z drugiej strony akty administracyjne i inne rozstrzygnięcia, to brak jest jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia do wyłączenia z zakresu informacji publicznej orzeczeń dyscyplinarnych, wydawanych przez podmioty powołane na podstawie ustawy, przez organy państwowe (tak wyrok WSA w Olsztynie z 3 września 2019 r., II SAB/OI 48/19, LEX nr 2718868).

Uwzględniając powyższe wskazać należy, że co do zasady charakteru informacji publicznej nie można odmówić danym wskazanym we wniosku skarżącego. Dotyczą one bowiem - kopii zanonimizowanych orzeczeń postępowań dyscyplinarnych przeprowadzonych wobec funkcjonariuszy KWP w P., wydanych w okresie od dnia 3 października 2022 r. do dnia 3 października 2023 r.

Stwierdzenie, że dane, o które wnosi wnioskodawca stanowią informacje publiczne nie przesądza jednakże o obowiązku przekazania wnioskodawcy tego rodzaju danych, a to z uwagi na brzmienie art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. Rolą organu jest ocena, czy dane, których domaga się wnioskodawca będą podlegać udostępnieniu.

Na podstawie art. 5 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo

chronionych (art. 5 ust. 1 u.d.i.p.), a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.). Jeżeli jednak żądane informacje publiczne podlegają ochronie na podstawie art. 5 u.d.i.p., to wówczas podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej winien wydać na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. decyzję o odmowie jej udostępnienia w tym zakresie.

Oznacza to, że w przypadku kolizji praw konstytucyjnie i ustawowo chronionych (prawa do prywatności i prawa dostępu do informacji publicznej) niezbędne jest ich wyważenie, które nie może prowadzić do generalnego wyłączenia prawa do informacji publicznej w określonej kategorii spraw. W przypadku potrzeby zapewnienia ochrony prywatności osób fizycznych podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej winny, co do zasady poprzestać na takim zanonimizowaniu danych wrażliwych, aby nie istniała obiektywna możliwość poznania ich po zapoznaniu się z informacją publiczną. Skoro tożsamość osoby fizycznej można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na jeden lub kilka specyficznych czynników określających cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne tej osoby, to odmowa ujawnienia owych czynników choćby poprzez ich anonimizację winna być najczęściej uznana za wystarczający sposób ochrony tożsamości, a przez to prywatności osoby fizycznej.

Rzeczą podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji jest bowiem dokonanie takiej anonimizacji, która uniemożliwi identyfikację osób objętych żądaniem udostępnienia informacji publicznej (por. np. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. akt: IV SA/Po 23/13 i WSA w Łodzi z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt: II SA/Łd 699/14). Dopiero w razie uznania i wykazania, że istnieje potrzeba ochrony prywatności określonej osoby lub osób, a celutego w dostateczny sposób nie spełni anonimizacja danych wrażliwych osób uczestniczących w takim postępowaniu, organ, do którego skierowano wniosek o udostępnienie informacji publicznej, winien - w oparciu o art. 16 u.d.i.p. - wydać decyzję administracyjną odmawiającą udostępnienia konkretnej informacji publicznej, powołując się na ograniczenia zawarte w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

W tym miejscu Sąd wskazuje, że w sytuacji, gdy w ocenie organu żądane informacje nie mogą być udostępnione ze względu na wystąpienie okoliczności określonych w art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. lub we wskazanych w tym przepisie ustawach szczególnych, to adresat wniosku zobowiązany jest podjąć rozstrzygnięcie o odmowie udostępnienia informacji publicznej w

tym zakresie. Rozstrzygnięcie to przybiera formę decyzji administracyjnej.

W związku z powyższym Sąd zobowiązał organ do załatwienia punktu 1 wniosku skarżącego w terminie 14 dni, zgodnie z oceną prawną i wskazaniami wyrażonymi przez Sąd w uzasadnieniu niniejszego wyroku (punkt I sentencji decyzji).

Sąd uznał, że organ dopuścił się beczynności w rozpoznaniu wniosku skarżącego w zakresie wymienionym w punkcie I wyroku i beczynność ta nie ma miejsca z rażącym naruszeniem prawa (punkt II sentencji wyroku). O rażącym naruszeniu prawa mówimy przede wszystkim, jeżeli beczynność jest wynikiem lekceważącego traktowania przez organ swoich obowiązków. Sąd nie dopatrzył się rażącego naruszenia prawa, albowiem organ procedował w celu udzielenia odpowiedzi na wniosek skarżącego, wysyłając do skarżącego stosowne pismo. Nieudostępnienie żądanej informacji zgodnie z oczekiwaniami wnioskodawcy 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), w zakresie wniosku skarżącego o wymierzenie organowi grzywny oraz przyznania sumy pieniężnej z uwagi na niestwierdzenie przez Sąd rażącego naruszenia prawa przez organ.