

# CZASOPISMO INDICIUM

## **Redaktor naczelny**

FRANCISZEK SKAWIŃSKI

## **Redaktorzy**

Piotr Padamczyk  
Bartosz Gembalczyk  
Maja Baranowska

## **Adres redakcji**

Tytusa Chałubińskiego 9 lok. 2  
02-004 Warszawa

## **Adres korespondencyjny**

Skrytka pocztowa 528  
00-950 Warszawa

## **Wydawca**

Fundacja “Indicium”  
Tytusa Chałubińskiego 9 lok. 2  
02-004 Warszawa

## **Skład z wykorzystaniem**

L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X

Czasopismo udostępniane jest na licencji  
CC Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe



Nr 4/2024 (28)  
Warszawa 2024

ISSN: 2720-5444

# SPIS TREŚCI

|  |          |
|--|----------|
| <b>Orzecznictwo</b>  | <b>3</b> |
| 1. Suma informacji prostych jako informacja przetworzona: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie IV SA/Wr 650/23 . . . . .   | 3        |
| 2. Dyrektor Oddziału Wojewódzkiego NFZ jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie IV SA/Wr 650/23 . . . . . | 14       |
| 3. Poinformowanie wnioskodawcy o braku waloru informacji publicznej: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 23 kwietnia 2024 r. w sprawie II SAB/Ol 22/24 . . . . .                                   | 25       |

---

---

# ORZECZNICTWO

---

---

## 1.

**Suma informacji prostych jako informacja przetworzona**  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu  
z dnia 25 kwietnia 2024 r.  
IV SA/Wr 650/23

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie:

Sędzia WSA Pająkiewicz-Kremis (spr.)  
Sędzia WSA Daria Gawlak-Nowakowska  
Asesor WSA Ewa Kamieniecka

po rozpoznaniu w Wydziale IV na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 25 kwietnia 2024 r. sprawy ze skargi J. P. na decyzję Okręgowego Sądu Lekarskiego Dolnośląskiej Izby Lekarskiej z dnia 26 września 2023 r. nr 5/2023 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

**I. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Okręgowego Sądu Lekarskiego Dolnośląskiej Izby Lekarskiej z dnia 12 września 2023 r.;**  
**II. zasądza od Okręgowego Sądu Lekarskiego Dolnośląskiej Izby Lekarskiej na rzecz skarżącego J.P. kwotę 200 (słownie: dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

### Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 19 sierpnia 2023 r., skierowanym do Okręgowego Sądu Lekarskiego we Wrocławiu J. P. (dalej: wnioskodawca, strona, skarżący) wniósł - w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej - o udostępnienie mu następujących informacji z urzędnictwa ewidencyjnego, o którym mowa w § 75 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów lekarskich dotyczących wszystkich spraw wniesionych w 2020 r.:

1. nadanych sygnatur;
2. dat wpływu;

3. krótkich opisów przypisanego czynu;
4. dat orzeczeń;
5. dat prawomocności orzeczeń.

W treści wniosku wnioskodawca poinformował, że wnosi o udostępnienie rzeczonych informacji w formie pliku elektronicznego formatu Excel (xls) lub tekstowego (csv czy txt) umożliwiającego ekstrakcję tekstu i wysłanie pliku na adres e-mail lub adres e-PUAP wnioskodawcy, ewentualnie, publikacją danych na stronie internetowej Izby.

Pismem z dnia 1 września 2023 r. organ poinformował wnioskodawcę, że informacje z punktu - 1,2,4 i 5 wniosku zostaną mu udostępnione w terminie do 10 października 2023 r. ze względu na ich ilość oraz możliwości organizacyjne Kancelarii OSL DIL we Wrocławiu, które uniemożliwiają udostępnienie ww. informacji w terminie 14 dni od złożenia wniosku.

Także pismem z dnia 1 września 2023 r. organ wezwał wnioskodawcę do wykazania, że uzyskanie informacji z punktu 3 wniosku, tj. dotyczącej krótkich opisów przypisanego czynu w zakresie wszystkich spraw, które wpłynęły do organu w 2020 r. jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Na wykazanie tej przesłanki organ wyznaczył wnioskodawcy termin 14 dni, pod rygorem wydania decyzji na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej: u.d.i.p.).

W piśmie z dnia 3 września 2023 r. wnioskodawca nie zgodził się z kwalifikacją punktu 3 wniosku jako dotyczącego informacji publicznej przetworzonej. W piśmie tym przedstawił również argumentację, która, jego zdaniem, świadczyła o spełnieniu przesłanki z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

W decyzji z dnia 12 września 2023 r. (bez numeru), wydanej na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.) w zw. z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) organ odmówił stronie udostępnienia informacji publicznej w przedmiocie udostępnienia informacji z urzędzenia ewidencyjnego, o którym mowa w § 75 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów lekarskich, dotyczących wszystkich spraw wniesionych w 2020 r. w zakresie krótkich opisów przypisanego czynu.

Organ stwierdził, że objęte odmową informacje mają charakter informacji publicznej przetworzonej albowiem ich zebranie wymaga znacznego nakładu pracy oraz nadprogramowych czynności organizacyjnych, polegających

jących na zgromadzeniu opisów przypisanych czynów, zanonimizowaniu niezbędnych danych i zestawieniu ich w pliku elektronicznym. W decyzji tej podkreślono, że organ prowadzi repetytorium w formie papierowej księgi, w której odręcznie umieszczane są krótkie opisy zarzucanych obwinionym lekarzom czynów. Ponadto, opisy czynów zamieszczane są w systemie elektronicznym - indywidualnie dla każdej ze spraw. Organ nie jest w posiadaniu pliku z żądanymi przez wnioskodawcę informacjami. Przygotowanie dla wnioskodawcy informacji, o które wnosi, to duży ciężar organizacyjny ze względu na to, że każdy z opisów musiałby zostać odręcznie przepisany do pliku elektronicznego w formie zanonimizowanej. Jest to duże obciążenie dla organu, który jest znacznie obciążony ilością wpływających spraw i związanymi z tym faktem obowiązkami. Następnie organ stwierdził, że żądając udostępnienia informacji publicznej przetworzonej wnioskodawca powinien wykazać to, w jakim zakresie udostępnienie tej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, tj. w jaki sposób zamierza wykorzystać uzyskane informacje dla poprawy funkcjonowania organów administracji publicznej i lepszej ochrony interesu publicznego. W nawiązaniu do powyższego organ podniósł, że wnioskodawca nie wykazał w jaki konkretny sposób i w jakim zakresie zamierza wykorzystać wnioskowane informacje przy pracach nad kodeksem etyki lekarskiej. Formułowane przez wnioskodawcę zastrzeżenia, że prowadzenie podstawowych urzędzeń ewidencyjnych może odbiegać od treści regulaminu nie znajduje uzasadnienia w realiach pracy organu. W podsumowaniu organ stwierdził, że wnioskodawca nie wykazał w zakreślonym przez organ terminie dłaczego uzyskanie informacji publicznej (przetworzonej) w żądanym zakresie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, co uzasadnia wydanie decyzji o odmowie udostępnienia takiej informacji.

Skarżący nie zgodził się z wydanym rozstrzygnięciem i wystąpił z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, kwestionując przetworzony charakter wnioskowanych informacji oraz podważenie wykazania przez niego spełnienia przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego.

Organ, po ponownym rozpoznaniu sprawy, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 17 ust. 2 i art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. decyzją z dnia 26 września 2023 r., nr 5/2023, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z dnia 12 września 2023 r.

W uzasadnieniu tej decyzji podtrzymał stanowisko w zakresie wystąpienia ustawowych przesłanek do odmowy udzielenia informacji publicznej. W rozwinięciu tej argumentacji organ przytoczył brzmienie art. 3 ust. 1

pkt 1 u.d.i.p., a następnie wyjaśnił pojęcie informacji przetworzonej oraz pojęcie szczególnie istotnego interesu publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. W odniesieniu do przyjętej kwalifikacji informacji publicznej jako przetworzonej organ powtórzył argumentację przedstawioną w decyzji z dnia 12 września 2023 r. dodając, że w 2020 r. do organu wpłynęły 34 wnioski o ukaranie i 39 zażaleń na postanowienia lub zarządzenia Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej; w 2021 r. wpłynęło zaś 50 wniosków o ukaranie i 39 zażaleń; w 2022 r. 53 wnioski o ukaranie i 50 zażaleń, zaś w 2023 r. jak dotychczas 35 wniosków o ukaranie i 36 zażaleń. Wskazując na powyższe organ argumentował, iż biorąc pod uwagę specyfikę prowadzonych postępowań, tj. niedługi czas prowadzenia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy ze względu na krótki czas przedawnienia przewinień dyscyplinarnych (wynoszący 5 lat) oraz fakt, że członkowie Okręgowego Sądu Lekarskiego to w większości czynni zawodowo lekarze, organ jest znacznie obciążony ilością prowadzonych spraw. Akcentując fakt przeciążenia obowiązkami, a nadto okoliczność, iż nie jest w posiadaniu pliku z żądanymi przez stronę informacjami (by udostępnić stronie żadaną informację organ musiałby ponieść duży ciężar organizacyjny ze względu na to, że każdy z opisów musiałby zostać ręcznie przepisany do pliku elektronicznego w formie zanonimizowanej) organ podtrzymał stanowisko o przetworzonym charakterze żądanej informacji publicznej. Zwrócił uwagę, że w opisie czynu znajdują się najczęściej dane osobowe obwinionego lekarza, pacjenta, miejsce popełnienia czynu i inne dane, które wymagają anonimizacji.

Na tle wymogu z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. organ podzielił także wyrażone w decyzji z dnia 12 września 2023 r. stanowisko, że wnioskodawca “nie wykazał możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, a także, dlaczego przekazanie krótkich opisów czynów z urzędnictwa ewidencyjnego, o którym mowa w § 75 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów lekarskich (repertorium) miałyby być szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W skardze do tut. Sądu strona zakwestionowała stanowisko przyjęte w decyzjach z dnia 26 września i 12 września 2023 r. stwierdzając w pierwszej kolejności, że dokonana przez organ kwalifikacja zawnioskowanej informacji publicznej jako informacji przetworzonej, nie miała podstaw. Jak argumentowała, objęte odmową żądanie wniosku dotyczyło “34 skróconych opisów”, które są umieszczone w uporządkowanym (jedna kolumna) elektronicznym zbiorze informacji, będącym w posiadaniu organu (na dowód czego

załączyła kserokopię rocznego sprawozdania organu za 2020 r.). Zwróciła uwagę, iż sam organ przyznał w zaskarżonej decyzji, że “opisy czynów zamieszczane są w systemie elektronicznym - indywidualnie dla każdej sprawy”. Wskazała, że zgodnie z uzyskaną wcześniej informacją, wskazany system elektroniczny, mający nazwę FINN, ma możliwość wyselekcjonowania każdego z pól według dowolnie wybranego kryterium, w tym kryterium czasowego. Wyjaśniła, iż wprowadzenie danych w systemie FINN ma między innymi na celu ułatwienie wyszukiwania i ekstrakcji informacji. Zdaniem strony skarżącej, udostępnienie spornych informacji wiąże się dla organu jedynie z obowiązkiem przeniesienia danych, bez konieczności przeprowadzenia odpowiednich analiz, obliczeń, selekcji, czy zmiany treści lub innego działania intelektualnego na zbiorze informacji prostych. W skardze podniesiono, że organ nie podał w uzasadnieniu decyzji jak długi jest skrótowy opis czynu, natomiast z informacji uzyskanych od innych okręgowych sądów lekarskich strona posiada wiedzę o tym, że skrótowe opisy mogą być nawet kilkuwyrazowe np. “zaległości składowe”.

Strona skarżąca nie podzieliła także stanowiska organu odnośnie do niewystąpienia w sprawie szczególnej istotności dla interesu publicznego w udostępnieniu zawnioskowanych danych. Podniosła, że znajomość interpretacji Kodeksu Etyki Lekarskiej przez sądy lekarskie, w tym organ, ma szczególne znaczenie dla wskazania kierunku właściwych zmian treści tegoż Kodeksu. Strona wskazała także na swoje możliwości w tym zakresie. Zwróciła nadto uwagę, że prowadzenie podstawowych urzędów ewidencyjnych może odbiegać od treści regulaminu. Jak dodała, wiedza o sposobie rejestrowania zmian pozwoli też wskazać na konieczne zmiany w zapisie Regulaminu mające na celu usprawnienie pracy organu oraz umożliwienie każdemu obywatelowi dostępu do podstawowych informacji dotyczących orzeczeń organu.

Skarżący dodał, że organ, wydając zaskarżoną decyzję, nie miał na względzie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, a także naruszył art. 7 i art. 7a § 1 k.p.a.

W odpowiedzi na skargę podmiot zobowiązany wniósł o oddalenie skargi. Podejmując polemikę z argumentacją przedstawioną w skardze organ podniósł, że system FINN daje możliwość wyselekcjonowania spraw według kryterium czasowego, jednakże nie istnieje narzędzie, które pozwala na prostą ekstrakcję wnioskowanych przez skarżącego informacji. Jediną możliwością aby udostępnić skarżącemu żądane przez niego informacje jest ręczne przepisanie lub skopiowanie opisów czynów do odrębnego pliku

i następnie dokonanie ich anonimizacji. Zdaniem organu, argumentacja przedstawiona w skardze nie podważyła oceny, że skarżący nie wykazał przesłanki z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Skarżący powołuje się na to, że posiada liczne znajomości pośród dużej grupy lekarzy, jest delegatem na Zjazd OIL w Warszawie, jest nauczycielem akademickim, a także ma bezpośrednie kontakty z Dziekanem Wydziału Lekarskiego i Rektorem WUM, jak i spotyka się z członkami Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej i Prezesem. Nie można jednak tracić z pola widzenia, że samorząd lekarski posiada własne organy i narzędzia za pośrednictwem których prowadzi działalność zarówno dydaktyczną, jak i legislacyjną, której efektem są działania podejmowane na rzecz samorządu lekarskiego, w tym realizowanie postulatów środowiska lekarskiego.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm., dalej u.p.p.s.a.) wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji w toku postępowania nie naruszyły przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania w sposób, który miał lub mógł mieć wpływ na wynik sprawy. Należy również pamiętać, że sądowa kontrola legalności zaskarżonych orzeczeń administracyjnych sprawowana jest wyłącznie w granicach danej sprawy, a sąd nie jest związany zarzutami, wnioskami skargi, czy też powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 u.p.p.s.a.).

Rozpoznając sprawę w świetle powołanych wyżej kryteriów Sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Istotą sporu w niniejszej sprawie była kwestia ustalenia, czy zachodziły uzasadnione podstawy do wydania przez podmiot zobowiązany decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej przetworzonej. Dlatego też kluczowe znaczenie dla oceny legalności zaskarżonego rozstrzygnięcia miało stwierdzenie, czy zawnioskowane przez stronę informacje mają właśnie taki charakter.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia informacji przetworzonej. Stanowi ona jedynie w art. 3 ust. 1 pkt 1, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania in-



formacji publicznej, w tym informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Na trudność określenia granicy pomiędzy informacją publiczną przetworzoną, a informacją prostą, udostępnioną po wykonaniu w odniesieniu do niej pewnych czynności umożliwiających jej udostępnienie, zwraca się uwagę w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zauważając, że powyższy problem pojawia się m.in. wówczas, gdy wnioskodawca żąda przedstawienia mu wielu informacji prostych. W tym zakresie dominuje stanowisko, że w pewnych przypadkach suma informacji prostych posiadanych przez adresata może przekształcić się w informację przetworzoną, jeżeli uwzględnienie wniosku wymaga ich zgromadzenia poprzez przegląd materiałów źródłowych, w których są zawarte, a ilość informacji prostych konieczna dla sporządzenia informacji wskazanej we wniosku jest znaczna i angażuje po stronie wnioskodawcy środki i zasoby konieczne dla jego prawidłowego funkcjonowania (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1199/11, oraz z dnia 17 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 416/12 - dostępne w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, podobnie jak pozostałe orzeczenia przywołane w niniejszym uzasadnieniu).

W rozpatrywanej sprawie organ przyjął, że żądana przez skarżącego informacja publiczna ma charakter informacji przetworzonej albowiem podmiot zobowiązany nie dysponuje rzeczoną informacją publiczną w takiej postaci w jakiej żąda jej wnioskodawca (organ nie jest w posiadaniu pliku z żądanymi przez stronę informacjami), nadto, przygotowanie żądanej informacji publicznej wiązałoby się z dużym obciążeniem organizacyjnym ze względu na to, że każdy z opisów czynów musiałby zostać ręcznie przepisany do pliku elektronicznego w formie zanonimizowanej. W uzupełnieniu tej argumentacji organ wskazał w szczególności na ilość wniosków o ukaranie, jakie wpłynęły do niego w latach 2020-2023 r., podając, że w samym roku 2023 r. (na dzień wydania zaskarżonej decyzji) wpłynęły 34 wniosku o ukaranie.

Oceniając stanowisko organu Sąd doszedł do przekonania, że wskazane uzasadnienie nie może świadczyć o przetworzonym charakterze zawnioskowanych danych. Podmiot zobowiązany, chcąc wezwać stronę do wykazania szczególnego interesu publicznego, a następnie podejmując rozstrzygnięcie odmowne, nie może poprzestać jedynie na ogólnikowym podaniu argumentów, które jego zdaniem przemawiają na rzecz uznania informacji publicznej za przetworzoną. Zobligowany jest on bowiem do wykazania

zakresu nakładów, jakie musi ponieść, ich czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników, konkretnej ilości koniecznych do przeanalizowania i zanonimizowania dokumentów, czy też innego rodzaju okoliczności mogących zakłócić normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudnić wykonywanie przypisanych mu zadań (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1645/14, z dnia 5 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 863/14, i z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 792/11).

W ocenie Sądu, na podstawie przedstawionych w zaskarżonej decyzji argumentów nie można ocenić, czy istotnie punkt 3 wniosku 19 sierpnia 2023 r. dotyczy informacji publicznej przetworzonej. Wypada w tym miejscu przypomnieć, że wspomniany punkt wniosku dotyczył udostępnienia (w formie elektronicznej) krótkich opisów czynów, jakie zostały przypisane lekarzom w toku postępowania dyscyplinarnego w roku 2020 r. Zgodnie z informacją pomieszczoną w zaskarżonej decyzji, w roku, do którego odnosi się żądanie wniosku (2020 r.) wpłynęły do organu 34 wnioski o ukaranie. Prima facie, nie jest to ilość, która już na pierwszy rzut oka dawałaby podstawy do przyjęcia, że żądanie udostępnienia informacji objętych żądaniem z punktu 3 i stanowi informację publiczną przetworzoną. Wykazanie tej przesłanki wymagałoby wykazania, że, istotnie, przygotowanie tej informacji wiązałoby się z ponadstandardowym nakładem pracy, zakłócającym bieżące funkcjonowanie adresata wniosku. Tymczasem organ, poza przedstawieniem ilości wniosków o ukaranie jakie wpłynęły do niego w 2020 r. oraz w latach kolejnych, następnie, zarzutem, że prowadzi repertorium w formie papierowej księgi, w której odrębnie umieszczane są krótkie opisy zarzucanych obwinionym lekarzom czynów nie przedstawił żadnych konkretnych argumentów, które dawałyby podstawę do zaaprobowania stanowiska, że istotnie, żądanie z punktu 3 wniosku dotyczy informacji publicznej przetworzonej. W szczególności, organ przemilczał w decyzji to, czy opisy przypisanych obwinionym lekarzom czynów za rok, do którego odnosi się żądanie wniosku, są rozbudowane, czy krotkie, a w konsekwencji, ile czasu zajęłoby przepisywanie tych czynów na nośnik elektroniczny w celu przygotowania informacji zgodnej z żądaniem wnioskodawcy.

Potrzeba wyczerpującego przedstawienia powyższych kwestii wynika również z wymogów formy, w jakiej podmiot zobowiązany winien podjąć rozstrzygnięcie w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 1 u.d.i.p., do rozstrzygnięcia wydawanego w tym przedmiocie należy stosować odpowiednio regulację art. 16 u.d.i.p.,

odsyłającego z kolei w ust. 2 do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. W myśl zaś art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 k.p.a. decyzja musi zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, na które składają się w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, a także wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

W kontekście niniejszej sprawy oznaczało to zatem konieczność wyczerpującego i szczegółowego przedstawienia w uzasadnieniu podjętej decyzji okoliczności przemawiających za odmową udostępnienia danych publicznych, takich jak choćby ilość pracowników, których należało zaangażować do przygotowania wnioskowanej informacji publicznej oraz szacowane ich zaangażowanie czasowe. Tymczasem danych takich w zaskarżonej decyzji zabrakło. Nie można przy tym nie zauważyć, że stanowisko organu w warstwie argumentacyjnej nie jest spójne, albowiem organ w decyzji z dnia 26 września 2023 r. organ jednocześnie podał, że opisy czynów są zamieszczane w systemie elektronicznym indywidualnie dla każdej ze spraw. W ocenie Sądu, okoliczność, że organ nie dysponuje gotowym zestawieniem opisów czynów zarzuconych obwinionym lekarzom w toku postępowania dyscyplinarnego samo przez się nie może stanowić uzasadnionego argumentu dla przyjęcia, że w sprawie mamy do czynienia z informacją publiczną przetworzoną. W nawiązaniu do argumentacji organu trzeba dodatkowo dostrzec, że anonimizacja danych - sama w sobie - także nie może stanowić wystarczającej podstawy do odmowy udzielenia informacji publicznej. Czynność ta polega jedynie na przekształceniu informacji, a nie jej przetworzeniu, stąd informacja prosta nie zmienia się w informację przetworzoną poprzez sam proces anonimizacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 865/17, oraz wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych w Lublinie z dnia 22 marca 2018 r., sygn. akt II SAB/Lu 175/17, oraz w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Go 538/15).

Nie oznacza to oczywiście, że anonimizacji danych nie będzie miała wpływu na proces przetwarzania informacji publicznej. Niekiedy bowiem może się zdarzyć tak, że jej zakres będzie na tyle znaczny, aby czynności konieczne do udzielenia odpowiedzi na wniosek uznać za przetworzenie danych. Na podstawie treści zakwestionowanej decyzji nie sposób jednak przyjąć, że tak właśnie jest w niniejszej sprawie.

Uzasadnienie badanej decyzji nie przedstawia również właściwie oceny

spełnienia przez skarżącego przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego. Organ bowiem poprzestał jedynie na stanowisku, że skarżący ma zamiar zrealizować swoje indywidualne cele w ramach prowadzonej działalności zawodowej i dydaktycznej oraz że nie wykazał on możliwości wykorzystania pozyskanych danych dla dobra ogółu. Taki pogląd należy zaś traktować co najwyżej jako podsumowanie pewnego procesu myślowego, a nie zrelacjonowanie jego przebiegu w treści decyzji, co powinno się w niej koniecznie znaleźć, a czego w niniejszej sprawie zabrakło (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2023 r., sygn. akt IV SA/Wr 450/23).

Ostatnią kwestią, na którą należy zwrócić uwagę był fakt, że obie decyzje wydane przez organ zostały podpisane przez tę samą osobę. W przypadku organu kolegialnego, jakim był podmiot zobowiązany, powinny obowiązywać zaś takie zasady reprezentacji, które gwarantowałyby stronie możliwość rozpoznania wniesionego środka odwoławczego przez odrębny skład osobowy. Jego uzewnętrznieniem pozostaje wszakże osoba podpisująca decyzję. W toku postępowania w sprawie dostępu do informacji publicznej wskazana reguła powinna zostać przez organ wdrożona, gdyż chociaż podmiot zobowiązany nie jest organem władzy publicznej, to jednak poprzez odesłanie z art. 17 ust. 1 u.d.i.p. do decyzji przez niego wydanych mają odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.a.

Reasumując, z uwagi na stwierdzone uchybienia procesowe, sprowadzające się do wadliwego i niespełniającego, określonych w art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 k.p.a., wymogów sporządzenia uzasadnienia zaskarżonej decyzji, Sąd nie miał możliwości zapoznania się z pełną argumentacją podmiotu zobowiązanego względem przetworzonego charakteru żądanych przez stronę informacji. Dlatego też na tym etapie postępowania przedwczesne byłoby dokonanie wiążącej oceny zawnioskowanych danych w kontekście powołanych przez stronę zarzutów.

Mając na uwadze powyższe okoliczności Sąd, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 135 p.p.s.a., orzekł o uchyleniu zaskarżonej decyzji i poprzedzając ją decyzji organu z dnia 12 września 2023 r.

O kosztach postępowania sądowego, obejmujących wpis od skargi w kwocie 200 zł, orzeczono w pkt II sentencji wyroku na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a.

Wskazania co do dalszych czynności wynikają wprost z treści uzasadnienia niniejszego wyroku i sprowadzają się do uwzględnienia dokonanej

przez Sąd wykładni przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w odniesieniu do sytuacji faktycznej ustalonej w przedmiotowej sprawie. Następnie organ zobowiązany będzie do ponownego rozpatrzenia złożonego wniosku, na podstawie właściwie zastosowanych przepisów tej ustawy, z zachowaniem prawidłowego trybu procedowania.

**2.****Dyrektor Oddziału Wojewódzkiego NFZ jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach  
z dnia 24 kwietnia 2024 r.

IV SA/Wr 650/23

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w składzie:

Sędzia WSA Sylwester Miziołek

Sędzia WSA Renata Detka

Asesor WSA Jacek Kuza (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 24 kwietnia 2024 r. na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym sprawy ze skargi M. Z. na bezczynność Dyrektora Świętokrzyskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w Kielcach w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. zobowiązuje Dyrektora Świętokrzyskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w Kielcach do rozpatrzenia wniosku M. Z. z 27 kwietnia 2022 r., w terminie 14 dni od daty zwrotu organowi akt sprawy wraz z odpisem prawomocnego wyroku;
- II. stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności, która nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
- III. zasądza od Dyrektora Świętokrzyskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w Kielcach na rzecz M. Z. kwotę (...) (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

**Uzasadnienie**

(...) Spółka akcyjna w Z. (zwana dalej "Spółką") wniosła skargę z 13 czerwca 2022 r. na bezczynność Dyrektora Świętokrzyskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Kielcach w zakresie rozpatrzenia wniosku z 27 kwietnia 2022 r. o udzielenie informacji, cyt.:

"- dlaczego (...) S.A. nie otrzymała od Świętokrzyskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Kielcach aneksu do łączącej ww. strony umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju świadczenia pielęgnacyjnego i opiekuńczego w ramach opieki długoterminowej w przedmiocie

podniesienia wartości świadczeń; - czy do ww. umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze w ramach opieki długoterminowej nr (...) zostanie sporządzony Aneks na kolejny okres czy też Świętokrzyski Oddział Wojewódzki NFZ w Kielcach planuje przeprowadzenie konkursu na świadczenia będące przedmiotem umowy.”

Spółka zarzuciła organowi naruszenie:

1) art. 61 ust. 1 Konstytucji RP poprzez nieudostępnienie informacji publicznej na ww. wniosek;

2) art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej zwanej “u.d.i.p.”) poprzez nieudostępnienie informacji publicznej pomimo złożonego wniosku.

W uzasadnieniu skargi skarżąca podniosła, że pismem z 26 maja 2022 r. precyzowała, iż wniosek z 27 kwietnia 2022 r. (oraz inne pismo z 4 maja 2022 r.) zostały złożone w trybie dostępu do informacji publicznej. Wyjaśniła, że organ w związku z otrzymaniem dodatkowych środków finansowych z budżetu Państwa podnosi innym świadczeniodawcom wysokość kwoty zobowiązania Funduszu wobec danego świadczeniodawcy z tytułu realizacji kontraktu z NFZ. Tymczasem Spółka nie otrzymała takiej podwyżki. Co do drugiego z pytań skarżąca wskazała, że z 30 czerwca 2022 r. kończy się umowa o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze w ramach opieki długoterminowej nr (...). Na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 możliwe jest przedłużenie umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego lub stanem epidemii. Organ przedłuża trwanie umów z innymi podmiotami. Przedłużenie umowy nie nastąpiło jednak w stosunku do ww. umowy.

Mając na uwadze powyższe strona skarżąca wniosła o zobowiązanie organu do rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej z 27 kwietnia 2022 r., stwierdzenie, że beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor Świętokrzyskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Kielcach wniósł o jej oddalenie.

Organ przedstawił stan faktyczny sprawy i podniósł, że w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej zasadnicze znaczenie ma kwestia określenia, czy żądana przez wnioskodawcę informacja ma charakter infor-

macji publicznej w rozumieniu u.d.i.p. Organ podkreślił, że w tej sprawie Spółka zwróciła się z pytaniem dotyczącym realizacji jej indywidualnych interesów.

W ocenie organu informacje, o które wniosowała Spółka nie mają znaczenia dla większej ilości osób, grup obywateli czy też nie są istotne dla funkcjonowania organów państwa, dotyczą zaś tylko i wyłącznie interesów skarżącej. Organ dodał, że obecnie skarżąca i NFZ znajdują się w trakcie sporu sądowego. Przed Sądem Okręgowym w Kielcach toczy się bowiem sprawa z powództwa Spółki o ustalenie istnienia umowy pomiędzy stronami (sygn. akt I C (...)), w której organ stoi na stanowisku, że łącząca strony umowa uległa rozwiązaniu 28 lutego 2021 r.

Nadto organ wskazał, że jak wynika z Urzędowego Poświadczenia Doręczenia, 2 czerwca 2022 r. Spółka otrzymała odpowiedź na pytania zgłoszone w ww. wniosku. Wobec powyższego zarzut skarżącej dotyczący bezczynności, organ uznał za całkowicie chybiony. Podkreślił, że okoliczność, iż nie przedstawiono Spółce do podpisu aneksu podwyższającego wycenę świadczeń umownych nie oznacza, że organ pozostaje w bezczynności - strony są obecnie w sporze sądowym w zakresie istnienia umowy.

Sumując organ stwierdził, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem Spółka nie wystąpiła o udzielenie informacji, która ma charakter informacji publicznej, a także nie zachodzą przesłanki do stwierdzenia bezczynności organu, gdyż na zgłoszone przez skarżącą pytania organ udzielił pisemnej odpowiedzi.

Wyrokiem z 17 sierpnia 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach oddalił opisaną wyżej skargę. Z kolei NSA wyrokiem z 20 lutego 2024 r. po rozpoznaniu skargi kasacyjnej (...) Spółka akcyjna w Z. od wyroku z 17 sierpnia 2022 r., uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Kielcach.

W uzasadnieniu wyroku NSA nie zgodził się z poglądem Sądu I instancji, że “ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być w szczególności podstawą do otrzymania informacji we własnej sprawie”.

NSA wskazał, że określenie sprawy jako “publicznej” wskazuje, że jest to sprawa ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu). Takie rozumienie pojęcia “sprawa publiczna” związane właśnie z władzą publiczną i wspólnotą publicznoprawną oraz jej funkcjonowaniem, trafnie akcentuje się w doktrynie i orzecznictwie. Sprawy niezwiązane ze wspólnotą publiczną - określane czasami w pi-



śmiennictwie jako sprawy “sfery prywatnej” tj. dotyczące kwestii właśnie prywatnych, osobistych, intymnych (dane osobowe, życie prywatne, rodzinne), związanych z dobrami osobistymi, nie są sprawami publicznymi. Granica pomiędzy sprawą “publiczną” a sprawą “prywatną” jest zatem jednocześnie jedną z granic pomiędzy informacją publiczną a informacją niepubliczną. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym na tle wykładni art. 61 ust. 1 Konstytucji i art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wypracowano stanowiska ułatwiające kwalifikowanie określonej informacji jako publicznej, m.in. przyjęto, że nie ma znamion informacji publicznej informacja dotycząca bezpośrednio sfery ad personam i wiążąca się z ujawnieniem prywatnych danych określonej osoby. Przyjęto również, że przymiot informacji publicznej bez wątpienia posiadają dokumenty urzędowe organu (będące dowodem tego, co w nich urzędowo stwierdzono, zatwierdzono lub podano), wytworzone w ramach realizacji powierzonych mu zadań, a więc dokumenty powstałe w związku z prowadzeniem konkretnych spraw. Natomiast wbrew stanowisku Sądu I instancji kryterium rozróżnienia sprawy publicznej od niepublicznej, a tym samym informacji publicznej od innej informacji nie jest kryterium interesu wnioskodawcy w uzyskaniu informacji publicznej. Cel i motywy, które towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu żądania udostępnienia informacji publicznej, mają charakter subiektywny i mogą mieć znaczenie przy ocenie sposobu czynienia użytku przez wnioskodawcę z przysługującego mu publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej. Sposób czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego wiąże się z problematyką “używania” tego prawa, w tym również jego nadużywania. Zatem ewentualne zjawisko nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej może być brane pod uwagę nie na etapie dokonywania wykładni art. 1 ust. 1 u.d.i.p., lecz na etapie późniejszym, tj. po stwierdzeniu, że wnioskowana informacja odpowiada ustawowemu pojęciu informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, a zatem na etapie oceny prawidłowości korzystania z publicznego prawa dostępu do takiej informacji. Dopiero sposób czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, a tym samym i interesu stanowiącego podstawę tego prawa może być analizowany z perspektywy ewentualnego zjawiska nadużywania tego prawa. Odmowa ochrony nie następuje jednak poprzez zakwestionowanie przedmiotu określonego prawa, lecz wiąże się z odmową realizacji roszczenia, które z niego wynika, co w przypadku prawa dostępu do informacji publicznej powinno nastąpić poprzez wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Nieprawidłowe jest stanowisko Sądu I instancji, z którego wynika, że jeśli celem wniosku jest realizacja subiektywnego indywidualnego interesu podmiotu, który go złożył, to wniosek ten nie dotyczy z tego właśnie powodu informacji o sprawie publicznej. Przyjęcie takiej interpretacji prowadzi do konkluzji, zgodnie z którą - wbrew normatywnie określonego zakresowi podmiotowemu publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej - prawo to nie służy “każdemu”, a kwalifikacja określonej informacji jako informacji publicznej będącej przedmiotem tego prawa zależy od tego, kto występuje z wnioskiem o tę informację. Oznacza to, że ta sama informacja raz może mieć charakter informacji publicznej (gdy o jej udostępnienie wystąpi podmiot spoza “sprawy własnej”), a innym razem nie (gdy o jej udostępnienie wystąpi podmiot w “sprawie własnej”), co prowadzi do absurdałnego wniosku, że informacja o podejmowanej w takiej sprawie działalności bezpośrednio ukierunkowanej na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych byłaby dostępna dla “każdego”, za wyjątkiem osoby, której ta działalność dotyczy.

Podsumowując NSA stwierdził, że w sprawie doszło do wadliwej wykładni prawa materialnego, do niewłaściwego zastosowania art. 1 ust. 1 u.d.i.p., w sposób wyłączający prawo dostępu do informacji, która w ocenie Sądu I Instancji utraciła publiczny charakter wyłącznie z powodu dokonanej oceny interesu w jej uzyskaniu. Te względy zadecydowały o konieczności uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Kielcach na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. NSA orzekł również na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a. o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sprawa została rozpoznana ponownie w trybie uproszczonym, gdyż zgodnie z art. 119 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259), dalej “p.p.s.a.” sprawa może być rozpoznana w tym trybie jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność organu, przy czym zgoda stron na rozpatrzenie tej skargi w trybie uproszczonym nie była wymagana.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie trzeba zaznaczyć, że niniejsza sprawa była przedmiotem oceny przez Naczelny Sąd Administracyjny, który wyrokiem z 20 lutego

2024 r. uchylił wyrok WSA w Kielcach z 17 sierpnia 2022 r. w całości i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania. W tej sytuacji będzie miał zastosowanie art. 190 p.p.s.a., który stanowi, że Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny.

We wspomnianym wyroku NSA zostało przesądzone, że brak jest podstaw do utożsamiania pojęcia informacji publicznej z kwestią prawidłowości korzystania z tego prawa. Naczelnego Sąd Administracyjny przesądził też, że żądane przez skarżącą informacje nie mogą być uznane za informacje nie mające charakteru publicznych w rozumieniu u.d.i.p., tylko w oparciu o ustalenie, że skarżąca domagała się ich udostępnienia we własnej sprawie, celem realizacji jej indywidualnego interesu. NSA wskazał bowiem, że przyjęcie kryterium “sprawy własnej” jako kryterium dyskwalifikującego publiczny charakter informacji objętej żądaniem wniosku, dyskryminuje wnioskodawcę w stosunku do innych osób. Przyjęcie takiego kryterium prowadzi bowiem do konkluzji, zgodnie z którą wbrew normatywnie określone mu zakresowi podmiotowemu publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, prawo to nie służy “każdemu”, a kwalifikacja określonej informacji jako informacji publicznej będącej przedmiotem tego prawa zależy od tego, kto występuje z wnioskiem o tę informację, co z kolei oznacza, że ta sama informacja raz może mieć charakter informacji publicznej (gdy o jej udostępnienie wystąpi podmiot spoza “sprawy własnej”), a innym razem nie (gdy o jej udostępnienie wystąpi podmiot w “sprawie własnej”). Pogląd, zgodnie z którym nie można przy pomocy u.d.i.p. starać się o uzyskanie informacji w swojej własnej sprawie prowadziły do absurdu wniosku, że informacja o podejmowanej w takiej sprawie działalności bezpośrednio ukierunkowanej na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych byłaby dostępna dla “każdego” - za wyjątkiem osoby, której ta działalność dotyczy.

W związku z taką wykładnią Naczelnego Sąd Administracyjny wskazał, że WSA w Kielcach winien ponownie rozpoznać sprawę i ocenić charakter wnioskowanej informacji, a także ponownie ocenić, czy organ pozostawał w bezczynności w załatwieniu wniosku na podstawie przepisów u.d.i.p.

Rozpoznając ponownie sprawę i realizując wiążące wskazania zawarte

w wyroku NSA z 20 lutego 2024 r. należy wyjaśnić, że z art. 13 u.d.i.p., wynika, że udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (ust. 1), a jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot zobowiązany 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 (ust. 2). Wniosek o udzielenie informacji publicznej powinien być załatwiony albo przez udzielenie żądanych informacji (w formie czynności materialno-technicznej) albo przez wydanie decyzji o odmowie jej udostępnienia na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. albo przez zawiadomienie wnioskodawcy, że żądana informacja nie może być udzielona w trybie ustawy, bądź też przez wydanie decyzji o umorzeniu postępowania w sytuacji określonej w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. i per analogiam w sytuacji określonej w art. 15 ust. 2 ustawy, gdy wnioskujący wycofa uprzednio złożony wniosek. Art. 16 ust. 1 u.d.i.p. ma przy tym zastosowanie tylko wówczas, gdy konieczna jest odmowa udzielenia informacji lub umorzenie postępowania i spełniony jest warunek przedmiotowy (informacja ma charakter informacji publicznej) i podmiotowy (podmiot jest zobowiązany do udzielenia informacji publicznej). Jeżeli zaś wnioskodawca żąda udzielenia informacji, które nie są informacjami publicznymi lub takich informacji publicznych, w stosunku do których tryb dostępu odbywa się na odrębnych zasadach, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz zawiadamia wnoszącego, że żądane dane nie mieszczą się w pojęciu objętym przedmiotową ustawą lub że jej przepisy nie znajdują zastosowania ze względu na odmienne tryby dostępu (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, „Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz”, Wolters Kluwer 2016).

Odnosnie tego, że Dyrektor Świętokrzyskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Kielcach jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej - nie może być wątpliwości. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p., obowiązek udostępnienia informacji publicznej nałożony został na „podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego”. Narodowy Fundusz Zdrowia jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, a w jego skład wchodzi oddziały wojewódzkie Funduszu (art. 96 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy z 27

sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, (Dz. U. z 2024.146.t.j. z późn. zm.), dalej ustawy o świadczeniach zdrowotnych. Dyrektor Oddziału Wojewódzkiego NFZ jest podmiotem reprezentującym państwową jednostkę organizacyjną, a więc podmiotem wymienionym w art. 4 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej (por. wyrok WSA w Gdańsku z 2 października 2013 r., II SAB/Gd 157/13).

Oceniając charakter wnioskowanych do udostępnienia informacji Sąd stwierdził, co następuje.

Przepis art. 1 ust. 1 u.d.i.p. stanowi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną. Informacją publiczną jest zatem każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Ponadto jak podaje się w literaturze, sprawą publiczną jest działalność zarówno organów władzy publicznej, organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym. Sprawami publicznymi nie są jednak konkretne indywidualne sprawy danej osoby, zwłaszcza o charakterze prywatnym (I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, "Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny" LexisNexis 2008 r., s. 15).

Narodowy Fundusz Zdrowia jest podmiotem publicznym (państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną), w którego głównej kompetencji leży zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi - w uproszczeniu - na realizację polityki udzielania świadczeń zdrowotnych. Fundusz czynnie uczestniczy w kształtowaniu m.in. warunków udzielania jak i zakresu świadczeń zdrowotnych. Jako podmiot tego rodzaju dysponuje więc przekazanymi mu środkami o charakterze publicznym (rozporządza nimi i sprawuje nadzór nad ich prawidłowym wydatkowaniem przez świadczeniodawców). Wykonywanie nałożonych obowiązków (udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej), odbywa się na podstawie umowy cywilnoprawnej (o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej), jaka zawierana jest pomiędzy świadczeniodawcą, a dyrektorem właściwego oddziału wojewódzkiego NFZ - art. 132 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Okoliczność ta (fakt zawierania umów cywilnoprawnych) jest jednak tylko formą zapewniania udzielania świadczeń opieki zdrowotnej,

która nie powoduje, iż środki jakimi dysponuje Fundusz i którymi “płaci” za zamówione i wykonane usługi, tracą charakter publiczny. Nałożenie na NFZ obowiązku publikowania na stronie internetowej szczegółowych informacji o każdej zawartej umowie (art. 135 ust. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej) nie powoduje, iż z tej tylko przyczyny jest on zwolniony z obowiązku stosowania przepisów u.d.i.p. w odniesieniu do innych informacji o charakterze publicznym, nieobjętych dyspozycją art. 135 ust. 2 (por. wyrok NSA 1 września 2011 r., I OSK 1075/11).

Wśród tych innych informacji mieszczą się, w ocenie Sądu, również informacje o sposobie realizacji zawartych umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, o sposobie dysponowania dodatkowymi środkami uzyskanymi przez NFZ na świadczenia opieki zdrowotnej realizowane w ramach zawartych już umów, które to środki stanowią majątek publiczny, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. a u.d.i.p.). W informacji o sposobie dysponowania takimi dodatkowymi środkami mieści się również informacja o tym, dlaczego na realizację zawartych już umów, a w szczególności na podniesienie wartości świadczeń oferowanych w ramach tych umów, nie są przeznaczane te dodatkowe środki. Również to, czy po zakończeniu obowiązywania zawartej umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, zostanie przeprowadzony kolejny konkurs ofert na realizację takich świadczeń opieki zdrowotnej, czy też zawarcie nowej umowy nastąpi po przeprowadzeniu rokowań (art. 139 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej), bądź w innym jeszcze trybie, również stanowi informację o majątku państwowych osób prawnych, a nadto o trybie działania państwowych osób prawnych w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej, o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. b i lit. d u.d.i.p.). Nałożenie na NFZ obowiązku zamieszczania ogłoszenie zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 139 ust. 9, w celu przeprowadzenia postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w trybie konkursu ofert, nie zwalnia, w ocenie Sądu, podobnie jak ma to miejsce w przypadku realizacji zasady jawności z art. 135 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, z obowiązku stosowania przepisów u.d.i.p. w odniesieniu do innych informacji o charakterze publicznym, nieobjętych dyspozycją art. 139 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

Odnosząc powyższe rozważania do okoliczności niniejszej sprawy trzeba zauważyć, że przedmiotem wniosku strony skarżącej z 27 kwietnia 2022

r. były informacje dotyczące: sposobu realizacji łączącej strony umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju - świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze w ramach opieki długoterminowej do 30 czerwca 2022 r., tego, czy umowa ta zostanie przedłużona na kolejny okres, a także tego, czy Świętokrzyski Oddział Wojewódzki NFZ w Kielcach planuje przeprowadzenie konkursu na świadczenia będące przedmiotem tej umowy. Pierwsze z tych pytań związane było z informacją, na którą powołał się wnioskodawca, że NFZ przeznaczył dodatkowe środki na świadczenia opieki zdrowotnej, a Małopolski Oddział Wojewódzki NFZ w Krakowie, w związku z tymi dodatkowymi środkami przedstawił skarżącemu aneks do analogicznej umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Stąd wnioskujący o informację chciał wiedzieć, dlaczego jego umowa z Świętokrzyskim Oddziałem Wojewódzkim NFZ w Kielcach nie została aneksowana w przedmiocie podniesienia wartości świadczeń, względnie dlaczego wartość ww. świadczeń nie została w inny sposób uwzględniona w rozliczeniach z (...) S.A. Na pytanie to wnioskodawca nie uzyskał pełnej odpowiedzi, w szczególności w zakresie drugiej części tego pytania (pismo z 23 maja 2022 r. - k.32, wysłane jednak skutecznie przez organ dopiero w dniu 2 czerwca 2022 r. po ponownym ponagleniu strony), jak również odpowiedź ta nie została udzielona w terminie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p., tylko z trzytygodniowym opóźnieniem i dopiero po wysłaniu przez wnioskodawcę w dniu 18 i 31 maja 2022 r. ponagień (k. 29 i 31). Termin czternastodniowy z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. nie został również przedłużony w trybie, o jakim mowa w art. 13 ust. 2 tej ustawy.

Odnośnie pytania dotyczącego tego, czy Świętokrzyski Oddział Wojewódzki NFZ w Kielcach planuje przeprowadzenie konkursu na świadczenia będące przedmiotem wcześniejszej umowy stron o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, w czym w istocie mieściła by się też odpowiedź na pytanie o ewentualne przedłużenie umowy na kolejny okres - organ nie udzielił odpowiedzi.

Konsekwencją uznania wnioskowanych do udzielenia informacji za podlegające udostępnieniu informacje publiczne oraz braku ich udostępnienia, jak również braku wydania decyzji odmawiającej ich udostępnienia, było stwierdzenie bezczynności skarżonego Świętokrzyskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Kielcach i zobowiązanie go, na podstawie art. 149 § 1 p.p.s.a., do rozpatrzenia wniosku strony z 27 kwietnia 2022 r., w terminie 14 dni od dnia zwrotu organowi akt sprawy, co nastąpi po uprawomocnieniu się wyroku (punkt I wyroku).

Stwierdzając stan bezczynności organu, Sąd na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a. orzekł, że nie miała ona miejsce z rażącym naruszeniem prawa (punkt II wyroku). Oceniając tę kwestię Sąd wziął pod uwagę, że zakwalifikowanie naruszenia prawa jako rażącego musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykłe naruszenie. Rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym i ma miejsce w razie oczywistego lekceważenia wniosków skarżącego i znacznego natężenia braku woli załatwienia sprawy, jak też w razie ewidentnego niestosowania przepisów prawa.

Istotne wątpliwości prawne organu co do publicznego charakteru wnioskowanych do udostępnienia informacji, które to wątpliwości znalazły rozstrzygnięcie dopiero w wyroku NSA w Warszawie uchylającym korzystny dla organu wyrok WSA w Kielcach z 17 sierpnia 2022 r., nadto mylne przekonanie organu, że nie podlegają udostępnieniu informacje w “sprawie indywidualnej sprawiają, że nie można w żadnym razie przyjąć, aby odpowiadając na wniosek skarżącej spółki pismem z 23 maja 2022 r. - organ dopuścił się rażącego naruszenia prawa.

Orzeczenie o kosztach, zawarte w pkt III wyroku, znajduje oparcie w art. 200 p.p.s.a. Zasądzona kwota obejmuje wpis sądowy uiszczony przez skarżącą spółkę w wysokości (...) zł.



**3.****Poinformowanie wnioskodawcy o braku waloru informacji publicznej**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie

z dnia 23 kwietnia 2024 r.

II SAB/Ol 22/24

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie:

**Sędzia WSA Katarzyna Matczak (spr.)****Sędzia WSA Ewa Osipuk****Asesor WSA Tadeusz Lipiński**

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 23 kwietnia 2024 r. sprawy ze skargi W. B. na bezczynność Wójta Gminy Banie Mazurskie w udostępnieniu informacji publicznej

**I. oddala skargę.****Uzasadnienie**

Z przekazanych Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie akt sprawy wynika, że W. B. (dalej jako: „strona”, „skarżący”) w dniu 30 października 2023 r. złożył do Wójta Gminy (...) (dalej jako: „organ”) wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

1. Jaki organ gminy wydał decyzję o powstaniu składu opału (węgiel kamienny) na działce geodezyjnej Nr (...) w pobliżu budynku wielorodzinnego przy ul. (...).
2. Na jaki podmiot gospodarczy lub osobę fizyczną została wydana decyzja administracyjna lub umowa dzierżawy na prowadzenie składu opałowego we wskazanej lokalizacji.
3. Na jaki okres czasu podmiot gospodarczy lub osoba fizyczna uzyskała zgodę za utworzenie składu opału - węgla kamiennego.
4. Jakie kwoty wpłynęły do Gminy (...)/Urzędu Gminy (...) z tytułu działającego składu opału za okres trzech ostatnich miesięcy.
5. W przypadku bezumownego korzystania z części działki (...), jakie stawki gmina stosuje do podmiotów lub osób fizycznych prowadzących skład opału.

W odpowiedzi pismem z 10 listopada 2023 r. organ poinformował stronę, że:

1. Organ gminy nie wydał decyzji o powstaniu składu opału na działkę (...) przy ul. (...).
2. Nie wydano decyzji ani umowy dzierżawy dotyczącej prowadzenia składu opału na wskazanej lokalizacji.
3. Do tut. Urzędu nie wypłynął żaden wniosek dotyczący zgody na utworzenie składu opału.
4. Na terenie Gminy nie działa skład opału w związku z tym nie naliczono opłat z tego tytułu.
5. Odnośnie do bezumownego korzystania z działek stosuje się stawki wcześniej ustalone w umowie najmu/dzierżawy.

Pismem z 13 listopada 2023 r. skarżący zwrócił się do organu z kolejnym zapytaniem, wnosząc o udostępnienie informacji w zakresie:

1. Jakie czynności podjął organ gminy w stosunku do podmiotu lub osoby fizycznej zajmującej bezumownie część działki geodezyjnej Nr. (...) (załącznik mapa).
2. Jakie opłaty wniósł podmiot lub osoba fizyczna składająca od ponad trzech miesięcy 21 t węgla kamiennego za zajęcie części działki (załącznik zdjęcia).
3. Czy podmiot gospodarczy lub osoba fizyczna otrzymała pisemną lub ustną zgodę na bezumowne zajęcie wskazanej działki na składowanie węgla.

W odpowiedzi pismem z 24 listopada 2023 r. organ poinformował stronę, że:

1. Urząd Gminy w (...), ze względu na ważny interes społeczny, nie podejmował żadnych czynności związanych z tymczasowym wykorzystaniem części działki geodezyjnej nr (...).
2. Nie wniesiono żadnych opłat za korzystanie z części przedmiotowej nieruchomości.
3. W związku z wystosowaną do Urzędu prośbą, wyrażono ustną zgodę na doraźne wykorzystanie części wspomnianej działki, celem ustawienia na jej terenie palet z węglem. Decyzja ta umotywowana jest szczególnymi potrzebami związanymi z ogrzewaniem mieszkań Wspólnoty Mieszkaniowej (...) w trakcie obecnie trwającego okresu grzewczego.

Odrębnym pismem z tej samej daty organ poinformował skarżącego, że na dzień udzielania informacji na wniosek z 30 października 2023 r. Gmina nie posiadała informacji o bezumownym korzystaniu z działki nr

(...) (pow. 1,5461 ha). W odniesieniu do części działki, gdyż strona nie precyzuje jakiej części, Gmina informuje, że ma zawarte umowy dzierżawy w znacznej części przeznaczone na potrzeby Wspólnoty Mieszkaniowej, w szczególności zajęte pod wiaty lub pojemniki na odpady stałe. Wyjaśniono w jaki sposób są naliczane stawki czynszu za dzierżawę oraz obowiązki po zakończeniu umowy dzierżawy. Poinformowano, że aktualnie stawki minimalnego czynszu dzierżawy gruntu ustalane są w Zarządzeniu Nr 1(...) Wójta Gminy (...) z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu za dzierżawę gruntów stanowiących mienie Gminy (...).

W dniu 27 listopada 2023 r. skarżący poinformował organ, żeby zwrócił uwagę na to, że ten nie odpowiedział na jego wniosek w należyty sposób, ponieważ w swoim wniosku pytał o część działki geodezyjnej Nr (...). W związku tym wniósł o ponowną odpowiedź. Złożył w piśmie również prośbę o informację, na jakiej podstawie prawnej wydano ustną zgodę oraz kto ją wydał. Tym samym poprosił o przekazanie wniosku/prośby, na podstawie której została wydana ustna zgoda wraz z numerem ewidencyjnym, datą wpływu do Urzędu Gminy (...) tego wniosku/prośby. Wniósł również o informację, kto dokonał oceny „ważnego interesu społecznego” i na jakiej podstawie to zrobiono. Zapytał o definicję „ważnego interesu społecznego” i o podstawę prawną, w których przypadkach jest używany ważny interes społeczny. Na końcu swojego wniosku wniósł o wyjaśnienie dwóch różnych odpowiedzi, które zostały mu udzielone oraz wskazał brak spójności w odpowiedziach kierowanych do niego przez organ.

W piśmie z 11 grudnia 2023 r. organ zaznaczył, że w odpowiedzi na wcześniejszy wniosek o udostępnienie informacji publicznej z 13 listopada 2023 r. popełniono oczywistą omyłkę pisarską. W treści pisma o numerze sprawy (...), a dokładniej jego fragmencie oznaczonym jako Ad.1, zamiast części działki o numerze geod. (...), winna zostać bowiem wskazana część działki o numerze (...) (obręb geod. (...)). Organ podniósł, że ustna zgoda, nie na utworzenie składu opału, lecz na doraźne oraz tymczasowe wykorzystanie części nieruchomości oznaczonej nr ewid. (...) obr. geod. (...), celem ustawienia na jej terenie palet z węglem (do czasu przeniesienia worków z węglem do pomieszczenia, w którym składowany jest opał Wspólnoty (...)) została udzielona przez organ. Zgoda, o której mowa, została poprzedzona, również ustną, prośbą jednego z mieszkańców. Wskazane działanie nie stoi w sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, bowiem wspomniana działka jest własnością Gminy, a zgodnie z art. 31 ustawy

z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Nadmienił również, że nie jest możliwe oszacowanie liczby podmiotów czy osób, które, jak to określił skarżący, otrzymały od Wójta Gminy na podobnej zasadzie co Wspólnota Mieszkaniowa (...) ustną zgodę na wykorzystanie gruntów Gminy, ponieważ tego typu działania z reguły nie są ewidencjonowane.

Następnie w dniu 18 grudnia 2023 r. skarżący złożył podanie, w którym zwrócił się z prośbą o dzierżawę 60 m<sup>2</sup> gruntu z działki (...) należącej do zasobów Gminy, przylegającej do działki zabudowanej nr (...). Uzasadnił to tym, że wspomniana działka przylega bezpośrednio do jego mieszkania od strony południowej. Podczas i w wyniku prowadzonych prac remontowych budynku wielorodzinnego nr (...) przy ulicy (...) została zniszczona wierzchnia warstwa gruntu i tym samym ma zamiar rekultywować dzierżawioną część gruntu i doprowadzić glebę do stanu pierwotnego. Rekultywacja będzie polegać na naniesieniu warstwy gleby próchnicznej i obsianiu mieszankami traw trawnikowych.

W odpowiedzi, pismem z 18 stycznia 2024 r. organ poinformował stronę, że nie jest możliwa zgoda na wydzierżawienie części działki o nr. ewid. (...), obr. (...), położonej w miejscowości (...). W uzasadnieniu poinformowano, że część działki wokół budynku stanowi część wspólną mieszkańców wspólnoty (...). Wydzierżawienie wskazanego fragmentu działki w znaczny sposób utrudni korzystanie mieszkańcom z terenu wokół budynku. Grunt stanowiący nieruchomością wspólną winien umożliwić prawidłowe i racjonalne korzystanie z otoczenia budynku wszystkim mieszkańcom. Działka (...) nie należy do części wspólnej Wspólnoty Mieszkaniowej (...), tylko do Gminy, co wynika z map oraz informacji uzyskanej od organu. Częścią wspólną Wspólnoty Mieszkaniowej jest tylko nieruchomość zabudowana i jej części składowe po obrysie budynku nr (...).

W dniu 24 stycznia 2024 r. skarżący zwrócił się drogą elektroniczną do organu o wydanie odmownej decyzji administracyjnej, dotyczącej wniosku złożonego 18 grudnia 2023 r. w sprawie dzierżawy 60 m<sup>2</sup> gruntu z działki nr (...) należącej do zasobów Gminy (...) przylegającej do działki zabudowanej nr (...).

W jego ocenie z korespondencji i pism otrzymanych od urzędników działających w imieniu „wójta” wynikają sprzeczne i niejasne informacje co do władania działką geodezyjną nr (...) obręb (...).

W odpowiedzi pismem z 21 lutego 2024 r. organ poinformował stronę, że wydzierżawianie nieruchomości gminnych na okres do 3 lat ma uregulo-

wanie w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 35 tej ustawy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. W sprawie nie mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, dlatego też organ nie wydaje w tej sprawie decyzji administracyjnej.

Pismem z 13 lutego 2024 r. skarżący wywiódł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie na bezczynność organu, zarzucając niewykonanie czynności nakazanych prawem albo przez podejmowanie czynności prawnych lub faktycznie naruszających prawa osób trzecich. Wniósł o stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności i zasądzenie od organu na jego rzecz kosztów postępowania. Strona w skardze przytoczyła przebieg korespondencji z organem. Podniosła, że w jej ocenie organ dopuścił się dyskryminacji oraz naruszenia przepisów odnośnie do gospodarowania mieniem. Z jednej strony ustnie wyraża zgodę na trzymanie opału na nieokreślony czas bez ponoszenia przez wspólnotę (...) żadnych opłat z tego tytułu, natomiast na prośbę skarżącego nie wyraża zgody na wydzierżawienie części gruntu, zaznaczając, że wydzierżawiony fragment w znaczny sposób utrudni korzystanie mieszkańcom z terenu wokół budynku. Nadmienić tu należy, że od strony południowej budynku należącym do Wspólnoty Mieszkaniowej (...) nie istnieją żadne ciągi komunikacyjne piesze lub kołowe. Za zgodą Wójta usytuowany skład opałowy zajmuje ponad 40% miejsc parkingowych służących dla mieszkańców budynku od strony wschodniej. Odmowa organu wydzierżawienia części gruntu z działki (...) w celu rekultywacji po remoncie budynku (na koszt własny) jest o tyle dziwa, że ten sam organ gminy wydzierżawił część gruntu z działki (...), przylegający bezpośrednio do nieruchomości zabudowanej nr (...) osobie fizycznej zamieszkałej w budynku nr (...) (ulica (...)) jako ogród przydomowy. Wydzierżawiona część działki została ogrodzona przez dzierżawcę, a bezpośredni dostęp do budynku nr 2 został zablokowany.

W ocenie strony nie bez znaczenia dla wnoszonej skargi jest fakt, że w budynku nr (...) mieszka zastępca Wójta Gminy, a najbliższa rodzina zastępcy Wójta pracuje jako palacz C.O. w Wspólnocie Mieszkaniowej (...). Na dziewięć wspólnot mieszkaniowych funkcjonujących przy ulicy (...) tylko jedna wspólnota mieszkaniowa (...) cieszy się specjalnymi względami organów Gminy w kwestii gospodarowania mieniem gminy. W dnu składa-

nia skargi w Urzędzie Gminy skład opałowy WM (...) nadal funkcjonuje, z czego sporządzono dokumentację fotograficzną. W związku z zaistniałą sytuacją w ocenie skarżącego organ mógł dopuścić się przekroczenia swoich uprawnień wynikających m.in. z ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy wniósł o jej oddalenie, wskazując, że nie pozostaje w bezczynności, ponieważ odpowiadał w terminie ustawowym na wszystkie wnioski skarżącego.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył co następuje:**

Podnieść należy, że stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) sądy administracyjne sprawują kontrolę wykonywania administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Przy czym sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.) zwanej dalej: „ustawą p.p.s.a.”) Kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty administracyjne lub czynności z zakresu administracji publicznej, enumeratywnie wymienione w art. 3 § 2 ustawy p.p.s.a., jak również stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 tej ustawy stronie przysługuje skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a, a także stosownie do art. 3 § 2 pkt 9 skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Stosownie zaś do 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.

W takich sprawach można skutecznie wnieść skargę na bezczynność,

jeśli organ administracji publicznej nie załatwi sprawy w terminie określonym w przepisach art. 35-36 k.p.a., bądź w terminie wynikającym z innej ustawy regulującej sposób postępowania organów administracji.

Wyjaśnić pozostaje również, że z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie - ale mimo zaistnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu albo nie podjął stosownych czynności. Dla dopuszczalności skargi na bezczynność organu nie ma znaczenia okoliczność, z jakich powodów określona decyzja, postanowienie lub inny akt nie zostały dokonane, a w szczególności czy bezczynność została spowodowana zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu.

Udostępnianie zaś informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki i nie później niż w terminie 14 dni - art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej jako: „u.d.i.p.”, za wyjątkiem sytuacji przewidzianych w art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 2. Stosownie do art. 13 ust. 2 u.d.i.p. 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.

Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 1).

Ponadto trzeba mieć na uwadze, że zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji. Do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej, o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji przepisy art. 16 stosuje się odpowiednio. Wnioskodawca może wystąpić do podmiotu, o którym mowa w ust. 1, o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołania (art. 17 ustawy).

Na ograniczenia w zakresie udzielenia informacji publicznej wskazuje art. 5 u.d.i.p. Stosownie do tej regulacji prawnej organ może ograniczyć dostęp do żądanych informacji publicznych, np. ze względu na prywatność osoby fizycznej lub z uwagi na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawowo chronionych.

Nie jest natomiast odmową udzielenia informacji publicznej wskazanie, że się takich informacji nie posiada. Jednakże o tym fakcie organ winien powiadomić wnioskodawcę pisemnie, wskazując - jeśli posiada taką wiedzę, gdzie zainteresowany żądane informacje może uzyskać. Organ nie ma natomiast obowiązku wydawania w takiej sytuacji decyzji administracyjnej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2002 r., sygn. II SAB 289/02).

W sytuacji zaś, gdy wnioskodawca żąda udzielenia informacji, które nie są informacjami publicznymi lub takich informacji publicznych, w stosunku do których tryb dostępu odbywa się na odrębnych zasadach, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz zawiadamia jedynie wnoszącego, że żądane dane nie mieszczą się w pojęciu objętym przedmiotową ustawą (por. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z 20 czerwca 2002 r., sygn. II SA/Lu 507/02).

Stosownie do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. W art. 6 u.d.i.p. zawarto przykładowy katalog informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., o czym świadczy użyty w tym przepisie zwrot „w szczególności”.

Nadto podkreślić należy, że przedmiotem regulacji zawartej w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. są dane obiektywne, fakty, wydarzenia czy wiadomości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 27 lipca 2018 r., sygn. I OSK 2149/16).

Zgodnie z ugruntowanymi poglądami orzecznictwa, informacją publiczną jest każda informacja wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Pod pojęciem informacji publicznej należy rozumieć wszelkie fakty dotyczące spraw publicznych rozumianych jako działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i samorządów gospodarczych i zawodowych oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem publicznym.



Charakter publiczny należy przypisać tym informacjom, które odnoszą się do publicznej sfery działalności organów (por. wyrok WSA w Gdańsku z 28 września 2016 r., sygn. II SAB/Gd 13/16; wyrok NSA z 25 marca 2003 r., sygn. II SA 4059/02 - dostępne na stronie internetowej <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>), przy czym oceny tej należy dokonywać każdorazowo na gruncie konkretnej sprawy.

Przede wszystkim należy podkreślić, że o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, decyduje kryterium rzeczowe, a więc treść i charakter informacji.

Analiza treści art. 6 u.d.i.p. wskazuje na to, że przedmiotem wniosku może być jedynie informacja o zaistniałych faktach, a także o niektórych zamierzeniach organu odnoszących się do projektowania konkretnych aktów normatywnych. Za informację publiczną uznaje się zatem m.in. treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, lecz wykonującego zadania publiczne. Są nią zarówno dokumenty bezpośrednio przez podmioty te wytworzone, jak i te, których używają one przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od nich. Wnioskiem o udostępnienie informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej może być objęte pytanie o określony stan istniejący na dzień udzielania odpowiedzi, skierowane do podmiotu zobowiązanego według tej ustawy (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 września 2014 r., sygn. II SAB/Gd 97/14, CBOSA).

Skarżący w dniu 30 października 2023 r. złożył do organu wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie 5 punktów i pismem z 10 listopada 2023 r. organ udzielił odpowiedzi na zapytania zawarte we wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Następnie pismem z 13 listopada 2023 r. skarżący zwrócił się do organu z kolejnym zapytaniem obejmującym 3 punkty i na ten wniosek w piśmie z 24 listopada 2023 r. organ udzielił odpowiedzi na sformułowane pytania. Zaznaczyć należy, że organ udzielił odpowiedzi w terminie 14-dniowym przewidzianym na rozpatrzenie wniosku strony o udostępnienie informacji publicznej.

W dalszej prowadzonej przez skarżącego korespondencji z organem skarżący zwracał się m.in. z zapytaniem o informację, na jakiej podstawie prawnej wydano ustną zgodę na wydzierżawienie części działki nr (...) oraz kto ją wydał. Ponadto skarżący złożył podanie, w którym zwrócił się z prośbą o dzierżawę 60 m2 gruntu z działki (...) należącej do zasobów

Gminy, przylegającej do działki zabudowanej nr (...). Zwrócił się również do organu o wydanie decyzji administracyjnej odmownej, dotyczącej wniosku złożonego w sprawie dzierżawy wskazanego gruntu z działki nr (...). Co do zapytania dotyczącego zgody na czasowe zajęcie części działki gruntu poprzez złożenie opału na rzecz wspólnoty mieszkaniowej organ udzielił odpowiedzi informując skarżącego o podjęciu takiej dyspozycji, jak również wskazał w jakiej formie (ustnie) zwrócono się o zgodę na takie zajęcie. Co do prawidłowości podjęcia przez organ wykonawczy gminy kwestii dotyczącej udzielonej zgody na czasowe zajęcie nieruchomości gminnej pozostaje wyjaśnić, że kwestia ta pozostaje poza sferą kontroli sądu administracyjnego w ramach procedury dostępu do informacji publicznej. Wskazane kwestie pozostają bowiem poza zakresem stosowania ustawy o udostępnieniu informacji publicznej. Wniosek dotyczący wydzierżawienia gruntu oraz sposób udostępnienia określonych działek gruntu innym podmiotom pozostaje bowiem poza przedmiotem zakresu udostępnienia informacji publicznej. Podobnie wykładnia przepisów prawa (w tym przepisów kompetencyjnych) i ich rozumienie przez organ również pozostaje poza zakresem sprawy dotyczącej wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Podejmowanie decyzji przez właściwy organ, bądź ich niepodjęcie w taki sposób jak oczekiwałby tego skarżący, odnośnie do ewentualnego wydzierżawienia mu części interesującej go działki, pozostaje całkowicie poza zakresem regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej - sprawy skarżącego zainicjowanej wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. To, że działania władcze organu, podejmowane są w oparciu o regulacje ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm., zwanej dalej: „u.s.g.”, czy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899), zwanej dalej: „u.g.n.” oraz braku podejmowania działań zgodnych z oczekiwaniem i żądaniem skarżącego, w żadnym razie nie stanowi bezczynności w przedmiocie udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej.

Co jest najistotniejsze i co jeszcze raz należy podkreślić, w rozpoznawanej sprawie niewątpliwie organ rozpoznał wnioski skarżącego o udostępnienie informacji publicznej i uczynił to w przewidzianym przepisami prawa terminie. Natomiast wniosek dotyczący wydzierżawienia części działki gminnej, czy też wyjaśnienie powodów braku takiego wydzierżawienia nie stanowi wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Błędnie skarżący oczekuje, że poprzez regulacje wynikającą z ustawy o dostępie do informacji publicznej osiągnie efekt w postaci pozytywnego rozpoznania jego

wniosku o dzierżawę części wskazanego gruntu, który to wniosek, jak już wskazano powyżej może być rozpoznany przez organ wykonawczy gminy (wójta) jedynie w oparciu o zapisy ustawy o samorządzie gminnym - art. 30 ust. 2 pkt i ust. 3, zgodnie z którymi do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym, przy czym w realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy, jak też ustawy o gospodarce nieruchomościami - art. 13 oraz art. 35 ust. 1, zgodnie z którymi z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu, w szczególności mogą być (...) przedmiotem oddania w najem lub dzierżawę, jak też to właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie (...).

Mając powyższe na względzie Sąd uznając, że w realiach rozpoznawanej sprawy organ udzielał każdorazowo skarżącemu informacji na składane wnioski dotyczące udzielenia informacji publicznej, nie znaleziono podstaw do uznania w tym zakresie bezczynności organu czy też naruszenia prawa. Fakt, że treść odpowiedzi nie zawsze podobała się skarżącemu, bądź też oczekiwał wykładni przepisów prawa, nie oznacza, że organ pozostawał w bezczynności do co do udzielenia informacji publicznej.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. orzekł o oddaleniu skargi.