

# CZASOPISMO INDICIUM

## **Redaktor naczelny**

FRANCISZEK SKAWIŃSKI

## **Redaktorzy**

Piotr Padamczyk  
Bartosz Gembalczyk  
Maja Baranowska

## **Adres redakcji**

Zamoyskiego 43 lok. U4/315  
03-801 Warszawa

## **Adres korespondencyjny**

Skrytka pocztowa 528  
00-950 Warszawa

## **Wydawca**

Fundacja "Indicium"  
Zamoyskiego 43 lok. U4/315  
03-801 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 3/2024 (27)  
Warszawa 2024

ISSN: 2720-5444

# SPIS TREŚCI

<b>Orzecznictwo</b>	<b>3</b>
1. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego jako podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie II SAB/Po 8/24 . . . . .	3
2. Wniosek o udostępnienie informacji w rozumieniu u.d.i.p.: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2024 r. w sprawie III OSK 241/23 . . . . .	8
3. Orzeczenia organów dyscyplinarnych jako informacja publiczna: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie II SAB/Po 8/24	25

---

---

# ORZECZNICTWO

---

---

## 1.

**Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego jako podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

z dnia 14 marca 2024 r.

II SAB/Po 8/24

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie:

Sędzia WSA Aleksandra Kiersnowska-Tylewicz (spr.)

Sędzia WSA Edyta Podrazik

Asesor WSA Arkadiusz Skomra

po rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 marca 2024 r. sprawy ze skargi J. K. na bezczynność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w G. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

**I. umarza postępowanie w zakresie zobowiązania Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w G. do rozpoznania wniosku z dnia (...) grudnia 2023 r. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej,**

**II. stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności,**

**III. stwierdza, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa,**

**IV. zasądza od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w G. na rzecz skarżącego kwotę 597 zł (pięćset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

### Uzasadnienie

J. K. (dalej jako skarżący lub strona) wnioskiem z 11 grudnia 2023 r. (wpływ 12 grudnia 2023 r.- k. 3 akt adm.) zwrócił się do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w G. (dalej PINB) o udostępnienie informacji publicznej-przesłanie pocztą na wskazany adres kopii postano-

wienia z dnia 20 lipca 2021 r., którym PINB w G. zawiesił postępowanie administracyjne (wszczęte z urzędu w dniu 16 kwietnia 2021 r.) dotyczące przebudowy budynku inwentarskiego i wiaty, w związku z uchynieniem przez Starostę G. decyzji znak AB. 6740.88.2019 z dnia 17 kwietnia 2019 r. (...) tj. postanowienia, o którym mowa jest w piśmie znak: (...) z dnia 6 grudnia 2023 r.

Pismem z dnia 4 stycznia 2024 r. (wysłanym 5 stycznia 2024 r. i odebranym 10 stycznia 2024 r.) PINB nadesłał żądane postanowienie z 20 lipca 2021 r.

Pismem z dnia 2 stycznia 2024 r. (wpływ do organu 4 stycznia 2024 r.) J. K. skierował skargę na bezczynność PINB w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, wnosząc o:

1. przesłanie żądanej informacji przez PINB w G. zgodnie z wnioskiem bez zbędnej zwłoki tj. uwzględnienie skargi w trybie autokontroli
2. uwzględnienie skargi na bezczynność PINB w G. przez WSA w Poznaniu i zobowiązanie PINB w G. do załatwienia przedmiotowej sprawy, w określonym przez WSA w Poznaniu terminie, w przypadku niezałatwienia sprawy przez PINB w G. w trybie autokontroli,
3. zasądzenie od PINB w G. na rzecz skarżącego kosztów postępowania.

Motywuując skargę wskazano, że w dniu 12 grudnia 2023 r. do organu wpłynął wniosek skarżącego J. K. o udostępnienie informacji publicznej w przedmiocie zawieszenia postępowania. Sprawa powinna być załatwiona do dnia 27 grudnia 2023 r. a organ nie podjął żadnych czynności w sprawie co narusza art. 13 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 odpowiedzi na skargę organ wskazał, że udzielił skarżącemu wnioskowanej informacji publicznej. Kilkudniowe opóźnienie wynikało z tego, że dnia 2 stycznia 2024 r. PINB nie pracował, a w okresie świątecznym i międzyświątecznym odpowiedzialni za sprawę inspektorzy przebywali na urlopie.

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

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów

kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W myśl art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, dalej p.p.s.a.), kontrola - o której mowa powyżej - obejmuje m.in. orzekanie w sprawie skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a. Jak wynika zaś z art. 3 § 3 p.p.s.a., sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczegółowych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach. Do takich zaś spraw należy postępowanie prowadzone w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Przedmiotem kontroli Sądu jest bezczynność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w G. w sprawie ze skargi J. K. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Sąd nie ma wątpliwości, że spełniony został zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Skarżący był zgodnie z art. 2 u.d.i.p. podmiotem legitymowanym do złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Z kolei PINB, jako jest organ administracji rządowej, w myśl art. 4 ust. 1 u.d.i.p., obowiązany jest do udostępniania informacji publicznej jako podmiot wykonujący zadania publiczne.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Z kolei informację publiczną stanowi najogólniej rzecz biorąc każda informacja o sprawach publicznych (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.), a więc z całą pewnością będzie to także kopia postanowienia organu nadzoru budowlanego w przedmiocie zawieszenia postępowania dotyczącego przebudowy inwentarskiego i wiaty z dnia 20 lipca 2021 r.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2 u.d.i.p.

Co do zasady, udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnymi z wnioskiem chyba, że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają

udostępnienia informacji w sposób i w formie określonymi we wniosku (art. 14 ust. 1 u.d.i.p.).

Jak wynika z akt sprawy wniosek skarżącego wpłynął do organu w dniu 12 grudnia 2023 r. (k.3). Termin na udzielenie informacji upływał w dniu 26 grudnia 2023 r., lecz z uwagi iż był to dzień ustawowo wolny od pracy, ostatnim dniem terminu, w który organ winien odpowiedzi udzielić odpowiedzi był 27 grudnia 2023 r. Z akt sprawy wynika, że organ udzielił odpowiedzi pismem z dnia 4 stycznia 2024 r., nadanym 5 stycznia 2024 r. a więc po upływie skargi J. K. (k. 4 akt sądowych). Nie ma więc wątpliwości, że organ przekroczył 14-dniowy termin na udostępnienie informacji publicznej. Powyższe świadczy o tym, że PINB dopuścił się zarzucanej beczynności.

Z uwagi na powołane okoliczności należało umorzyć postępowanie sądownoadministracyjne w zakresie zobowiązania organu do załatwienia wniosku skarżącego z uwagi na udzielenie przez organ informacji w dniu 25 lipca 2023 r., a więc już po wniesieniu skargi. Skoro załatwienie wniosku skarżącego nastąpiło po wniesieniu skargi, a przed dniem wydania wyroku w sprawie, musiało to skutkować umorzeniem postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Zgodnie z ww. przepisem Sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, gdy postępowanie z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe (pkt 1 sentencji wyroku)

Mając na uwadze fakt, że organ nie dochował terminu z art. 13 ust. 1 u.d.i.p., zarzut beczynności należało uznać za uzasadniony, o czym Sąd orzekł na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. (pkt 2 sentencji wyroku).

Z kolei oceniając charakter zaistniałej beczynności - jak tego wymaga art. 149 § 1a p.p.s.a. - Sąd, po analizie całokształtu okoliczności faktycznych sprawy, w tym w szczególności odpowiedzi na skargę uznał, że beczynność nie miała charakteru rażącego (pkt 3 sentencji wyroku), bowiem odpowiedź na wniosek skarżącego została udzielona z niewielkim (kilkudniowym) opóźnieniem, wynikającym z okresu okołoswiątecznego, w którym wpłynął wniosek. Sąd wziął pod uwagę, że "rażącym naruszeniem prawa" w rozumieniu art. 149 § 1a p.p.s.a. pozostaje stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można powiedzieć, bez potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy, że naruszono prawo w sposób oczywisty (zob. wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r., I OSK 675/12, CBOSA). Taka sytuacja w rozpoznawanej sprawie nie miała miejsca.

O kosztach postępowania Sąd orzekł w punkcie 4 sentencji wyroku na podstawie art. 200 p.p.s.a. i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wysokość

wpisu sądowego od skargi w kwocie (100 zł), wynagrodzenie pełnomocnika (480 zł) i opłatę skarbową od pełnomocnictwa (17 zł).

Sprawę rozpoznano na posiedzeniu niejawnym, w trybie uproszczonym w składzie trzech sędziów (art. 119 pkt 4 w zw. z 120 p.p.s.a.

**2.****Wniosek o udostępnienie informacji w rozumieniu u.d.i.p.**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 1 marca 2024 r.

III OSK 241/23

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Tamara Dziełakowska

Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)

Sędzia WSA (del.) Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 1 marca 2024 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Prezesa Rady Ministrów od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2022 r., sygn. akt II SAB/Wa 410/22 w sprawie ze skargi P. G. na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 15 marca 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej

- I. oddala skargę kasacyjną;**
- II. zasądza od Prezesa Rady Ministrów na rzecz P. G. kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

**Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w punkcie 1 wyroku z dnia 16 listopada 2022 r., sygn. akt II SAB/WA 410/22 stwierdził, że Prezes Rady Ministrów (dalej także jako: organ) dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania, w punkcie 2 stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa, w punkcie 3 oddalił skargę w pozostałym zakresie, a w punkcie 4 zasądził od organu na rzecz P. G. (dalej także jako: skarżący) kwotę 580 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Wnioskiem z dnia 15 marca 2022 r. skarżący, działając na podsta-



wie ustawy o dostępie do informacji publicznej, zwrócił się do organu o udzielenie informacji, jakie czynności zostały podjęte przez ówczesnego Wiceprezesa Rady Ministrów Przewodniczącego Komitetu ds. Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych - J. K., w celu przygotowania centralnych naczelnych organów państwa na możliwość wojny w Ukrainie. P. G. wniósł jednocześnie o szczegółowe opisanie - w ramach powyższej informacji - jakie działania zostały podjęte w celu przygotowania innych organów państwa na niezwłoczną reakcję w przypadku pojawienia się zwiększonego ryzyka bezpośredniego niebezpieczeństwa dla integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej. Skarżący zażądał opisania działań zrealizowanych przed dniem 24 lutego 2022 r., a także po tej dacie.

W odpowiedzi na powyższy wniosek organ w piśmie z dnia 29 marca 2022 r. poinformował wnioskodawcę, powołując się na art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, że przedłuża termin udzielenia odpowiedzi na informację do dnia 16 maja 2022 r. z uwagi na konieczność przeprowadzenia analizy prawnej możliwości udostępnienia żądanych informacji. Organ podkreślił jednocześnie, że przedłużenie terminu realizacji wniosku skarżącego w realiach niniejszej sprawy nie oznacza, że stwierdzono brak przesłanek kwalifikujących żądaną informację jako publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy, ale wynika z konieczności przeanalizowania wnioskowanej przez skarżącego dokumentacji w celu określenia możliwości i zakresu jej udostępnienia.

Z kolei w dniu 29 kwietnia 2022 r. organ zwrócił się do skarżącego o doprecyzowanie jego wniosku z dnia 15 marca 2022 r., w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania, z uwagi na jego szeroki i niejednoznaczny zakres uniemożliwiający identyfikację i ocenę charakteru informacji, których udostępnienia żąda skarżący, m.in. przez niewskazanie konkretnych ram czasowych, których mają dotyczyć udostępnione informacje.

Pismem datowanym na ten sam dzień skarżący odpowiedział na wezwanie organu i powtórzył treść wniosku złożonego w dniu 15 marca 2022 r., doprecyzowując jednak tym razem ramy czasowe, których dotyczy wnioskowana informacja i wskazał w związku z tym, że prosi o opisanie wymienionych w żądaniu działań, jakie zostały zrealizowane od dnia 1 września 2021 r. do dnia 24 lutego 2022 r. oraz od dnia 24 lutego 2022 r. do dnia 28 kwietnia 2022 r.

W piśmie z dnia 12 maja 2022 r. organ, ponownie powołując się na art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, kolejny raz

poinformował skarżącego o konieczności wydłużenia terminu udzielenia odpowiedzi na jego wniosek, tym razem do dnia 29 czerwca 2022 r., znów uzasadniając przedłużenie terminu koniecznością dokonania analizy prawnej możliwości udostępnienia wnioskowanych informacji i ponownie podkreślając, że przedłużenie terminu realizacji wniosku skarżącego w realiach niniejszej sprawy nie oznacza, że stwierdzono brak przesłanek kwalifikujących żadaną informację jako publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy, ale wynika to z konieczności przeanalizowania wnioskowanej przez skarżącego dokumentacji w celu określenia możliwości i zakresu jej udostępnienia.

Z kolei w dniu 1 czerwca 2022 r. wpłynęło do organu ponaglenie skarżącego w związku z niezłatwieniem przez organ jego sprawy w terminie przewidzianym w art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w odpowiedzi na które Prezes Rady Ministrów poinformował skarżącego, że wskazywał już na konieczność i przyczynę wydłużenia terminu na udzielenie odpowiedzi na jego wniosek o udostępnienie informacji publicznej do dnia 29 czerwca 2022 r.

W piśmie z dnia 10 czerwca 2022 r. skarżący wywiódł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ w sprawie udzielenia informacji publicznej i wniósł o stwierdzenie, że w postępowaniu o udzielenie odpowiedzi na zapytanie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nastąpiła przewlekłość organu w okresie od dnia 16 maja 2022 r. do dnia złożenia niniejszej skargi, polegająca w szczególności na tym, że we wskazanym okresie nie została udzielona skarżącemu odpowiedź na zapytanie zadane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, zaś w opinii skarżącego, na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej organ zobowiązany był do udzielenia odpowiedzi najpóźniej do dnia 16 maja 2022 r., a także o wydanie organowi zaleceń do podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności zmierzających do możliwie jak najszybszego udzielenia odpowiedzi na zadane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej zapytanie oraz o zasądzenie na podstawie art. 149 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w wysokości 5 000 złotych, zasądzenie na rzecz skarżącego od organu obowiązku zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, a ponadto o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z korespondencji e-mailowej pomiędzy skarżącym, a pracownikiem organu,

Panią A. K., na dowód przewlekłości postępowania po stronie organu oraz interwencji skarżącego w celu niezwłocznego zakończenia przedmiotowej sprawy.

W uzasadnieniu skargi P. G. podkreślił, że w jego ocenie nie ma wątpliwości, że organ przewlekłe prowadził postępowanie w niniejszej sprawie. Jak podniósł bowiem skarżący, ustawowy termin na udzielenie informacji publicznej został naruszony już w momencie, w którym organ nie udzielił informacji publicznej po upływie ustawowych dwóch miesięcy, tj. do dnia 16 maja 2022 r., tylko po raz drugi przedłużył termin na udzielenie odpowiedzi o kolejne dwa miesiące, tj. do dnia 29 czerwca 2022 r. Ponadto, skarżący podkreślił, że dopiero po upływie 1,5 miesiąca od złożenia przez skarżącego wniosku o udzielenie informacji publicznej, organ postanowił zobowiązać do doprecyzowania wniosku pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Zdaniem skarżącego jeśli według organu zadane przez niego pytanie zostało sformułowane nieprecyzyjnie, to można było wezwać do jego uściślenia już na etapie pierwszego poinformowania skarżącego o konieczności przedłużenia terminu na udzielenie odpowiedzi na wniosek. W ocenie skarżącego działania organu ewidentnie mają na celu jedynie bezpodstawne przedłużanie terminu rozpoznania sprawy, gdyż zgodnie z zasadami logiki i doświadczenia życiowego ciężko jest uznać, że organ jest w stanie weryfikować prawną możliwość udzielenia odpowiedzi na zadane pytania, jeśli pytania te są dla niego niejasne i nieprecyzyjne. Skarżący dodał także, że co do zasady przedmiot zadanych przez niego pytań we wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie zmienił się po ich doprecyzowaniu w dniu 29 kwietnia 2022 r., a więc tym bardziej niezrozumiałe wydaje się kolejne przedłużenie przez organ terminu na udzielenie odpowiedzi do dnia 29 czerwca 2022 r., uzasadniając to przedłużenie terminu dokładnie tak samo, jak podczas pierwszego przedłużenia terminu na udzielenie przez organ odpowiedzi.

Niezależnie od powyższego skarżący podkreślił, że charakter zadanych przez niego pytań nie stwarzał podstaw do wielokrotnego przesuwania terminu rozpoznania wniosku. Ponadto, zdaniem skarżącego nawet jeśli przyjąć, że bieg ustawowego terminu na udzielenie informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej rozpoczął bieg od dnia doprecyzowania przez skarżącego pytań, to organ winien był zrealizować wniosek do dnia 13 maja 2022 r.

Dlatego biorąc pod uwagę całość stanu faktycznego i prawnego w niniejszej sprawie, w ocenie skarżącego działania organu bezsprzecznie

noszą znamiona prowadzenia postępowania w sposób przewlekły, a kolejne przesunięcia terminu na udzielenie odpowiedzi na zadane przez skarżącego pytania w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, umotywowane tymi samymi argumentami, stanowią przykład opieszałości organu i niespełnianiu obowiązków nałożonych na niego przez ustawę.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w całości i podniósł przede wszystkim, że w dniu 21 czerwca 2022 r. - z zachowaniem określonego wcześniej terminu - podjął czynność materialno-techniczną i udzielił odpowiedzi na wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej wskazując jednocześnie, że w jego ocenie za datę wniosku należało przyjąć dzień złożenia przez skarżącego żądania, po sprecyzowaniu jego przedmiotu, tj. 29 kwietnia 2022 r. Zdaniem organu trudno bowiem zakwalifikować wniosek z dnia 15 marca 2022 r. jako żądanie udostępnienia informacji publicznej z uwagi na sposób jego zredagowania oraz szeroki i niejednoznaczny zakres tego pisma, który wymagał doprecyzowania. W związku z tym organ uznał, że dopiero pismo skarżącego z dnia 29 kwietnia 2022 r., nadesłane do organu wskutek wezwania do doprecyzowania pisma z dnia 15 marca 2022 r., należy uznać za wniosek wszczynający postępowanie w niniejszej sprawie, a wcześniejsze żądanie z dnia 15 marca 2022 r. w ocenie organu nie miało takiego przymiotu. Dlatego zdaniem Prezesa Rady Ministrów, w związku z przedłużeniem terminu realizacji wniosku skarżącego o 2 miesiące w związku z koniecznością dokonania jego analizy prawnej, termin udzielenia odpowiedzi na jego żądanie upływał dopiero w dniu 29 czerwca 2022 r., a więc organ udzielając odpowiedzi na wniosek w dniu 21 czerwca 2022 r. nie przekroczył określonego w sprawie terminu.

Prezes Rady Ministrów stwierdził, że prawidłowo zastosował procedurę wskazaną w art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i dlatego należy uznać, że nie dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawie, a skarga winna zostać oddalona. Organ podkreślił, że przyczyny skorzystania przez niego z wydłużenia terminu na rozpoznanie wniosku skarżącego są jasne, logiczne i niebudzące wątpliwości. Przedmiot zapytania skarżącego dotyczył bowiem kwestii związanych z szeroko pojętymi zagadnieniami bezpieczeństwa narodowego, tj. ogólnych przedsięwzięć zmierzających do zapewnienia optymalnego przygotowania Rzeczypospolitej Polskiej do działania w warunkach kryzysu i wojny, pozostających w kompetencjach organu wskazanego we wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w punkcie 1 wyroku

z dnia 16 listopada 2022 r., sygn. akt II SAB/Wa 410/22 stwierdził, że organ dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania, w punkcie 2 stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa, w punkcie 3 oddalił skargę w pozostałym zakresie, a w punkcie 4 zasądził od organu na rzecz skarżącego kwotę 580 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wyjaśnił, że z przewlekłym prowadzeniem postępowania mamy do czynienia wówczas, gdy postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy, a więc gdy organ nie załatwia sprawy w wymaganym terminie, a zatem w okresie, który można uznać za konieczny dla wyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych, istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Mimo że organ prowadzi postępowanie, to podejmuje w nim czynności opieszale, w tempie nieznaającym usprawiedliwienia w ich złożoności lub charakterze, albo czynności zbędne, pozorne albo nie podejmuje żadnych czynności zmierzających do załatwienia sprawy (por. np. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r. sygn. akt III OSK 4457/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 listopada 2017 r. sygn. akt II SAB/Łd 187/17). Sąd I instancji wskazał, że przesłanką uznania przez Sąd przewlekłości postępowania jest zatem sposób zachowania się organu w trakcie toczącego się postępowania, prowadzący do niezakończoności sprawy w wymaganym terminie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt ustawy o dostępie do informacji publicznej nie budzi wątpliwości, że Prezes Rady Ministrów jako organ władzy publicznej jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Jednocześnie w ocenie Sądu I instancji oczywistym jest także, że informacje, których udostępnienia domaga się skarżący we wniosku z dnia 15 marca 2022 r., dotyczące czynności podjętych przez ówczesnego Wiceprezesa Rady Ministrów Przewodniczącego Komitetu ds. Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych J. K. w celu przygotowania naczelnych organów państwowych na możliwość wojny w Ukrainie oraz działań zrealizowanych w celu przygotowania pozostałych organów państwowych na zwiększenie ryzyka pojawienia się bezpośredniego niebezpieczeństwa dla integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej, mieszczą się w pojęciu informacji publicznej określonym w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił także, że

wbrew stanowisku organu za wniosek inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie należy uznać pismo skarżącego z dnia 15 marca 2022 r., a nie - jak twierdzi organ - dopiero pismo z dnia 29 kwietnia 2022 r. stanowiące doprecyzowanie powyższego wniosku.

W związku z powyższym Sąd I instancji stwierdził, że w kontrolowanej sprawie organ prowadził postępowanie przewlekłe, a o nieefektywności jego działań świadczy przede wszystkim bezpodstawne i nieuzasadnione okolicznościami i charakterem sprawy dwukrotne przedłużenie terminu realizacji wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej, na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W ocenie WSA w Warszawie nie usprawiedliwia opieszałości organu w niniejszej sprawie to, że kolejne przedłużenie terminu rozpoznania sprawy było konieczne wskutek doprecyzowania przez skarżącego ram czasowych żądanych informacji i w związku z tym dokonania analizy prawnej żądanej informacji publicznej. Jak wskazał bowiem Sąd I instancji, w ugruntowanym orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że wydłużenie terminu na zasadzie art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie może służyć “odroczeniu” wykonania obowiązków informacyjnych (np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 stycznia 2022 r., sygn. akt II SAB/Kr 149/21, czy wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 czerwca 2020 r. sygn. akt II SAB/Bd 14/20).

W konkluzji Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał zarzut prowadzenia przez organ postępowania za uzasadniony ze względu na bezpodstawne dwukrotne przedłużenie przez Prezesa Rady Ministrów terminu rozpoznania sprawy na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Jednocześnie Sąd I instancji stwierdził, że przewlekłość organu nie jest rażąca, bowiem dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ terminu załatwienia sprawy, a zwłoka w załatwieniu sprawy musi być znaczna, pozbawiona racjonalnego uzasadnienia, podyktowana złą wolą podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, a także musi wywoływać dotkliwe skutki społeczne lub indywidualne, czego w niniejszej sprawie stwierdzić nie można. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zwłoka organu w rozpoznaniu wniosku skarżącego nie jest efektem jego zaniechań, które można zinterpretować jako celowe unikanie podejmowania rozstrzygnięcia, ale wynika z nieprawidłowej interpretacji przepisów prawa. Jednocześnie Sąd I instancji podkreślił, że organ w piśmie z dnia 21 czerwca 2022 r.

odpowiedział na wniosek skarżącego, a ogólny charakter odpowiedzi organu wynikał z równie ogólnego charakteru żądanej informacji publicznej i w związku z tym nie ma podstaw, aby uznać odpowiedź organu za - jak twierdzi skarżący - lakoniczną, niepełną, czy niewyczerpującą.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł Prezes Rady Ministrów, zaskarżając wyrok w części, tj. w zakresie punktu 1, 2 i 4, tj. w części uwzględniającej skargę P. G. na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 15 marca 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej oraz w części rozstrzygającej o kosztach postępowania i zrzekając się przeprowadzenia rozprawy w niniejszej sprawie, wniósł o wydanie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego w oparciu o przepis art. 188 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyroku reformatoryjnego poprzez uchylenie skarżonego kasacyjnie wyroku w zaskarżonej części i oddalenie skargi także w tej części, do której odnosi się zaskarżona część wyroku, ewentualnie o uchylenie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi oraz o zasądzenie na rzecz organu zwrotu poniesionych niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego. Rozstrzygnięciu zarzucono:

1) naruszenie przepisów prawa materialnego, które to naruszenie miało wpływ na wynik sprawy, tj. przepisów art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2, art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, przez ich błędną wykładnię w zakresie, w jakim przepisy te stanowią o tym, że informację publiczną udostępnia się na jasny i precyzyjny wniosek o udzielenie informacji publicznej bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia takiego wniosku lub w okresie dwóch miesięcy od dnia jego złożenia w przypadkach określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej, poprzez niezasadne przyjęcie, że złożenie przez wnioskodawcę wniosku uzupełniającego niejasny i nieprecyzyjny wniosek o udzielenie informacji publicznej na prośbę organu informującego o braku możliwości zrealizowania złożonego uprzednio wniosku niejasnego i nieprecyzyjnego, jest irrelevantne prawnie i nie stanowi odrębnego wniosku o udzielenie informacji publicznej, zaś organ zobowiązany jest do udostępnienia żądanej informacji publicznej na wniosek w terminie liczonym od dnia złożenia pierwotnego - niejasnego i nieprecyzyjnego wniosku, a nie wniosku uzupełniającego, co w konsekwencji spowodowało przyjęcie przez Sąd braku udostępnienia przez organ żądanej informacji publicznej we właściwym terminie, a w konsekwencji uznanie postępowania organu w tym przedmio-

cie za przewlekłe. Błędna wykładnia wskazanych przepisów materialnego prawa administracyjnego art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, doprowadziła - poprzez nieprawidłowe zrozumienie ich treści - do ich niewłaściwego zastosowania do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego w niniejszej sprawie i takiej oceny postępowania organu, która skutkowała częściowym uwzględnieniem skargi skarżącego na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ, zamiast jej oddalenia w całości;

2) naruszenie przepisów postępowania, które to naruszenie miało istotny wpływ na wynik niniejszej sprawy, tj. przepisów art. 1 § 1 i 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych w związku z art. 149 § 1 pkt 3 i § 1a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz w związku z art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i z przepisami art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, polegające na uwzględnieniu zamiast oddalenia skargi skarżącego w zaskarżonej części wyroku, pomimo iż organ w sposób zgodny z przepisami postępowania w przedmiocie złożonego przez skarżącego wniosku dokonał wnikliwej analizy stanu faktycznego sprawy i udostępnił skarżącemu żądane informacje w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej w terminie wynikającym z przepisów powszechnie obowiązujących, a w konsekwencji stwierdzenie, że organ dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawie i zasądzenia kosztów postępowania na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Stanowiło to konsekwencję błędnej wykładni wskazanych wyżej przepisów materialnego prawa administracyjnego art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, doprowadziło bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie poprzez nieprawidłowe zrozumienie ich treści do ich niewłaściwego zastosowania do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego i takiej oceny postępowania organu, która skutkowała częściowym uwzględnieniem skargi skarżącego na przewlekłe prowadzenie postępowania w niniejszej sprawie przez organ zamiast jej oddalenia w całości na podstawie art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a w konsekwencji orzeczenia o kosztach postępowania na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 powołanej ustawy.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej strona skarżąca kasacyjnie wskazała, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, ustawa o dostępie do informacji



publicznej odsyła do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jedynie w odniesieniu do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji, zaś we wcześniejszym etapie postępowanie w przedmiocie udzielenia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym, a przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wskazują jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku. Wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego, w sposób jasny, co jest jego przedmiotem. Jednak strona skarżąca kasacyjnie podkreśliła, że mimo że wniosek składany w trybie dostępu do informacji publicznej nie musi odpowiadać żadnym szczególnym wymogom formalnym, to jednak musi być sformułowany w sposób jasny, pozwalający na określenie przedmiotu i zakresu żądania, bowiem podmiot zobowiązany jest związany treścią wniosku i nie jest upoważniony do żądania od wnioskodawcy sprecyzowania lub uzupełnienia wniosku. W tym zakresie nie stosuje się jednak art. 64 § 2 k.p.a., a więc żądanie oczywiście niejasne, czy niezrozumiałe nie stanowi wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a brak wyraźnej podstawy prawnej do uzupełniania wniosku powoduje, że podmiot powinien ograniczyć się do poinformowania strony, że wniosek nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Biorąc zatem powyższe pod uwagę strona skarżąca kasacyjnie podkreśliła, że w sytuacji gdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest niejasny, zawily lub wychodzi poza zakres uprawnień statutowanych przez ustawę o dostępie do informacji publicznej, uznać należy, że nie dotyczy on informacji publicznej.

W związku z powyższym strona skarżąca kasacyjnie podniosła, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie niezasadnie przyjął, że złożenie przez skarżącego wniosku uzupełniającego niejasny i nieprecyzyjny wniosek o udzielenie informacji publicznej - na prośbę organu informującego o braku możliwości zrealizowania złożonego uprzednio wniosku niejasnego i nieprecyzyjnego - stanowi wyłącznie uzupełnienie jego braków i jest irrelevantne prawnie dla obliczania terminu załatwienia sprawy, co w konsekwencji spowodowało niezasadne przyjęcie przez Sąd I instancji braku udostępnienia przez organ żądanej informacji publicznej we właściwym terminie, a w konsekwencji uznanie postępowania za przewlekłe prowadzonego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżący wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości, zasądzenie od organu na rzecz skarżącego obowiązku zwrotu kosztów sądowych, w tym kosztów zastępstwa procesowego, w

wysokości trzykrotności kosztów prawem przepisanych z uwagi na ponadstandardowy nakład pracy związany ze sporządzeniem niniejszego pisma procesowego oraz reprezentacją skarżącego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz oświadczył o zrzeczeniu się rozpoznania niniejszej sprawy na rozprawie. W ocenie skarżącego wyrok wydany przez WSA w Warszawie jest prawidłowy i odpowiada prawu, zaś skarga kasacyjna organu jest pozbawiona uzasadnionych podstaw. Skarżący podkreślił, że całość stanu faktycznego i prawnego świadczy o tym, że w niniejszej sprawie, działania organu bezsprzecznie noszą znamiona przewlekłego prowadzenia postępowania, a przykłady opieszałości organu stanowią kolejne przesunięcia terminu na udzielenie odpowiedzi na zadane przez skarżącego pytania w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, umotywowane tymi samymi argumentami. Skarżący podkreślił raz jeszcze, że jeżeli według organu zadane przez niego pytanie zostało sformułowane nieprecyzyjnie, to mógł on wezwać do jego doprecyzowania już na etapie pierwszego poinformowania skarżącego o konieczności przedłużenia terminu jego rozpoznania.

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

Stosownie do art. 182 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.) - zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy. Z kolei według art. 182 § 3 p.p.s.a., na posiedzeniu niejawnym Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie jednego sędziego, a w przypadkach, o których mowa w § 2, w składzie trzech sędziów. Ponieważ w rozpoznawanej sprawie strony złożyły stosowne oświadczenia o zrzeczeniu się rozprawy, skarga kasacyjna została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym.

Zgodnie z treścią art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

Wnieiona w niniejszej sprawie skarga kasacyjna została oparta na zarzucie naruszenia prawa materialnego oraz zarzucie naruszenia przepisu postępowania. W sytuacji zaś gdy skarga kasacyjna zarzuca naruszenie prawa materialnego oraz naruszenie przepisów postępowania, co do zasady w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., II GSK 819/11, LEX nr 1217424; wyrok NSA z dnia 26 marca 2010 r., II FSK 1842/08, LEX nr 596025; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 402/13, LEX nr 1488113; wyrok NSA z dnia 17 lutego 2023 r., II GSK 1458/19; wyrok NSA z dnia 1 marca 2023 r., I FSK 375/20). Dopiero bowiem po przesądzeniu, że stan faktyczny przyjęty przez sąd w zaskarżonym wyroku jest prawidłowy, albo nie został dostatecznie podważony, można przejść do skontrolowania procesu subsumcji danego stanu faktycznego pod zastosowany przez sąd pierwszej instancji przepis prawa materialnego. Dla uznania za usprawiedliwioną podstawę kasacyjną z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. nie wystarcza samo wskazanie naruszenia przepisów postępowania, ale nadto wymagane jest, aby skarżący wykazał, że następstwa stwierdzonych wadliwości postępowania były tego rodzaju lub skali, iż kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w sprawie orzeczenia (por. wyrok NSA z dnia 5 maja 2004 r., FSK 6/04, LEX nr 129933; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2014 r., II GSK 1868/12, LEX nr 1495116; wyrok NSA z dnia 29 listopada 2022 r., I OSK 931/22). Jednak w niniejszej sprawie zarzut naruszenia przepisu postępowania został sformułowany jako zarzut naruszenia prawa będącego konsekwencją naruszenia prawa materialnego. Z tego powodu w pierwszej kolejności należało ocenić skuteczność zarzutów naruszenia prawa materialnego.

W ramach zarzutu naruszenia prawa materialnego strona skarżąca kasacyjnie zarzuciła Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie dokonanie błędnej wykładni art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 i art. 14 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 zakresie: “w jakim przepisy te stanowią o tym, że informację publiczną udostępnia

się na jasny i precyzyjny wniosek o udzielenie informacji publicznej bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia takiego wniosku lub w okresie dwóch miesięcy od dnia jego złożenia w przypadkach określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej, poprzez niezasadne przyjęcie, że złożenie przez wnioskodawcę wniosku uzupełniającego niejasny i nieprecyzyjny wniosek o udzielenie informacji publicznej na prośbę organu informującego o braku możliwości zrealizowania złożonego uprzednio wniosku niejasnego i nieprecyzyjnego, jest irrelewantne prawnie i nie stanowi odrębnego wniosku o udzielenie informacji publicznej, zaś organ zobowiązany jest do udostępnienia żądanej informacji publicznej na wniosek w terminie liczonym od dnia złożenia pierwotnego - niejasnego i nieprecyzyjnego wniosku, a nie wniosku uzupełniającego, co w konsekwencji spowodowało przyjęcie przez Sąd braku udostępnienia przez organ żądanej informacji publicznej we właściwym terminie, a w konsekwencji uznanie postępowania organu w tym przedmiocie za przewlekłe. Błędna wykładnia wskazanych przepisów materialnego prawa administracyjnego art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, doprowadziła - poprzez nieprawidłowe zrozumienie ich treści - do ich niewłaściwego zastosowania do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego w niniejszej sprawie i takiej oceny postępowania organu, która skutkowałą częściowym uwzględnieniem skargi skarżącego na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ, zamiast jej oddalenia w całości”.

W odniesieniu do powyższego zarzutu należy zwrócić uwagę, że z treści wymienionych w nim przepisów wynika, że informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych, jest udostępniana na wniosek (art. 10 ust. 1 u.d.i.p.), a art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 u.d.i.p. określają termin, sposób i formę udostępnienia informacji publicznej oraz kompetencje organu w sytuacji, gdy informacja nie może być udostępniona w terminie 14 dni od złożenia wniosku, przy czym - co wymaga podkreślenia - wszystkie ustawowe terminy reakcji na wniosek rozpoczynają swój bieg “od złożenia wniosku” (co wynika wprost z treści art. 13 ust. 1 i 2 u.d.i.p.). Nawet zatem w sytuacji, gdy wniosek jest “niejasny i nieprecyzyjny” stosowna reakcja na taki wniosek powinna nastąpić w ustawowym terminie. Jest rzeczą oczywistą, że jeżeli treść wniosku uniemożliwia jego rozpoznanie, to dopiero wyjaśnienie i sprecyzowanie tej treści przez wnioskodawcę na wezwanie organu, umożliwia rozpoznanie tego wniosku od chwili, w której

jego treść była jasna. Sąd I instancji jednak, wbrew twierdzeniom strony skarżącej kasacyjnie, nie wyraził poglądu odmiennego. Przede wszystkim Sąd I instancji w żadnym miejscu nie ocenił pierwotnego wniosku złożonego w niniejszej sprawie jako “niejasny i nieprecyzyjny” i nie wyrażał żadnego poglądu prawnego w odniesieniu do sytuacji złożenia wniosku “niejasnego i nieprecyzyjnego”. Sąd ocenił wniosek jako wymagający “doprecyzowania przez skarżącego ram czasowych żądanych informacji” i na tle tej oceny stwierdził, że “wydłużenie terminu na zasadzie art. 13 ust. 2 u.d.i.p. nie może służyć do “odroczenia” wykonania obowiązków informacyjnych”. Ponad wszelką wątpliwość Sąd I instancji nie dokonał takiej wykładni przepisów wskazanych w treści zarzutu, zgodnie z którą “złożenie przez wnioskodawcę wniosku uzupełniającego niejasny i nieprecyzyjny wniosek o udzielenie informacji publicznej na prośbę organu informującego o braku możliwości zrealizowania złożonego uprzednio wniosku niejasnego i nieprecyzyjnego, jest irrelevantne prawnie i nie stanowi odrębnego wniosku o udzielenie informacji publicznej, zaś organ zobowiązany jest do udostępnienia żądanej informacji publicznej na wniosek w terminie liczonym od dnia złożenia pierwotnego - niejasnego i nieprecyzyjnego wniosku, a nie wniosku uzupełniającego”, a tym samym nie mógł w ten sposób naruszyć jakichkolwiek przepisów, w tym art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 u.d.i.p.

Niezależnie od powyższego, treść omawianego zarzutu w zestawieniu z uzasadnieniem skargi kasacyjnej prowadzi do wniosku, że strona skarżąca kasacyjnie, wskazując wprawdzie na “prawidłowo ustalony stan faktyczny”, w istocie próbuje za pomocą zarzutu naruszenia prawa materialnego zakwestionować poczynione przez Sąd I instancji ustalenia i oceny w zakresie stanu faktycznego, tj. w zakresie uznania przez Sąd I instancji, że to wniosek skarżącego z dnia 15 marca 2022 r. stanowił wniosek inicjujący postępowanie administracyjne w trybie dostępu do informacji publicznej w niniejszej sprawie, a nie pismo z dnia 29 kwietnia 2022 r., które Sąd I instancji zakwalifikował jako pismo uzupełniające i doprecyzowujące wniosek z dnia 15 marca 2022 r. Tymczasem dokonanie błędnych ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego mogących być następnie podstawą zastosowania norm prawa materialnego stanowi naruszenie przepisów postępowania. Zgodnie z ugruntowanymi poglądami prezentowanymi w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego niedopuszczalne jest zastępowanie zarzutu naruszenia przepisów postępowania zarzutem naruszenia prawa materialnego i za jego pomocą kwestionowanie ustaleń faktycznych. Nie

można skutecznie powoływać się na zarzut niewłaściwego zastosowania lub niezastosowania prawa materialnego w odniesieniu do stanu faktycznego kwestionowanego w ramach tych zarzutów, o ile równocześnie nie zostaną także skutecznie zakwestionowane, tj. w ramach drugiej podstawy kasacyjnej, ustalenia faktyczne, na których oparto skarżone rozstrzygnięcie (zob. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2013 r., I OSK 1171/12, LEX nr 1298298). Próba zwalczenia ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd I instancji nie może skutecznie nastąpić przez zarzut naruszenia prawa materialnego (zob. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., I OSK 2747/12, LEX nr 1269660; wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., II GSK 2327/11, LEX nr 1340137). Ocena zarzutu prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie konkretnego stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., II GSK 2328/11, LEX nr 1340138; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., II GSK 2173/11, LEX nr 1358369). Jeżeli skarżący uważa, że ustalenia faktyczne są błędne, to zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędne zastosowanie jest co najmniej przedwczesny, zaś zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię bezzasadny. Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może opierać się na wadliwym (kwestionowanym przez stronę) ustaleniu faktu (zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., II GSK 2391/11, LEX nr 1296051).

Z powyższych powodów zarzut naruszenia art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 u.d.i.p. nie mógł odnieść skutku.

Skoro zaś zarzut naruszenia prawa materialnego okazał się nieskuteczny, to tym samym w realiach niniejszej sprawy nie mógł odnieść skutku zarzut naruszenia art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) - dalej: p.u.s.a., w związku z art. 149 § 1 pkt 3 i § 1a p.p.s.a. oraz w związku z art. 151 p.p.s.a. i z przepisami art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 u.d.i.p. sformułowany jako zarzut naruszenia prawa będącego konsekwencją naruszenia prawa materialnego.

Niezależnie od powyższego w zakresie naruszenia art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. należy zwrócić uwagę, że przepis ten jest przepisem ustrojowym normującym zakres i kryterium kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne i jako taki co do zasady nie może stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej. Może być on skutecznie wskazany jako naruszenie w ramach drugiej podstawy kasacyjnej w powiązaniu z

konkretnie oznaczonymi przepisami ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wyrok NSA z dnia 11 maja 2012 r., I OSK 70/12, LEX nr 1166069; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2009 r., II FSK 1660/07, wyrok NSA z dnia 11 marca 2009 r., II FSK 103/08, wyrok NSA z dnia 23 listopada 2010 r., I GSK 445/10; wyrok NSA z dnia 6 lipca 2011 r., II GSK 1185/11, LEX nr 1083277; wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2008 r., FSK 576/07, LEX nr 475570). Skuteczność zarzutu naruszenia powyższego przepisu uzależniona jest zatem od skuteczności zarzutów naruszenia przepisów, które skarżący kasacyjnie powiązał z zarzutem naruszenia art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. Na marginesie należy jedynie wskazać, że skoro art. 1 § 1 i § 2 p.u.s.a. wskazuje w § 2 podstawowe kryterium sprawowania kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne, to przepis ten mógłby stanowić samodzielną podstawę kasacyjną tylko wówczas, gdyby sąd przyjął inne, niż legalność, kryterium kontroli. Zarzucając naruszenie tego przepisu strona powinna zatem bądź to wskazać konkretny przepis prawa, który powinien uwzględnić, a czego nie zrobił, Sąd I instancji dokonując kontroli legalności działania organów administracji, bądź ewentualnie przepis wskazujący inne kryterium kontroli (wykraczające poza zgodność z prawem). Wykazując naruszenie tego przepisu strona może wywodzić, że Sąd niezasadnie wyszedł poza kryterium kontroli działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem (tzn. wskazać, że nie zaistniał przypadek, w którym “ustawy stanowią inaczej”). Na żaden z tych sposobów naruszenia art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. autor rozpatrywanej skargi kasacyjnej nie wskazał. W każdym innym wypadku należy wskazać w podstawie skargi kasacyjnej naruszony, zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną, przepis prawa procesowego, przy czym powinien to być przepis stanowiący samodzielną podstawę skargi kasacyjnej (por.m.in. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., I OSK 1421/11; wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r., II FSK 143/11; wyrok NSA z dnia 27 marca 2008 r., I OSK 471/07; wyrok NSA z dnia 19 września 2013 r., II OSK 533/12, LEX nr 1408542). Warunku tego z pewnością nie spełnia połączenie w rozpoznawanej skardze kasacyjnej art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. z art. 149 § 1 pkt 3 i § 1a p.p.s.a. art. 151 p.p.s.a. i z przepisami art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 u.d.i.p. sformułowanymi jako zarzuty naruszenia prawa procesowego będące konsekwencją naruszenia prawa materialnego.

Abstrahując jednak od nieskuteczności przywołanego powyżej zarzutu podkreślić należy, że Sąd I instancji, wbrew stanowisku wyrażonemu w skardze kasacyjnej, prawidłowo uznał, że nie było podstaw, by przyjąć, że

wniosek inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie stanowiło dopiero pismo skarżącego z dnia 29 kwietnia 2022 r. Słusznie przyjął bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, że za datę, od której należało liczyć terminy wynikające z art. 13 ust. 1 i 2 u.d.i.p. należało uznać datę pierwszego wniosku skarżącego, tj. dzień 15 marca 2022 r., zaś pismo z dnia 29 kwietnia 2022 r. stanowiło wyłącznie doprecyzowanie - sformułowane zresztą w związku z wezwaniem organu - pierwszego pisma złożonego w sprawie zawierającego żądanie udostępnienia informacji publicznej.

Skoro więc podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty okazały się nieskuteczne, Naczelny Sąd Administracyjny nie miał podstaw do jej uwzględnienia, co z kolei skutkowało oddaleniem skargi kasacyjnej w oparciu o art. 184 p.p.s.a.

O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a.



**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 Witkowicz-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 charakter 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.