

ODPIS

Sygn. akt II SAB/Wa 616/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 stycznia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Andrzej Kołodziej

Sędzia WSA

Danuta Kania (spr.)

Asesor WSA

Karolina Kisielewicz

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 28 stycznia 2021 r.
sprawy ze skargi Marzeny Cichewicz
na bezczynność Burmistrza Błonia
w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 16 lipca 2020 r. o udostępnienie informacji
publicznej

- 1. zobowiązuje Burmistrza Błonia do rozpoznania wniosku Marzeny Cichewicz z dnia 16 lipca 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;**
- 2. stwierdza, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;**
- 3. oddala skargę w pozostałym zakresie;**
- 4. zasądza od Burmistrza Błonia na rzecz Marzeny Cichewicz kwotę 100 zł (słownie: sto złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem przewodzący

Joanna Mazur

referent

UZASADNIENIE

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest bezczynność Burmistrza Błonia (dalej: „Burmistrz”, „organ”) w rozpoznaniu wniosku Marzeny Cichewicz (dalej: „wnioskodawczyni”, „strona skarżąca”) z dnia 16 lipca 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Z akt sprawy wynika, że wnioskiem z dnia 16 lipca 2020 r., na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), dalej: „u.d.i.p.”, Marzena Cichewicz wystąpiła do Burmistrza Błonia o udostępnienie:

1) zestawienia spraw sądowych prowadzonych przez Urząd Miejski w Błoniu za okres 2006 - 2020 (z uwzględnieniem jednostek organizacyjnych) z podaniem w zestawieniu:

- a) sygnatury sądowej spraw,
- b) znaków spraw zgodnie z ewidencją dokumentacji prowadzonej w Urzędzie Miejskim w Błoniu,
- c) charakteru spraw (cywilna, administracyjna, karna itd.),
- d) krótkiego opisu przedmiotu postępowania.

Wnioskodawczyni zwróciła się o przesłanie ww. informacji na wskazany adres e-mail, a ponadto o opublikowanie zestawienia w błońskim Biuletynie Informacji Publicznej.

Pismem z dnia 28 lipca 2020 r. nr WOA.1431.40.2020 Burmistrz poinformował wnioskodawczynię, że w urzędach gmin (miast) nie ma prawnego obowiązku prowadzenia centralnego repertorium spraw i orzeczeń sądowych w znaczeniu formalnie przepisanyymi regulacjami ustawowymi (ustawa o ustroju sądów powszechnych z przepisami wykonawczymi). Także szeroko rozumiane przepisy o finansach publicznych i samorządzie gminnym nie przewidują tworzenia i udostępniania wnioskowanego zestawienia. Również rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67) nie przewiduje prowadzenia takiego zestawienia. Repertoria takie prowadzone są przez sądy i inne instytucje orzekające (np. Samorządowe Kolegia Odwoławcze).

Sygn. akt II SAB/Wa 616/20

W związku z powyższym organ stwierdził, że nie istnieje informacja publiczna w kształcie objętym wnioskiem - Urząd Miejski w Błoniu nie jest w posiadaniu takiej informacji, a zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty będące w posiadaniu takich informacji.

Jednocześnie organ zaznaczył, że w tej samej sprawie wnioskodawczyni jako radna Rady Miejskiej w Błoniu w dniu 8 lipca 2019 r. złożyła interpelację, na którą organ udzielił obszernej odpowiedzi.

W piśmie z dnia 3 sierpnia 2020 r. wnioskodawczyni podniosła, że udzielając odpowiedzi na wniosek w ww. formie organ naruszył art. 16 ust. 1 oraz art. 1, art. 2, art. 3, art. 4, art. 5 i art. 19 u.d.i.p. oraz art. 60 i art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z powyższym wniosła ponownie o prawidłowe rozpatrzenie wniosku z dnia 16 lipca 2020 r. poprzez udzielenie informacji publicznej.

W piśmie z dnia 14 sierpnia 2020 r. Burmistrz podtrzymał stanowisko w sprawie. Zaznaczył, że Urząd Miejski w Błoniu nie posiada informacji w kształcie objętym wnioskiem, a żadne przepisy prawa nie nakładają na gminę obowiązku prowadzenia i udostępniania takich wykazów/rejestrów. Takie rejestry są prowadzone przez sądy i inne instytucje orzekające.

Pismem z dnia 31 sierpnia 2020 r. Marzena Cichewicz wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Burmistrza Błonia w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek z dnia 16 lipca 2020 r. zarzucając naruszenie:

- 1) art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez błędne zastosowanie, polegające na nieudostępnieniu informacji publicznej,
- 2) art. 14 ust. 2 u.d.i.p. poprzez niewskazanie przez podmiot zobowiązany sposobu lub formy, w jakich informacja publiczna może być udostępniona niezwłocznie.

W związku z powyższym skarżąca wniosła o:

- 1) zobowiązanie organu do załatwienia wniosku z dnia 16 lipca 2020 r. i udostępnienie informacji publicznej w zakresie w nim wskazanym,
- 2) zasądzenie od organu kosztów postępowania według norm przepisanych,
- 3) rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym,
- 4) orzeczenie, czy bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa bądź, że naruszenie prawa nie było rażące,

Sygn. akt II SAB/Wa 616/20

5) wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 154 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325), dalej: „p.p.s.a.”.

W motywach skargi skarżąca podniosła, że Burmistrz Błonia jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, zaś wnioskowana informacja jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Nadto wskazała, że udzielenie informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną. Identyfikacja określonych we wniosku dokumentów, tj. spraw sądowych, w których Urząd Miejski w Błoniu był stroną za okres 2006 - 2020 (z uwzględnieniem jednostek organizacyjnych Gminy), jako informacji publicznej, determinuje konieczność ich udostępnienia. Jeżeli natomiast w ocenie organu istnieją ustawowe przeszkody do udostępnienia informacji w określony sposób lub w określonej formie, bądź istnieją ustawowe podstawy do odmowy udostępnienia informacji publicznej, to zobligowany jest on do załatwienia wniosku w formie procesowej. Brak udostępnienia informacji publicznej i brak rozstrzygnięć procesowych w tym zakresie powoduje, że organ pozostaje w bezczynności.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Błonia wniósł o oddalenie skargi jako bezzasadnej. Podniósł, że Urząd Miejski nie posiada informacji w kształcie objętym wnioskiem, a w takim przypadku u.d.i.p. nie przewiduje wydawania decyzji administracyjnej. Wnioskowanej informacji nie można także uznać za informację przetworzoną, gdyż fizycznie nie ma możliwości, aby informacje takie pozyskać i przygotować. Z tego względu organ nie żądał nawet wykazania interesu publicznego, bowiem i tak nie ma możliwości udzielić informacji w formie określonej we wniosku.

Nadto organ podniósł, że zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14 poz. 67), okres przechowywania akt sądowych spraw cywilnych i administracyjnych wynosi 10 lat. Tymczasem skarżąca żąda ww. zestawienia za okres 14 lat. Ponadto skarżąca domaga się również zestawienia spraw sądowych prowadzonych przez jednostki organizacyjne Gminy. Przy czym w Gminie funkcjonuje blisko 20 jednostek organizacyjnych, większość z nich posiada osobowość prawną i samodzielnie prowadzi postępowania sądowe. Zatem i w tym zakresie Urząd Miejski i Gmina nie posiada wnioskowanych informacji, zaś ustawa o

dostępie do informacji publicznej nie nakazuje przekazywania wniosku w przypadku braku właściwości danego organu do jego rozpatrzenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, zważył co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167), dalej: „p.u.s.a.” oraz art. 3 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej.

W myśl art. 119 pkt 4 i art. 120 p.p.s.a., sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 - 4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a. W sprawie niniejszej przedmiotem zaskarżenia jest bezczynność Burmistrza Błonia polegająca na nieudostępnieniu informacji publicznej na wniosek w trybie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.). Kognicja sądów administracyjnych do rozpoznania skarg na bezczynność w takich sprawach wynika z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., zaś potwierdza ją dodatkowo brzmienie art. 21 u.d.i.p.

W przypadku złożenia skargi na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej obowiązkiem Sądu jest zbadanie, czy sprawa mieści się w zakresie podmiotowym i przedmiotowym u.d.i.p.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organy władzy publicznej, nie ulega zatem wątpliwości, że Burmistrz Błonia jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej.

W świetle art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 u.d.i.p. Pojęcie „sprawa” swoją treścią obejmuje uprawnienia i obowiązki podmiotu, a więc dotyczy wszelkich czynności, jakie mogą być podejmowane przez organ w ramach prowadzonej przezeń działalności publicznej. Określenie sprawy jako „publicznej” wskazuje, że jest to sprawa ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z

Sygn. akt II SAB/Wa 616/20

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 piśmiennictwie (zob. K. Tracka, Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 2009, s. 138; H. Izdebski: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2004, s. 209). W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia informacji publicznej. Definiuje się ją jako każdą wiadomość wytworzoną przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które realizują zadania publiczne bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. 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 9 grudnia 2016 r. sygn. akt I OSK 523/15 publ. CBOSA). Podkreśla się również, że ustawa o dostępie do informacji publicznej ma zapewniać transparentność działań władzy publicznej, umożliwiać społeczną jej kontrolę, budować społeczeństwo obywatelskie i rozwijać demokrację uczestniczącą, w której obywatele mają wpływ na podejmowanie dotyczących ich decyzji. Przedmiotem takiej informacji jest problem lub kwestie, które mają znaczenie dla większej ilości osób, czy grup obywateli lub też są ważne z punktu widzenia poprawności funkcjonowania organów państwa (por. wyrok NSA z dnia 21 września 2018 r. sygn. akt I OSK 2274/15; publ. CBOSA).

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że przedmiot wniosku z dnia 16 lipca 2020 r. (zestawienie spraw sądowych prowadzonych przez Urząd Miejski w Błoniu w okresie 2006 - 2020 z uwzględnieniem jednostek organizacyjnych) stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c i pkt 3 lit. a u.d.i.p., bowiem dotyczy działalności Gminy Błonie i jej jednostek organizacyjnych.

Z art. 4 ust. 3 u.d.i.p. wynika zasada, że do udzielania informacji publicznej zobowiązane są podmioty będące w ich posiadaniu. Jeżeli żądana informacja nie znajduje się w posiadaniu adresata wniosku, powinien on zawiadomić o tym wnioskodawcę pismem, co traktowane jest jak czynność materialno-techniczna, na którą nie można złożyć środka zaskarżenia. Natomiast wnioskodawcy, który

Sygn. akt II SAB/Wa 616/20

kwestionuje stanowisko organu, przysługuje skarga na bezczynność do sądu administracyjnego.

Zaznaczyć należy, że podmiot, który twierdzi, że nie posiada informacji wskazanej we wniosku, powinien twierdzenie to uwiarygodnić. Powiadomienie o nieposiadaniu żądanej informacji powinno zawierać dane pozwalające na ocenę rzetelności takiego twierdzenia. Gdyby bowiem przyjąć, że samo takie twierdzenie zwalnia od zarzutu bezczynności, wnioskodawca byłby faktycznie pozbawiony realnej ochrony (por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r. sygn. akt I OSK 851/09; LEX nr 586432).

W niniejszej sprawie Burmistrz w pismach z dnia: 28 lipca 2020 r. oraz 14 sierpnia 2020 r. wskazywał, że nie posiada informacji publicznej „w kształcie objętym wnioskiem”, bowiem przepisy obowiązującego prawa nie nakładają na organ obowiązku prowadzenia i udostępniania takich (jak wnioskowany) rejestrów czy wykazów. Udzielona odpowiedź nie stanowi jednak prawidłowej realizacji obowiązków informacyjnych organu na gruncie u.d.i.p. i nie uwalnia organu od zarzutu bezczynności. Istota niniejszej sprawy sprowadza się bowiem do rozróżnienia informacji publicznej prostej - gotowej do udostępnienia, której zasadnicza część nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem, od informacji przetworzonej, o której mowa w 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., a więc rodzajowo nowej informacji, dotychczas nieistniejącej, wytworzonej na potrzeby wnioskodawcy w oparciu o podane przez niego kryteria. Jak podkreśla się w orzecznictwie, za informację publiczną przetworzoną uznaje się taką informację, która w chwili złożenia wniosku w zasadzie nie istnieje w kształcie objętym wnioskiem, a niezbędnym, podstawowym warunkiem jej wytworzenia jest przeprowadzenie przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste (por. wyrok NSA z dnia 30 września 2015 r., sygn. akt I OSK 1746/14, publ. CBOSA).

W świetle powyższego stwierdzić należy, że wniosek skarżącej z dnia 16 lipca 2020 r. dotyczy informacji publicznej przetworzonej, co wynika z jego zakresu czasowego (dane za okres 2006 - 2020) i przedmiotowego (zestawienie danych wymienionych w punkcie 1 lit. a - d wniosku) oraz z wyjaśnień organu zawartych w piśmie z dnia 8 lipca 2019 r., w którym organ wskazywał, że udzielenie wnioskowanych informacji jest „utrudnione względami proceduralnymi w postępowaniu z dokumentacją sądową i jej obiegiem w postępowaniu wewnętrznym

Sygn. akt II SAB/Wa 616/20

Urzędu” oraz w ww. pismach z dnia 28 lipca 2020 r. i 14 sierpnia 2020 r. W takiej sytuacji organ powinien podjąć czynności właściwe dla udostępnienia informacji publicznej przetworzonej, tj. wezwać skarżącą do wykazania przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego” w jej udostępnieniu wyjaśniając jednocześnie powody takiej kwalifikacji żądanej informacji publicznej. Następnie, w zależności od oceny udzielonej odpowiedzi, organ powinien podjąć czynności w celu udzielenia wnioskowanej informacji, bądź wydać decyzję administracyjną o odmowie jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). Nie czyniąc tego organ zarówno w dacie wniesienia skargi, jak i w dacie orzekania przez Sąd pozostawał w stanie bezczynności.

Bez wpływu na powyższą ocenę pozostaje argumentacja podniesiona w odpowiedzi na skargę. Twierdzenia organu, że „wnioskowanej informacji nie można uznać za informację przetworzoną, gdyż fizycznie nie ma możliwości takich informacji pozyskać i przygotować” nie są przekonujące, zwłaszcza w zestawieniu z treścią pisma z dnia 19 lipca 2019 r. Jeśli bowiem w posiadaniu organu, ze względu na okres archiwizacji dokumentów, znajdują się dane cząstkowe za okres krótszy niż wskazany we wniosku, organ powinien poinformować o tym skarżącą już w odpowiedzi na wniosek i jednocześnie podjąć działania zmierzające do udostępnienia tych danych, które wynikają z dokumentów dostępnych w Urzędzie - oczywiście w przypadku wykazania przez skarżącą przesłanki, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Nic nie stoi bowiem na przeszkodzie aby wystąpić do poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu (i ewentualnie do jednostek organizacyjnych Gminy) o przekazanie danych na potrzeby sporządzenia zestawienia za taki okres czasu oraz w takim zakresie, w jakim pozostają one w dyspozycji Urzędu (jednostek organizacyjnych). Stwierdzenie, że Urząd nie posiada informacji w kształcie i zakresie wskazanym we wniosku (a więc gotowego zestawienia, które mógłby udostępnić niezwłocznie), nie zwalnia organu od realizacji obowiązków informacyjnych na gruncie u.d.i.p.

Z tych przyczyn, uznając zarzut bezczynności za uzasadniony, Sąd zobowiązał Burmistrza Błonia do rozpoznania wniosku skarżącej z dnia 16 lipca 2020r. w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy - stosownie do art. 149 § 1 pkt 1 u.d.i.p.

Sąd uznał jednocześnie, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Kwalifikacja naruszenia prawa jako rażącego musi posiadać

Sygn. akt II SAB/Wa 616/20

pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykłe naruszenie. Rażącem naruszeniem prawa jest naruszenie ciężkie, które nosi cechy oczywistej i wyraźnej sprzeczności z obowiązującym prawem, niepozwalające na zaakceptowanie w demokratycznym państwie prawa i wywołujące dotkliwe skutki społeczne lub indywidualne (v. wyrok NSA z dnia 24 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 3237/14, publ. LEX nr 1803268; wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12, publ. CBOSA). W niniejszej sprawie powyższe przesłanki nie zostały spełnione. Burmistrz, choć w sposób nieprawidłowy, to odpowiadał na wszystkie pisma skarżące. Sam natomiast fakt, że odpowiedzi te nie prowadziły do rozpoznania wniosku zgodnie z przepisami u.d.i.p., nie skutkuje uznaniem, że bezczynność organu ma postać kwalifikowaną.

Odstępując od przewidzianej przepisem art. 149 § 2 p.p.s.a. możliwości wymierzenia organowi grzywny Sąd stwierdził, że regulacja ta stanowi dodatkowy środek o charakterze dyscyplinująco-represyjnym, który powinien być stosowany w szczególnie drastycznych przypadkach zwłoki organu w załatwieniu sprawy, a więc w tego rodzaju sytuacjach, w których oceniając całokształt działań organu można dojść do przekonania, że noszą one znamiona celowego unikania podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie, a przy tym istnieje uzasadniona obawa, że bez tych dodatkowych sankcji organ nadal nie będzie respektować obowiązków wynikających z przepisów prawa (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2016 r. sygn. akt I OSK 642/15, publ. CBOSA). W ocenie Sądu w przedmiotowej sprawie okoliczności takie nie wystąpiły. Bezczynność organu w rozpoznaniu wniosku nie była bowiem wynikiem celowego zaniechania czy lekceważenia obowiązków informacyjnych, lecz wynikała z błędnej interpretacji przepisów u.d.i.p.

Mając na względzie wszystko powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 oraz 1a p.p.s.a., orzekł jak w punktach 1 i 2 sentencji wyroku. Sąd oddalił skargę w pozostałym zakresie w oparciu o art. 151 p.p.s.a. jak w punkcie 3 sentencji. O kosztach postępowania, obejmujących wpis od skargi, Sąd postanowił na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a. - jak w punkcie 4 sentencji wyroku.



Na oryginale właściwie podpisy
Za zgodność z oryginalem i podpisem

Joanna Mazur
referent