



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Andrzej Góraj (spr.)

Sędzia WSA

Andrzej Kołodziej

Asesor WSA

Joanna Kruszewska-Grońska

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 11 lutego 2021 r.

sprawy ze skargi Marzeny Cichewicz

na bezczynność Burmistrza Błonia

w przedmiocie rozpoznania wniosku z 8 lipca 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej

- 1. stwierdza, że Burmistrz Błonia dopuścił się bezczynności w rozpatrzeniu wniosku Marzeny Cichewicz z dnia 8 lipca 2020 r.;**
- 2. stwierdzona w punkcie 1 wyroku bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;**
- 3. oddala skargę w pozostałej części;**
- 4. zasądza od Burmistrza Błonia na rzecz Marzeny Cichewicz kwotę 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Aneta Kardas

referent/sztylista

UZASADNIENIE

Marzena Cichewicz wnioskiem z dnia 8 lipca 2020 r. zwróciła się do Urzędu Miejskiego w Błoniu z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie przekazania kopii umowy wraz z załącznikami i aneksami (jeśli występują) zawartej pomiędzy Parafią Rzymsko Katolicką pod Wezwaniem Świętej Trójcy w Błoniu, a gminą Błonie, dotycząca dzierżawy działki będącej własnością Parafii, na której realizowana będzie przez gminę inwestycja pt. Rozbudowa Parkingu przy Centrum Sportu i Rekreacji w Błoniu w oparciu o postępowanie przetargowe o gminnym nr ref WZP.271.8.2020. Wnioskodawczyni wniosła o przekazanie żądanej informacji w postaci kopii dokumentów w formacie pdf na adres email m.cichewicz@projektblonie.

Organ pismem z dnia 21 lipca 2020 r. udzielił odpowiedź na w/w wniosek, poprzez przekazanie informacji, że Parafia Św. Trójcy w Błoniu nie wyraża zgody na udostępnienie dokumentów.

Następnie wnioskodawczyni w dniu 27 lipca 2020 r. złożyła kolejne pismo w tej sprawie, ponawiając uprzedni wniosek.

Marzena Cichewicz pismem z dnia 7 września 2020 r. wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Wójta Gminy Błonie w zakresie rozpoznania wniosku z dnia 8 lipca 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Wskutek bezczynności zarzuciła organowi naruszenie:

- 1) art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę prawa do uzyskiwania informacji publicznej, poprzez błędne zastosowanie, polegające na nieudostępnieniu informacji publicznej na wniosek,
- 2) art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o tym, że jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie, poprzez

niewskazanie przez podmiot zobowiązany sposobu lub formy, w jakich informacja publiczna może być udostępniona niezwłocznie.

Wobec powyższego skarżąca wniosła o:

- 1) zobowiązanie organu do załatwienia wniosku z dnia 08 lipca 2020 ponowionego w dniu 27 lipca 2020 i udostępnienie informacji publicznej,
- 2) zasądzenie od organu na moją rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych,
- 3) rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym,
- 4) orzeczenie, czy beczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa lub, że naruszenie prawa nie było rażące,
- 5) na podstawie art. 23 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej zasądzenie od organu grzywny według z art. 154 p.p.s.a.

W wyniku ponownego przeglądu dokumentów zgromadzonych w sprawie pytany organ ustalił, że gmina Błonie nie zawierała umowy dzierżawy działki pod budowę parkingu z Parafią Św. Trójcy. Organ zmodyfikował swoje stanowisko i w piśmie z dnia 18 września 2020 r. poinformował wnioskodawczynię, że gmina Błonie nie zawierała umowy dzierżawy działki pod budowę parkingu z Parafią Św. Trójcy w Błoniu.

Burmistrz Gminy Błonie w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie wskazując, że Urząd Miejski w Błoniu nie posiada wnioskowanej informacji, gdyż nie zawierano przedmiotowej umowy dzierżawy. Zatem taka informacja nie istnieje. W takim przypadku, zgodnie z przepisami w/w ustawy nie jest wymagane wydanie decyzji administracyjnej.

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 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, sprawowaną pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Skarga analizowana pod tym kątem zasługiwała na uwzględnienie.

Wskazać należy, że ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej określa informację publiczną bardzo szeroko, jako każdą informację w sprawach publicznych. Zgodnie z jej art. 1 ust. 1 i art. 61 Konstytucji RP informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które

tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Ustawa powyższa nie definiuje pojęcia sprawy publicznej. W związku z tym, dla wyjaśnienia pojęcia sprawy publicznej, należy kierować się treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Na prawo do informacji publicznej, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, składa się również uprawnienie do wglądu do dokumentów urzędowych, których definicja zawarta jest w art. 6 ust. 2 cytowanej ustawy. Tak więc informacją publiczną jest treść dokumentów i innych materiałów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, które na gruncie tej ustawy zostały zobowiązane do udostępnienia informacji, które mają walor informacji publicznej, treści wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów urzędowych, odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, związanych z nimi, bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Są więc nią też m.in treści dokumentów i materiałów bezpośrednio wytworzonych przez organy.

Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej 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.

Udostępnienie informacji publicznej jest czynnością materialno - techniczną. Żaden przepis prawa nie nakłada na dysponenta takiej informacji obowiązku nadawania tejże czynności szczególnej formy. Ważne także przy tym jest, że dostęp do informacji publicznej realizowany jest w pierwszej kolejności przez wgląd do dokumentów urzędowych (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy). Oznacza to, że skarżący, zainteresowany uzyskaniem dostępu do wskazanej informacji swoje prawo do informacji publicznej może zrealizować, udając się do organu w celu zapoznania się z treścią tych dokumentów lub też może to nastąpić w inny wskazany przez skarżącego sposób, choćby poprzez wydanie kserokopii dokumentów. Ostatecznie to bowiem wnioskodawca określa formę, w jakiej organ ma mu udostępnić żądaną informację.

Tak więc organ administracji publicznej, lub inny podmiot o jakim mowa w art. 4 ust.1 omawianej ustawy, rozpatrując wniosek skarżącego, mógł:

1. udostępnić żądaną informację bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1),
2. powiadomić stronę w ww. terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim informacja zostanie udostępniona, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2),
3. udostępnić informację zgodnie z wnioskiem - po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy o wysokości opłaty, związanej z dodatkowymi kosztami spowodowanymi wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia, które to powiadomienie winno nastąpić w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 15 ustawy),
4. odmówić udostępnienia żądanej informacji w drodze decyzji (art. 16 ust. 1 ustawy),
5. powiadomić pismem wnioskodawcę, iż żądana informacja nie ma charakteru publicznego,
6. powiadomić pismem wnioskodawcę, iż nie posiada żądanej informacji.

Bezczynność organu na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej polega zatem na tym, że organ zobowiązany do podjęcia czynności materialno - technicznej w przedmiocie informacji publicznej, takiej czynności nie podejmuje m.in. z uwagi na błędne zakwalifikowanie żądanej informacji jako nie posiadającej przymiotu informacji publicznej, lub na tym, że organ "milczy" wobec wniosku strony o udzielenie takiej informacji tj. przed wniesieniem skargi nie reaguje na wniosek w jeden z wyżej wskazanych sposobów.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy w pierwszej kolejności należało podkreślić, że nie budzi wątpliwości, iż w świetle przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiot do którego strona skierowała wniosek, jest organem zobowiązanym do udzielenia żądanej informacji. Ta materia pozostawała z resztą poza sporem w niniejszej sprawie.

Zdaniem tut. Sądu również sporne treści oznaczone we wniosku strony, także można zakwalifikować jako informację publiczną, co również nie było sporne pomiędzy stronami.

Istota niniejszej sprawy sprowadzała się więc do ustalenia, czy w momencie wywiedzenia skargi na bezczynność, pytany podmiot pozostawał w tej bezczynności.

Na tak postawione pytanie należy zdaniem tut. Sądu udzielić twierdzącej odpowiedzi. Z dokumentacji zgromadzonej w sprawie, a także z oświadczenia pytanego podmiotu zawartego w odpowiedzi na skargę wynika, że dopiero pismem z 18 września 2020 r. poinformowano wnioskodawczynię, iż organ nie posiada żądanej umowy, gdyż jej nie zawierał. Skoro więc skarga została wywiedziona w dniu 7 września 2020 r. to jako oczywista jawi się konkluzja, że na ten moment organ pozostawał w bezczynności jeśli chodzi o rozpatrzenie wniosku inicjującego postępowanie.

Wbrew wywodom organu, od zarzutu bezczynności nie ekskulpować organu okoliczność, że jeszcze przed wniesieniem skargi – pismem z dnia 21 lipca 2020r. – poinformował on wnioskodawczynię, iż na udostępnienie żądanych wnioskiem dokumentów nie wyraża zgody strona umowy oznaczonej we wniosku. Jak sam bowiem przyznał organ w odpowiedzi na skargę, ta odpowiedź była sprzeczna ze stanem faktycznym sprawy. Skoro więc w odpowiedzi z 21 lipca 2020 r. zawarto nieprawdziwe informacje, to oczywistym jest, że jej udzielenie nie zwolniło pytanego podmiotu z poprawnego rozpatrzenia sprawy.

Niezależnie od powyższego, odmowa udostępnienia informacji publicznej uczyniona w formie jedynie zwykłego pisma, nie stanowiła co do zasady zachowania zgodnego z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jeśli bowiem pytany podmiot odmawia udzielenia żądanej informacji publicznej, to w myśl art.16 ustawy o dostępie do informacji publicznej musi uczynić to wyłącznie w formie decyzji administracyjnej. W takiej sytuacji inny rodzaj zachowania organu nie ekskulpował go z zarzutu bezczynności.

Reasumując, według składu orzekającego w rozpoznawanej sprawie pytany podmiot dopuścił się bezczynności w załatwieniu wniosku inicjującego postępowanie i bezczynność ta trwała w dacie wystąpienia przez stronę skarżącą ze skargą do

Sądu. Organ winien bowiem przedłożony wniosek rozpoznać w jeden ze sposobów wskazanych przez ustawodawcę, bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni, co w sposób jednoznaczny wynika z treści art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Organ w sposób skuteczny rozpoznał natomiast wniosek dopiero po wniesieniu skargi na bezczynność, a zatem do tej daty pozostawał w bezczynności. Wcześniej odpowiedzi organu, wobec jej niezgodności ze stanem faktycznym i wobec niezachowania wymaganej formy decyzji administracyjnej, w żaden sposób nie można było uznać za ekskulpującą od zarzutu bezczynności.

Sąd uznał jednocześnie, że zaistniała bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. W doktrynie spostrzega się, że przy ocenie charakteru bezczynności lub przewlekłości kluczowa jest długość okresu tej bezczynności (przewlekłości) (zob. W. Chróścielewski, glosa do wyroku NSA z 24 kwietnia 2015 r., I FSK 1881/14, Orzecznictwo Sądów Polskich z 2015, nr 12, poz. 116). Podkreślenia nadto wymaga, że istotą rażącego naruszenia prawa jest pozbawiona jakichkolwiek wątpliwości oczywistość stwierdzonego naruszenia. Tymczasem regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą powodować i niejednokrotnie powodują wątpliwości interpretacyjne, zatem wymagają dokonywania ich wykładni, a nie wyłącznie ich mechanicznego stosowania. Tak więc nawet niewłaściwa ich interpretacja czy zastosowanie, nie mogą stanowić o tym, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Rażące naruszenie prawa jest bowiem postacią kwalifikowaną naruszenia prawa i powinno być interpretowane ściśle. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem tego pojęcia, "rażące" to "ponad miarę", "niewątpliwe", "wyraźne", "oczywiste". Ocena, czy mamy do czynienia z rażącą postacią bezczynności, powinna być dokonywana w powiązaniu z okolicznościami sprawy, rozpatrywanej indywidualnie. W niniejszej sprawie wniosek skarżącego, choć z uchybieniem ustawowych terminów, ale został załatwiony. Zwłoka organu nie była przy tym nadmierna. Należy przy tym zaznaczyć, że po wpłynięciu skargi organ niezwłocznie odpowiedział na wniosek o żadaną informację. Bezczynność nie miała więc na celu ukrycia spornej informacji.

Konsekwentnie do powyższego Sąd nie mógł uwzględnić wniosku o wymierzenie organowi grzywny.

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 i § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o

Sądu. Organ winien bowiem przedłożony wniosek rozpoznać w jeden ze sposobów wskazanych przez ustawodawcę, bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni, co w sposób jednoznaczny wynika z treści art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Organ w sposób skuteczny rozpoznał natomiast wniosek dopiero po wniesieniu skargi na bezczynność, a zatem do tej daty pozostawał w bezczynności. Wcześniej odpowiedzi organu, wobec jej niezgodności ze stanem faktycznym i wobec niezachowania wymaganej formy decyzji administracyjnej, w żaden sposób nie można było uznać za ekskulpującą od zarzutu bezczynności.

Sąd uznał jednocześnie, że zaistniała bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. W doktrynie spostrzega się, że przy ocenie charakteru bezczynności lub przewlekłości kluczowa jest długość okresu tej bezczynności (przewlekłości) (zob. W. Chróścielewski, glosa do wyroku NSA z 24 kwietnia 2015 r., I FSK 1881/14, Orzecznictwo Sądów Polskich z 2015, nr 12, poz. 116). Podkreślenia nadto wymaga, że istotą rażącego naruszenia prawa jest pozbawiona jakichkolwiek wątpliwości oczywistość stwierdzonego naruszenia. Tymczasem regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą powodować i niejednokrotnie powodują wątpliwości interpretacyjne, zatem wymagają dokonywania ich wykładni, a nie wyłącznie ich mechanicznego stosowania. Tak więc nawet niewłaściwa ich interpretacja czy zastosowanie, nie mogą stanowić o tym, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Rażące naruszenie prawa jest bowiem postacią kwalifikowaną naruszenia prawa i powinno być interpretowane ściśle. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem tego pojęcia, "rażące" to "ponad miarę", "niewątpliwe", "wyraźne", "oczywiste". Ocena, czy mamy do czynienia z rażącą postacią bezczynności, powinna być dokonywana w powiązaniu z okolicznościami sprawy, rozpatrywanej indywidualnie. W niniejszej sprawie wniosek skarżącego, choć z uchybieniem ustawowych terminów, ale został załatwiony. Zwłoka organu nie była przy tym nadmierna. Należy przy tym zaznaczyć, że po wpłynięciu skargi organ niezwłocznie odpowiedział na wniosek o żadaną informację. Bezczynność nie miała więc na celu ukrycia spornej informacji.

Konsekwentnie do powyższego Sąd nie mógł uwzględnić wniosku o wymierzenie organowi grzywny.

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 i § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o

postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji wyroku, oddalając w trybie art.151 P.p.s.a. żądanie wymierzenia organowi grzywny .

W przedmiocie kosztów, Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 206 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Aneta Kardas
referent stazysta