

II SAB/Wa 415/20 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 3106947

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 16 listopada 2020 r.

II SAB/Wa 415/20

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Izabela Głowacka-Klimas.

Sędziowie WSA: Andrzej Wieczorek (spr.), Asesor Karolina Kisielewicz.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 16 listopada 2020 r. sprawy ze skargi S. P. na D. z siedzibą w L. na bezczynność P. K. w przedmiocie rozpoznania pkt 1 wniosku z dnia (...) grudnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej

1. zobowiązuje P. K. do rozpoznania punktu pierwszego wniosku z dnia (...) grudnia 2019 r.,
2. stwierdza, że bezczynność o której mowa w pkt 1 nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa,
3. zasądza od P.K. na rzecz S. P. na D. z siedzibą w L. kwotę 100 zł (sto złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie faktyczne

Stowarzyszenia (...) z siedzibą w (...) (dalej Stowarzyszenie/skarżący), wniosło skargę na bezczynność Prokuratora Krajowego (dalej organ) w zakresie rozpoznania pkt 1 wniosku z dnia (...) grudnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Stowarzyszenie zarzuciło organowi naruszenie:

1) przepisów prawa materialnego art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2019.1429 - dalej u.d.i.p.), poprzez uznanie, że żądana w pkt 1 informacja nie stanowi informacji publicznej,

2) przepisów prawa materialnego art. 13 ust. 1 ustawy, poprzez jego niezastosowanie i nieudostępnienie informacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku.

Wskazało, że w pkt 1 wniosku domagało się podania imienia i nazwiska prokuratora Prokuratury Krajowej, który rozpatrzył wniosek Stowarzyszenia z dnia (...) października 2019 r., nr (...) o podjęcie prawomocnie umorzonego postępowania przygotowawczego oraz podjął decyzję o przekazaniu go do Prokuratury Okręgowej w (...), a jeśli w procesie decyzyjnym brało udział więcej osób, proszono o wskazanie imion i nazwisk tych osób.

Organ pismem z dnia (...) stycznia 2020 r. stwierdził, że wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej, bowiem treść złożonego wniosku wskazuje, iż uzyskana informacja ma posłużyć do załatwienia indywidualnej sprawy podmiotu składającego wniosek.

Stowarzyszenie wskazało, że nie podziela stanowiska organu, bowiem ani Stowarzyszenie ani żaden jego członek nie byli stroną, ani w żaden inny sposób nie byli związani z postępowaniem przygotowawczym prowadzonym przez Prokuraturę Rejonową w (...) pod sygn. akt (...). Wskazało, że Prezes Stowarzyszenia złożył wniosek o podjęcie prawomocnie zakończonego postępowania, jako inna osoba bezpośrednio zainteresowana sprawą, stosownie do art. 9 § 2 k.p.k., a zatem wskazano, że Stowarzyszenie występowało w interesie społecznym a nie prywatnym, jak to błędnie przyjął organ.

Podniosło, że skarżący nie wystąpił o dokumenty czy informacje z konkretnego postępowania przygotowawczego, a o informacje dotyczące osób wykonujących funkcje publiczne w prokuraturze, bowiem w pkt 1 wniosku o udostępnienie informacji publicznej zwrócono się o wskazanie imienia i nazwiska Prokuratora Prokuratury Krajowej, Krajowej, który rozpatrzył wniosek stowarzyszenia o podjęcie umorzonego postępowania oraz podjął decyzję o przekazaniu go do Prokuratury Okręgowej w (...)

Powołując się na orzeczenie WSA w Gdańsku z dnia 9 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SAB/Gd 48/17 stwierdziło, że w jej ocenie informacja o imieniu i nazwisku osoby pełniącej funkcję publiczną stanowi informacją publiczną.

Uznało, że organ w piśmie z dnia (...) stycznia 2020 r. wnioskowanej w pkt 1 informacji, nie udostępnił stwierdzając, że informacja żądana we wniosku nie dotyczy informacji publicznej.

Zdaniem Stowarzyszenia bezspornym faktem jest, iż - organ w takiej sytuacji zobowiązany był do wydania decyzji (art. 16 ust. 1 ustawy) "Bezczynność zaistnieje zarówno wtedy,; gdy nie zostanie dotrzymany termin załatwienia sprawy, jak i w razie odmowy podjęcia określonego działania, mimo istnienia w tym

względnie ustawowego obowiązku, choćby podmiot mylnie sądził, że zachodzą okoliczności, które uwalniają go od obowiązku prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie i zakończenia go wydaniem decyzji administracyjnej lub innego aktu czy czynności. Powołując się na inne orzeczenie (wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt I OSK 3279/14) stwierdził, że Sąd uznał, iż "organ (podmiot) zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, który jej nie udziela, ani nie wydaje decyzji w tej materii, nawet jeśli czyni to w przekonaniu, że żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej lub wprawdzie ma taki charakter, ale jest ona udostępniana na podstawie przepisów innych ustaw, określonych w art. 1 ust. 2 ustawy i w związku z tym informuje o tym wnioskodawcę - pozostaje w bezczynności".

Wobec tego uznało, że skarga jest konieczna i uzasadniona.

Organ wskazał, że pismem z dnia (...) stycznia 2020 r. poinformował skarżącego, że złożony przez niego wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie może zostać rozpoznany w trybie u.d.i.p., ponieważ zawarte w nim pytania nie dotyczą informacji publicznej w rozumieniu przepisów art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 u.d.i.p. Ponadto wskazano, iż treść zawartych we wniosku pytań jednoznacznie wskazuje, że informacja o którą wnioskuje skarżący ma posłużyć do załatwienia jego indywidualnej sprawy, zaś zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych pisma składane w indywidualnych sprawach, przez podmioty, których interesów sprawy te dotyczą, nie mają waloru informacji publicznej.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przedmiotem rozpoznania jest skarga na bezczynność Prokuratora Krajowego w zakresie rozpoznania pkt 1 wniosku z dnia 21 grudnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 i ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107 z późn. zm.) w zw. z art. 3 § 1 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."), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W myśl art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. kontrola ta obejmuje 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 tym zakresie przedmiotem sądowej kontroli nie jest określony akt lub czynność organu administracji, lecz ich brak w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie i w określonym przez prawo terminie. Instytucja skargi na bezczynność organu ma na celu ochronę praw strony przez doprowadzenie do wydania w sprawie

rozstrzygnięcia lub podjęcia innej czynności dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Rozpoznając skargę na bezczynność, sąd kontroluje jedynie, czy w sprawie zaistniał stan bezczynności, tzn. czy organ podjął określone czynności i załatwił sprawę na danym etapie postępowania.

Zgodnie z art. 149 § 1 p.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

- 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.

Z kolei § 1a powołanego przepisu stanowi, że jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Wedle § 1b art. 149 Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Zgodnie z § 2 art. 149 Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6. Natomiast w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości lub w części (art. 151 p.p.s.a.).

Na zasadzie art. 119 pkt 4 oraz art. 120 p.p.s.a., jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów. Artykuł 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, dalej u.d.i.p) przewiduje stosowanie do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej przepisów p.p.s.a.

Zgodnie art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i z późn. zm.). Zagwarantowane tym przepisem prawo do informacji obejmuje dostęp do uzyskania 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 (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w odrębnych ustawach przesłanki dotyczące ochrony wolności i praw innych osób oraz ochronę porządku publicznego,

bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W myśl art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, tryb udzielania informacji, o których mowa w tym artykule, określają ustawy. Należy do nich przede wszystkim ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 z późn. zm. dalej u.d.i.p.).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie; przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2004 r., II SAB/Wa 166/04, CBOSA).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej;
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych;
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
- 5) 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.

Zgodnie z art. 13 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. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Z kolei zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji. W myśl art. 17 ust. 1 u.d.i.p. do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej, o odmowie udostępnienia informacji

oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji przepisy art. 16 stosuje się odpowiednio. Rozpoznanie wniosku o udzielenie informacji publicznej, zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w powołanej ustawie, następuje zatem albo w formie czynności materialno-technicznej (w przypadku udzielenia informacji publicznej oraz w przypadku zawiadomienia o niedopuszczalności zastosowania trybu wnioskowego udostępnienia informacji publicznej), albo w formie decyzji (w przypadku odmowy udzielenia informacji publicznej).

Stowarzyszenie domagało się podania imienia i nazwiska prokuratora Prokuratury Krajowej, który rozpatrzył wniosek Stowarzyszenia z dnia (...) października 2019 r., nr (...) o podjęcie prawomocnie umorzonego postępowania przygotowawczego oraz podjął decyzję o przekazaniu go do Prokuratury Okręgowej w (...), a jeśli w procesie decyzyjnym brało udział więcej osób, proszono o wskazanie imion i nazwisk tych osób.

W niniejszej sprawie to, że Prokurator Prokuratury Krajowej jest podmiotem obowiązany do udostępniania informacji publicznej, jest okolicznością bezsporną i, w ocenie Sądu, niebudzącą wątpliwości. Bezsporne jest także to, że Prokurator Prokuratury Krajowej nie udzielił stronie skarżącej żądanej informacji wskazując, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie może zostać rozpoznany w trybie u.d.i.p., ponieważ zawarte w nim pytania nie dotyczą informacji publicznej w rozumieniu przepisów art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 u.d.i.p. Ponadto wskazano, iż treść zawartych we wniosku pytań jednoznacznie wskazuje, że informacja o którą wnioskuje skarżący ma posłużyć do załatwienia jego indywidualnej sprawy, zaś zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych pisma składane w indywidualnych sprawach, przez podmioty, których interesów sprawy te dotyczą, nie mają waloru informacji publicznej.

W ocenie Sądu, żądana informacja jest informacją publiczną według definicji z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Należy zauważyć, że w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 4 lutego 2016 r. (II SAB/Rz 107/15) wskazano, że prokuratura jest organem władzy publicznej wykonującym zadania w zakresie ścigania przestępstw i strzeżenia praworządności (art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 740), a prokuratorzy są funkcjonariuszami publicznymi; są osobami pełniącymi funkcję publiczną. Stosunek służbowy prokuratora nawiązuje się z chwilą doręczenia zawiadomienia o powołaniu (art. 91 § 1 Prawa o prokuraturze). Sam akt powołania będący podstawą nawiązania owego stosunku służbowego jest zatem informacją publiczną.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że nie nastąpiło udostępnienie informacji publicznej zgodnie z przepisami ustawy ani też wniosek nie został załatwiony w inny przewidziany prawem sposób. To zaś uzasadnia skonstatowanie bezczynności i zobowiązanie organu do wydania aktu lub dokonania czynności.

W postępowaniu zainicjowanym skargą na bezczynność Sąd - zidentyfikowawszy niezłałatwioną sprawę z zakresu dostępu do informacji publicznej - może jedynie zobowiązać organ do jej złałatwienia; nie może natomiast rozstrzygać o sposobie, w jaki ma to nastąpić. Niniejszy wyrok nie przesądza, który z przewidzianych prawem sposobów złałatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej powinien znaleźć zastosowanie.

Na gruncie u.d.i.p. wniosek o udostępnienie informacji może być złałatwiony poprzez udostępnienie informacji publicznej w drodze czynności materialno-technicznej, odmowę udostępnienia informacji w drodze decyzji administracyjnej, umorzenie postępowania w drodze decyzji administracyjnej bądź też poinformowanie wnioskodawcy, że: żądanie informacyjne nie stanowi informacji publicznej, podmiot nie jest zobowiązany do udzielenia informacji, podmiot nie dysponuje wnioskowaną informacją albo, że w sprawie ma zastosowanie odrębny tryb dostępu.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że zasadne jest uznanie, że organ pozostaje w bezczynności w zakresie rozpoznania pkt 1 wniosku skarżącego z dnia (...) grudnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej. W ocenie Sądu nie była to bezczynność o charakterze rażącem.

Biorąc pod uwagę wyżej opisane okoliczności zasadne było zobowiązanie organu do rozpoznania wniosku skarżącego.

Mając na uwadze powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając na podstawie art. 149 § 1 pkt 1, § 1a p.p.s.a., orzekł jak w wyroku.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.