

Wpł. 27.11.23

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Olsztynie
WYDZIAŁ II

Dnia 24 listopada 2023 r.
Sygn. akt II SAB/OI 137/23

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

adwokat Wioleta Diana Brzozowska
- pełnomocnik skarżącego
Andrzeja Tobolskiego
Kancelaria Adwokacka
ul. Ks. J. Zawadzkiego 2 lok.1.13.B
16-400 Suwałki

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z 21 listopada 2023 r., sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie doręcza - jako pełnomocnikowi - odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 16 listopada 2023 r., wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

SPECJALISTA

Anusław Jankowski



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 listopada 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący

sędzia WSA Tadeusz Lipiński

Sędziowie

sędzia WSA Marzenna Glabas (spr.)

sędzia WSA Piotr Chybicki

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 16 listopada 2023 r.

sprawy ze skargi Andrzeja Tobolskiego

na beczynność Burmistrza Gołdapi

w udostępnieniu informacji publicznej dotyczącej wniosku z dnia 30 czerwca 2023 r.

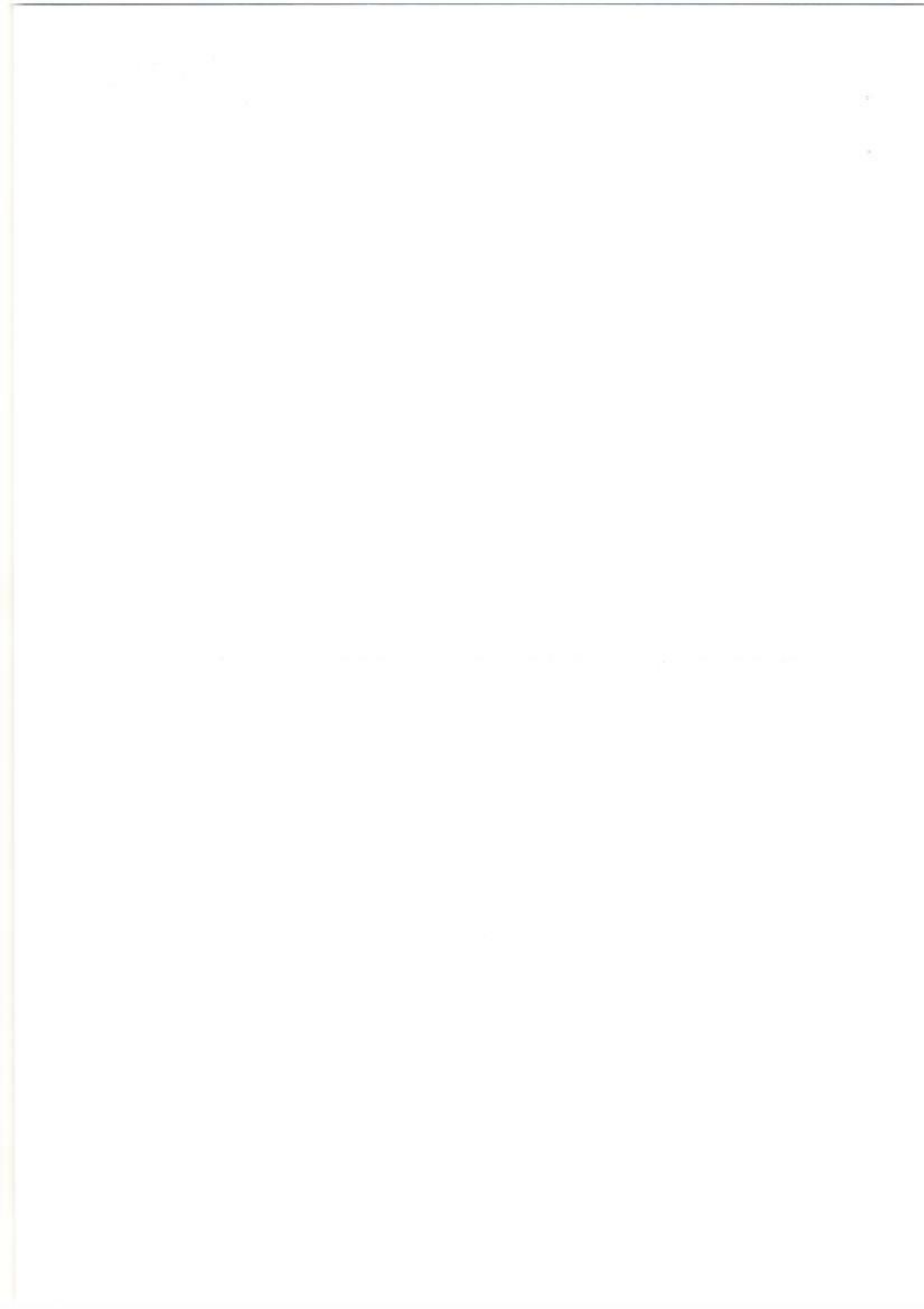
- 1) zobowiązuje Burmistrza Gołdapi do rozpoznania wniosku skarżącego z dnia 30 czerwca 2023 roku - w terminie 14 dni;
- 2) stwierdza, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) zasądza od Burmistrza Gołdapi na rzecz skarżącego Andrzeja Tobolskiego kwotę 580 zł (pięćset osiemdziesiąt), tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Andrzej Montczak



UZASADNIENIE

W dniu 25 września 2023 r. (data nadania pocztowego) Andrzej Tobolski (dalej jako: „skarżący”) wywiódł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę na bezczynność Burmistrza Gołdapi (dalej jako: „organ”) w udostępnieniu informacji publicznej. Wskazał, że wniosek złożył 30 czerwca 2023 r. i do dnia wniesienia skargi organ nie udostępnił żądanej informacji ani nie wydał decyzji odmownej. Pismem z 29 sierpnia 2023 r. organ poinformował jedynie o odmowie udzielenia informacji z uwagi na rzekome nadużycie prawa oraz wykorzystywanie dotychczas udzielonych informacji niezgodnie z przeznaczeniem ustawy.

Skarżący wniósł o zobowiązanie organu do udzielenia żądanej informacji publicznej, zobowiązanie organu do ukarania dyscyplinarnego pracownika winnego niezakończenia sprawy w terminie i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wniósł o jej oddalenie. Potwierdził złożenie wniosku. Podał, że pismem z 14 lipca 2023 r. organ przedłużył termin udzielenia odpowiedzi do 30 sierpnia 2023 r., zaś pismem z 29 sierpnia 2023 r. poinformowano skarżącego, że nie traktuje jego wniosku jako wniosku o dostęp do informacji publicznej, gdyż skarżący nadużywa swojego prawa. Podniósł, że z uwagi na konstrukcję prawa dostępu do informacji publicznej, jako publicznego prawa podmiotowego, w praktyce już samo stwierdzenie, że żądana informacja ma charakter informacji publicznej implikuje obowiązek udzielania informacji każdemu podmiotowi, który się o to zwróci. Ten stan rzeczy powoduje, że często dochodzi do nadużywania prawa do informacji do realizacji celów, które nie wynikają ani z Konstytucji RP, ani z ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz celów, które są trudne do pogodzenia z założeniami całego systemu prawa, składającego się z leżących u jego fundamentów wartości i zasad aksjologicznych. Zachowanie podmiotu wnoszącego o udzielenie informacji publicznej winno być więc w każdym przypadku oceniane indywidualnie, nie tylko w kontekście uprawnienia do uzyskania takiej informacji, ale w konkretnych sytuacjach należy również uwzględniać nadrzędne wobec niego zasady i wartości. Zauważono, że w orzecznictwie sądowym podnosi się, że wprowadzie osoba korzystająca z prawa do informacji publicznej nie jest zobowiązana wskazywać celów ani motywów swego działania, to jednak w każdym indywidualnym przypadku istnieje możliwość oceny

zachowania wnioskującego o informację publiczną pod kątem tego, czy korzysta on ze swojego uprawnienia zgodnie z jego celem i funkcją. Ocena ta powinna być oparta o okoliczności faktyczne, w szczególności uwzględniać treść wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz dotychczasowe relacje z wnioskodawcą. Organ wskazał, że nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej będzie polegało na próbie korzystania z jego instytucji dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów itp. Celem ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest bowiem zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb w postaci pozyskiwania informacji wprawdzie publicznych, lecz przeznaczonych dla celów innych niż wyżej wymienione. Pełnomocnik wskazał, że kwestia nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej była przedmiotem analizy w orzecznictwie zarówno Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i sądów wojewódzkich. Dostrzegając to zjawisko składy orzekające uznawały, że w przypadku nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej brak jest podstaw do stosowania przepisów regulujących dostęp do takich informacji. Analiza ilości składanych przez skarżącego „wniosków o dostęp do informacji publicznej” w latach 2020 do chwili obecnej wskazuje, że złożył on 47 wniosków, które zawierały aż 241 pytań. Jednocześnie otrzymując odpowiedzi skarżący wykorzystywał je do sporów z Burmistrzem Gołdapi, czy to na sesjach Rady Miejskiej, czy to Komisjach lub także poza nimi (w portalach społecznościowych itd.). Wynika z tego, że głównym celem skarżącego jest zdyskredytowanie przeciwnika/przeciwników politycznych, nie zaś realizowanie zamierzeń dla których uchwalono ustawę o dostępie do informacji publicznej. Głównym celem ustawy jest niewątpliwie społeczna kontrola władzy publicznej. Jeśli natomiast rzeczywistą intencją wystąpienia z wnioskiem o informację publiczną są inne względy, to nie zasługują one na aprobatę, albowiem w takim przypadku stanowią przejaw nadużycia prawa do informacji publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1 - 4a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634

ze zm., dalej jako: „p.p.s.a.”). Właściwość w powyższym zakresie dotyczy niepodjęcia przez organy administracji nakazanych prawem aktów lub czynności w sprawach indywidualnych. W przypadku skargi na bezczynność organu, 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. W piśmiennictwie i judykaturze przyjmuje się, że z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie określonym terminie organ nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub gdy wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, jednakże mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie kończy go wydaniem stosownego aktu lub nie podejmuje czynności (zob. T. Woś, H. Krysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, s. 86; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SAB/Wr 66/09, wyrok NSA z 20 lipca 1999 r., I SAB 60/99; OSP 2000, nr 6, poz. 87). Dla uznania bezczynności konieczne jest zatem ustalenie, że organ administracyjny zobowiązany był na podstawie przepisów prawa do wydania decyzji lub innego aktu albo do podjęcia określonych czynności.

W rozpoznawanej sprawie skarżący domagał się udostępnienia informacji na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej jako: „u.d.i.p.”). Ustawa ta, stanowiąc generalną zasadę udostępniania informacji publicznej, reguluje zarówno zakres podmiotowy i przedmiotowy jej stosowania oraz procedurę i tryb udostępniania informacji publicznej. Stosownie do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Natomiast podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji są m.in. władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Należy wskazać, że ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje różne sposoby udostępniania informacji publicznych, a jednym z nich jest udostępnianie informacji publicznej, zgodnie z art. 10 u.d.i.p., na wniosek. W myśl art. 13 ust. 1 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki i nie później niż w terminie 14 dni, za wyjątkiem sytuacji przewidzianych w art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 2 u.d.i.p. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot zobowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w

sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 1 u.d.i.p.). Natomiast w myśl art. 16 ust. 1 u.d.i.p. odmowa udostępnienia informacji publicznej przez organ władzy publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. następuje w drodze decyzji administracyjnej. Przyjmuje się, że organ może poprzestać na pisemnym zawiadomieniu wnioskodawcy, tak jak uczyniono w niniejszej sprawie, gdy adresat wniosku nie jest podmiotem zobowiązanym w świetle art. 4 u.d.i.p., gdy żądana informacja nie stanowi informacji publicznej, gdy nie dysponuje on przedmiotową informacją albo wnioskowane dane są dostępne w publikatorze oraz gdy w zakresie żądanej informacji publicznej przepisy prawa wprowadzają odrębny tryb dostępu.

W rozpoznawanej sprawie nie jest kwestionowane, że wniosek został skierowany do podmiotu zobowiązanego co do zasady do udostępniania informacji publicznych na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Nie jest też sporne, że dane, o udostępnienie których zwrócił się skarżący wnioskiem z 30 czerwca 2023 r. stanowiły informację publiczną. Skarżący zwrócił się mianowicie o „ujawnienie wszystkich kosztów związanych z wyjazdem do Włoch burmistrza T. Luto oraz skarbnika R.E. Białek w czerwcu 2023” oraz z zapytaniem „Czy U. Miejski w Gołdapi poniósł koszty za usługi gastronomiczne dla Restauracji Turystyczna w Gołdapi w dniu 27 czerwca 2023. Jeżeli tak to jaką wysokość?”. Żądane informacje dotyczyły dysponowania majątkiem publicznym, a dokładnie majątkiem jednostki samorządu terytorialnego i podlegały udostępnieniu zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c) u.d.i.p. W wyroku z 5 marca 2013 r. sygn. akt I OSK 2888/12 (publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl, w skrócie „CBOSA”) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przy kwalifikacji informacji publicznej istotne jest przede wszystkim to, co dana informacja zawiera, a więc czy dotyczy sprawy publicznej. W wyroku z 4 lipca 2023 r. sygn. akt III OSK 5207/21 (CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny akcentował, że „sprawa publiczna” to sprawa ogółu, która w znacznym stopniu koresponduje z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu). „Sprawa publiczna” to przejaw działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, tj. takiej aktywności tych podmiotów, która jest ukierunkowana na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych. Art. 4 ust. 1 u.d.i.p. eksponuje element „wykonywania zadań publicznych” przez podmioty będące adresatami roszczeń o udostępnienie informacji publicznej, czyli zadań, które cechuje powszechność

i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji RP lub ustawie (por. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, (CBOSA). NSA podkreślił, że zgodnie z ugruntowanymi już poglądami orzecznictwa, wypracowanymi na tle analizy art. 1 ust. 1, jak i precyzującego go art. 6 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 u.d.i.p., informacją taką jest każda informacja wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Status informacji publicznej uzyskuje taka informacja, która związana jest z funkcjonowaniem wspólnoty publicznoprawnej – Państwa (por. np. wyroki NSA z dnia: 7 października 2021 r. sygn. akt III OSK 3461/21, z 7 lipca 2021 r. sygn. akt III OSK 3195/21, z 21 lipca 2023 r. sygn. akt III OSK 1059/22, CBOSA).

W wyroku z 27 października 2023 r. sygn. akt III OSK 2285/22 (CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny dostrzegł, że „dla odkodowania treści pojęcia informacji publicznej jako informacji o działalności organów wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i informacji o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. nie ma znaczenia ocena charakteru interesu w uzyskaniu informacji publicznej przez wnioskodawcę, który jest podmiotem publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, również w powiązaniu z kategorią „sprawy własnej”, ani cel i motywy, które towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu żądania udostępnienia informacji publicznej. Cel i motywy, które towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu żądania udostępnienia informacji publicznej, mają charakter subiektywny i mogą mieć znaczenie przy ocenie sposobu czynienia użytku przez wnioskodawcę z przysługującego mu publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej. Sposób czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego wiąże się z problematyką „używania” tego prawa, w tym również jego nadużywania. Zatem ewentualne zjawisko nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej może być brane pod uwagę nie na etapie dokonywania wykładni art. 1 ust. 1 u.d.i.p., czyli na etapie odkodowywania normy prawnej wraz z jej percepcją dla ustalenia przedmiotowych granic prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, lecz na etapie późniejszym, tj. po stwierdzeniu, że wnioskowana informacja odpowiada ustawowemu pojęciu informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, a zatem na etapie oceny prawidłowości korzystania z publicznego

prawa dostępu do takiej informacji. Dopiero sposób czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, a tym samym i interesu stanowiącego podstawę tego prawa, może być analizowany z perspektywy ewentualnego zjawiska nadużywania tego prawa. Z charakteru konstrukcji nadużycia publicznego prawa podmiotowego, w tym również publicznego prawa dostępu do informacji publicznej, wynika, że zachowanie mające cechy nadużywania prawa nie powinno korzystać z ochrony prawnej (por. wyrok NSA z 30 sierpnia 2012 r., sygn. akt I OSK 799/12). Odmowa ochrony nie następuje jednak poprzez zakwestionowanie przedmiotu określonego prawa, lecz wiąże się z odmową realizacji roszczenia, które z niego wynika, co w przypadku prawa dostępu do informacji publicznej powinno następować poprzez wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej”.

Reasumując, ustalenie, że wniosek obejmował informacje publiczne oznacza w konsekwencji, że organ miał obowiązek udostępnienia żądanych danych albo wydania decyzji odmawiającej ich udostępnienia, na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p. Brak podjęcia takich działań jest równoznaczny z pozostawianiem organu w bezczynności. Dlatego Sąd zobowiązał organ do rozpoznania wniosku w terminie 14 dni, o czym orzeczono w pkt 1. sentencji wyroku, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Dopiero po ewentualnym wydaniu decyzji i jej zaskarżeniu Sąd będzie mógł oceniać powody odmowy udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej.

Na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a Sąd orzekł, że bezczynność organu nie miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, o czym orzeczono w pkt 2. wyroku. W niniejszej sprawie nie zachodzi przypadek oczywistego lekceważenia wniosku skarżącego i braku woli załatwienia sprawy, które można byłoby rozpatrywać w kategoriach rażącego naruszenia prawa, oznaczającego wadliwość kwalifikowaną, o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym. Kryterium pozwalającym na zakwalifikowanie bezczynności organu do naruszającej prawo w sposób rażący jest oczywistość, drastyczność naruszenia prawa z jednoczesnym brakiem racjonalnego uzasadnienia (por. wyrok NSA z 26 maja 2020 r. II OSK 4016/19, CBOSA). W rozpoznawanej sprawie zasługiwało na uwzględnienie, że organ w wymaganym terminie zareagował na wniosek i udzielił skarżącemu odpowiedzi. Organowi przypisać można jedynie wadliwą interpretację przepisów prawa, która nie może być jednak utożsamiana z rażącym naruszeniem.

Wyjaśnić należy też, że zakres kompetencji Sądu w przypadku skarg na

bezczynność określa art. 149 § 1-2 p.p.s.a. Na zasadzie tych przepisów Sąd nie jest uprawniony do zobowiązania organu do ukarania dyscyplinarnego pracownika winnego niezakończenia sprawy w terminie.

O kosztach postępowania, obejmujących wpis od skargi i wynagrodzenie pełnomocnika strony skarżącej, będącego adwokatem, orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1964).

Skarga rozpoznana została na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 4 p.p.s.a. Przepis ten stanowi, że sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

Anna Piotrowska

