

IV SAB/Po 58/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-10-09
Data wpływu	2014-08-01
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
Sędziowie	Donata Starosta Ewa Kręcichwost-Durchowska /przewodniczący sprawozdawca/ Tomasz Grossmann
Symbol z opisem	648 Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego 658
Hasła tematyczne	Inne
Skarżony organ	Burmistrz Miasta i Gminy
Treść wyniku	Umorzono postępowanie co do zobowiązania organu do wydania aktu Stwierdzono, że beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 112 poz 1198; art. 1 ust. 1, art. 13 ust. 1; Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska (spr.) Sędziowie WSA Donata Starosta WSA Tomasz Grossmann Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 09 października 2014 r. przy udziale sprawy **ze skargi K. O. na beczynność Burmistrza Miasta i Gminy C. w przedmiocie dostępu do informacji publicznej** 1. umarza postępowanie sądoadministracyjne w zakresie zobowiązania organu do wydania aktu; 2. stwierdza, że **beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa**; 3. zasądza od Burmistrza Miasta i Gminy C. na rzecz K. O. kwotę 357 (trzysta pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu **kosztów postępowania**.

Uzasadnienie

Pismem z dnia [...] lipca 2014 r. K. O. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na Burmistrza Miasta i Gminy C. poprzez nieudostępnienie informacji publicznej.

Skarga została wniesiona w następującym stanie faktycznym sprawy.

Wnioskiem z dnia [...] czerwca 2014 r. K. O. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej zwrócił się do Burmistrza Miasta i Gminy C. o udostępnienie informacji publicznej poprzez przesłanie pocztą elektroniczną: zwiadomienia Prokuratury Rejonowej w G. z [...] października 2013r. (sygn. akt [...]), pisma Urzędu Miasta i Gminy C. z dnia [...] stycznia 2014 r. (znak sprawy: [...]) wraz z załącznikami, postanowienia Prokuratury Rejonowej w G. z dnia [...] stycznia 2014 r. (sygn. akt [...]), pisma Regionalnej Izby Obrachunkowej w P. z dnia [...] lutego 2014 r. (znak sprawy: [...]), pisma Komendy Powiatowej Policji w G. z [...] lutego 2014 r. (znak sprawy: [...]), pisma Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju Departamentu Gospodarki Nieruchomościami z [...] marca 2014r. (znak sprawy: [...]).

Pismem z dnia [...] czerwca 2014 r. skarżący wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa poprzez udostępnienie żądanej informacji.

Pismem z dnia [...] lipca 2014 r. K. O. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na beczynność Burmistrza Miasta i Gminy Czerniejewo wnosząc o stwierdzenie beczynności Burmistrza Miasta i Gminy Czerniejewo oraz zobowiązanie go do udzielenia żądanej informacji.

W uzasadnieniu skargi skarżący przedstawił stan faktyczny podnosząc, że do dnia wniesienia

skargi organ nie udostępnił żądanej informacji jak również nie wydał decyzji odmownej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wskazując, że fakt otrzymania przez skarżącego Urzędowego Potwierdzenia Odbioru [dalej: UPO], na które Skarżący się powołuje, jako faktu doręczenia organowi jego wniosku, oznacza wyłącznie potwierdzenie faktu przesłania dokumentu przez aplikację do Elektronicznej Skrzynki Podawczej Urzędu Miasta i Gminy C.. Dokument UPO jest generowany automatycznie przez aplikację Platformy EPUAP. Elektroniczna Skrzynka Podawcza Urzędu na Platformie ePUAP jest obsługiwana przez pracowników Urzędu na bieżąco, jednakże ani w dacie wpłynięcia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, ani po przejrzaniu zawartości skrzynki dokonanym po wpłynięciu przekazywanej skargi pracownicy nie zauważyli istnienia korespondencji kierowanej przez skarżącego. Dalej organ wskazał, że po dokładnej analizie problemu okazało się, że brak pism skarżącego ma związek z wprowadzeniem nowej wersji Platformy ePUAP. Modyfikacje te dokonywane są przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, jednakże informacja o ostatniej aktualizacji nie dotarła do organu. Ponieważ wprowadzenie nowej wersji aplikacji Platformy nie jest związane z żadną dodatkową instalacją na komputerze użytkownika.

W niniejszej sprawie, w momencie złożenia przez skarżącego skargi, do której załączony był nierozpatrzone wniosek o udostępnienie informacji publicznej, organ podjął działania odnoszące się do tego wniosku, niezwłocznie ustosunkował się do jego treści i udostępnił dnia [...] lipca 2014 r. żądane informacje, w rezultacie załatwiając sprawę.

Na rozprawie w dniu 9 października 2014 r. pełnomocnik skarżącego cofnął skargę w pkt 3, oraz oświadczył, iż podtrzymuje skargę w pozostałym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2012 r., poz. 270 ze zm. – dalej: "Ppsa"), kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. rozpatrywanie skarg na bezczynność organów. W takich przypadkach, kontroli poddany jest brak aktu lub czynności w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie w określonym przez prawo terminie. Dla dopuszczalności skargi na bezczynność nie mają znaczenia powody, dla jakich akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, jak również, czy bezczynność organu spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej, ponieważ zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się jedynie do decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej, a zatem Kodeks postępowania administracyjnego nie ma zastosowania do pozostałych czynności podejmowanych w trybie ustawy, które mają charakter czynności materialno-technicznych z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa. Wprawdzie art. 52 § 3 Ppsa stanowi, że warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa, jest wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, jednak bezczynność nie wchodzi w zakres pojęcia "akty lub czynności", a skoro ustawa nie przewiduje żadnych dodatkowych środków prawnych przeciwko czynnościom podejmowanym przez organy w ramach udzielania informacji publicznej (poza odwołaniem od decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej oraz decyzji o umorzeniu postępowania), należy uznać, że skarga na bezczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej jest dopuszczalna bez wzywania do usunięcia naruszenia prawa w trybie art. 52 § 3 Ppsa (por.

wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r. sygn. akt I OSK 601/05, LEX nr 236545 – wyrok dostępny w Internecie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Uznając, że niniejsza skarga jest dopuszczalna stwierdzić należy, iż jej przedmiotem jest bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy w zakresie udostępnienia skarżącemu informacji publicznej w postaci:

1. zawiadomienia Prokuratury Rejonowej w G. z [...] października 2013 r sygn. akt [...]),
2. pisma Urzędu Miasta i Gminy C.z dnia [...] stycznia 2014 r. (znak sprawy: [...]) wraz z załącznikami,
3. postanowienia Prokuratury Rejonowej w G. z dnia [...] stycznia 2014 r. (sygn [...]),
4. Pisma Regionalnej Izby Obrachunkowej w P.z dnia [...] lutego 2014 r. (znak sprawy: [...]),
5. pisma Komendy Powiatowej Policji w .z [...] lutego 2014 r. (znak sprawy: Ldz. [...]),
6. pisma Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju Departamentu Gospodarki Nieruchomościami z [...] marca 2014 r. (znak sprawy: [...]).

W pierwszej kolejności wskazać należy, że koniecznym do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest ustalenie czy żądane dokumenty są informacją publiczną oraz czy Burmistrz Miasta i Gminy C. jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej. W niniejszej sprawie należy również ustalić czy działania organu nastąpiły w formie zgodnej z treścią wniosku o udzielenie informacji publicznej, a jeżeli nie, to czy działanie takie znajduje uzasadnienie w materiale dowodowym sprawy.

Pojęcie informacji publicznej określone jest w art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 tej ustawy. Ponieważ sformułowania te nie są zbyt jasne należy przy ich wykładni kierować się treścią art. 61 Konstytucji RP, przewidującego prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i podmiotów wykonujących zadania publiczne. Prawo dostępu do informacji publicznej ma charakter powszechny, bowiem jest przyznane każdemu (art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Nie wymaga się zatem od osoby wykonującej to prawo wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Zgodnie jednak z art. 5 ust. 2 powołanej ustawy, prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Rozważając przedmiotowy aspekt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że informacją publiczną jest 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 władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa, o ile odnosi się do faktów (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 września 2007r. sygn. akt IV SAB/GI 28/07, dostępny w Internecie jw.). W myśl art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, udostępnieniu podlega informacja publiczna m.in. o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. Informacją publiczną jest treść dokumentów

wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Ponadto informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich i są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań nawet, jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Niezależnie od powyższego, aby konkretna informacja posiadała walor informacji publicznej, to musi się odnosić do sfery faktów.

Mając na uwadze przywołane poglądy i przedstawioną wykładnię prawa, stwierdzić należy, że żądane przez stronę skarżącą informacje są informacjami publicznymi w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, czego nie kwestionuje również organ, na czego dowodem jest okoliczność, iż skarżącemu żądane dokumenty udostępniono.

Odnosząc się do podmiotowego aspektu niniejszej sprawy należy stwierdzić, że Burmistrz Miasta i Gminy jako organ administracji publicznej bez wątpienia jest podmiotem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej.

Uznając, że informacje i dokumenty wskazane we wnioskach stanowią informację publiczną, a organ jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, ustalić należy czy działania podjęte przez podmiot zobowiązany nastąpiły w formie adekwatnej do wskazanej we wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

W tym miejscu wskazać należy, że wniosek skarżącego z dnia [...] czerwca 2014 r.

zainiociował postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej, które zostało uregulowane przepisami wyżej przywołanej ustawy o dostępie do informacji publicznej. Postępowanie to ma charakter postępowania administracyjnego, które obejmuje zarówno postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej, jak i postępowanie w sprawie odmowy udzielenia takiej informacji. Okoliczność, że tylko odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 tej ustawy następują w drodze decyzji, do których stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (art. 16 ust. 1 i 2), nie uprawnia do twierdzenia, że pierwszy etap postępowania w sprawie udzielenia informacji publicznej, tj. do momentu wszczęcia postępowania w sprawie jej odmowy, nie ma charakteru postępowania administracyjnego. W doktrynie wskazuje się zasadnie, że artykuł 16 powołanej ustawy wprowadza regulację drugiego, obok postępowania w sprawie udostępnienia informacji, postępowania administracyjnego: postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej. Jest ono wszczynane z urzędu przez podmiot, który był adresatem wniosku złożonego na podstawie art. 10 powołanej ustawy i stanowi kontynuację postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej (zob.: M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, s. 59-60, M. Kłaczyński, S. Szuster, Komentarz do art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.01.112.1198), LEX 2003). Postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest zatem postępowaniem administracyjnym, uregulowanym zasadniczo przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, do którego – w określonym zakresie mają również zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Rozpoznając niniejszą sprawę należy również mieć na uwadze, że ustawodawca w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazał, że udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni. 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 (art. 3 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że skoro wniosek o udzielenie informacji wpłynął do organu dnia [...] czerwca 2014 r., to w tym dniu rozpoczął się bieg terminu do załatwienia tej sprawy przez organ. W tym miejscu odnosząc się do twierdzenia organu, iż wniosek ten nie wpłynął do organu zauważyć należy, iż skarżący do skargi załączył Urzędowe Poświadczenie Odbioru, z którego jednoznacznie wynika, że wniosek został doręczony do organu w dniu [...] czerwca 2014 r. Fakt nieprawidłowości w działaniu platformy nie może prowadzić do uznania, że wniosek wpłynął do organu w innym dniu. To obowiązkiem organu, a nie obywatela jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania skrzynki odbiorczej. Fakt wygenerowania Urzędowego Poświadczenia Odbioru jest potwierdzeniem skuteczności doręczenia korespondencji do organu. Natomiast dalsze losy tej korespondencji obciążają organ, a nie obywatela.

Zatem jeszcze raz należy powtórzyć, iż w dniu [...] czerwca 2014 r. rozpoczął się bieg terminu do rozpoznania wniosku o udzielenie informacji publicznej. Tym samym uznać należy, iż udostępnienie żądanej informacji dopiero w dniu [...] lipca 2014 r. nastąpiło z przekroczeniem 14- dniowego terminu.

Powyższe w dalszej kolejności prowadzi do uznania, iż organ przy rozpatrywaniu przedmiotowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej dopuścił się bezczynności – rozumianej ogólnie jako niezakończona sprawa w przepisany terminie.

Jednakże z uwagi na fakt, iż bezczynność ta ustała jeszcze przed wydaniem wyroku przez Sąd oraz fakt, że skarżący na rozprawie w dniu [...] października 2014 r. cofnął skargę w zakresie orzekania o zobowiązaniu tego organu do rozpatrzenia wniosku, to uznać należy, że postępowanie w tym zakresie należało umorzyć.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 161 § 1 pkt 1 Ppsa, umorzył postępowanie sądoadministracyjne (pkt 1 sentencji wyroku).

W przedmiocie charakteru zaistniałej uprzednio bezczynności Sąd uznał, iż miała ona charakter rażący. Dokonując powyższej oceny Sąd miał na uwadze, że od dnia wpłynięcia wniosku do organu tj. [...] czerwca 2014 r. do dnia udostępnienia żądanej informacji tj. [...] lipca 2014 r. upłynęły prawie 2 miesiące, w sytuacji gdy ustawa nakazuje rozpoznać taki wniosek w terminie 14 dni. Ponadto dokonując powyższej oceny Sąd miał na uwadze, że informacja publiczna została udostępniona dopiero po wniesieniu przez skarżącego skargi do sądu. Natomiast organ mając informację od skarżącego (wezwanie do usunięcia naruszenia prawa), że pozostaje w zwłoce w rozpoznaniu jego wniosku nie podjął żadnych działań celem jego rozpoznania.

W związku z powyższym, mając na uwadze poczynione ustalenia i działając w oparciu o art. 149 § 1 Ppsa Sąd (w pkt 2 sentencji wyroku) orzekł, że bezczynność organu w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

O kosztach postępowania Sąd orzekł w punkcie III wyroku na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 Ppsa i § 2 ust. 1 i 2 oraz § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. nr 163, poz. 1349 ze zm.), uwzględniając wysokość uiszczanego wpisu od skargi oraz koszty związane z zastępstwem procesowym strony skarżącej (wynagrodzenie pełnomocnika i opłata skarbową od pełnomocnictwa).

