



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 października 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Izabela Bąk-Marciniak
Sędziowie		WSA Maciej Busz
		WSA Monika Świerczak (spr.)


po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 20 października 2021 r.  
sprawy ze skargi Ostrowskiego Stowarzyszenia Miłośników Zwierząt  
na bezczynność Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego  
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. zobowiązuje Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego do załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej z 14 października 2019 r. pkt 7 oraz 2 stycznia 2020 r. pkt 4; z 12 grudnia 2020 r. pkt 3; z 13 marca 2021 r. pkt. 5 i 7 oraz z 28 kwietnia 2021 r. pkt 1 lit. a – h, w terminie 14 dni od doręczenia prawomocnego wyroku,
2. stwierdza, że Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego dopuścił się bezczynności,
3. stwierdza, że bezczynność Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa,
4. oddala skargę w pozostałym zakresie,

5. zasądza od Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego na rzecz skarżącego Ostrowskiego Stowarzyszenia Miłośników Zwierząt kwotę 100 zł ( sto złotych ) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

  
Justyna Hodyńska-Matela  
St. sekretarz sądowy



## UZASADNIENIE

Ostrowskie Stowarzyszenie Miłośników Zwierząt (dalej: skarżący, stowarzyszenie) pismem z 06 lipca 2021r. wniosło skargę na bezczynność Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego (dalej: prezydent miasta, organ) w zakresie rozpoznania wniosków o udostępnienie informacji publicznej, tj.:

1. pkt 7 wniosku z 14 października 2019r. i pkt 4 wniosku z 02 stycznia 2020r.
2. pkt 3 wniosku z 20 stycznia 2020r.
3. pkt 3 wniosku z 12 grudnia 2020r.
4. pkt 5 i 7 wniosku z 13 marca 2021r.
5. pkt 1 lit. a-h wniosku z 28 kwietnia 2021r.

Skarżący, wnosząc o zobowiązanie organu do rozpoznania powyższego w terminie 14 dni od dnia doręczenia akt i zasądzenie kosztów, zarzucił naruszenie:

1) art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.), w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę do uzyskania informacji publicznej oraz określa zakres prawa do informacji;

2) art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, dalej jako: UDIP) w zakresie, w jakim został określony termin na udostępnienie informacji publicznej, poprzez niezrealizowanie wniosku w terminie ustawowym, mimo że dotyczy on zakresu prawa do informacji.

Uzasadniając skargę stowarzyszenie w pierwszej kolejności przytoczyło stan faktyczny i podniosło – w odniesieniu do pkt 1, tj. wniosku z 14 października 2019r. pkt 7 – że zwróciło się do organu o udostępnienie informacji publicznej w postaci „udostępnienia wszelkiej korespondencji pomiędzy Urzędem Miasta a firmą AG-BUD Firmą Projektowo Usługowo Wykonawczą Agnieszka Nowicka [dalej: wykonawca] dotyczącej wykonywania umowy na prowadzenie Międzygminnego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Wysocku Wielkim [dalej: schronisko] w terminie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r., a także umowy nr RM.RZP.272.048.2018 z dnia 31 grudnia 2018 r.". Organ 31 października 2019r. poinformował o przeniesieniu terminu udzielenia informacji w tym zakresie do dnia 15.11.2019 r., a następnie 07 listopada 2019r. przesłał uzupełnione dokumenty - skan umowy oraz 8 pism, w tym: pismo z 15 czerwca 2016 r. skierowane przez organ do wykonawcy (bez załącznika) oraz odpowiedź na pismo z 4 lipca 2016 r. Treści obu tych pism odnoszą się do brakującego załącznika i je przywołują w treści, dlatego stowarzyszenie 02 stycznia 2020r. zwróciło

się o udostępnienie tego pisma [pkt 4 wniosku]. Pismem z 15 stycznia 2020r. organ poinformował o wyznaczeniu nowego terminu do 31 stycznia 2020r. z uwagi na konieczność wyciągnięcia dokumentacji z archiwum i przeszukania jej pod kątem przedmiotowego pisma i dokonania ew. anonimizacji. Następnie 30 stycznia 2020r. (przesłanym 03 lutego 2020r., zatem po upływie wyznaczonego terminu), że pismo dotyczące zastrzeżeń w prowadzeniu schroniska nie stanowi informacji publicznej. Dnia 04 listopada 2020r. stowarzyszenie wezwało prezydenta miasta do wykonania wniosku z 14 października 2019r. i 02 stycznia 2020r. w zakresie przedmiotowego pisma, jednak organ 16 listopada 2020r. ponownie odmówił udzielenia informacji stwierdzając, że nie stanowi ono informacji publicznej.

W odniesieniu do żądania oznaczonego nr 2, tj. wniosku z 02 stycznia 2020r. pkt 3 stowarzyszenie zwróciło się o udostępnienie: „Pisma dotyczącego zmiany godzin otwarcia schroniska w dniach 24, 25 i 26 grudnia 2019 r. wraz z odpowiedzią Urzędu Miejskiego (lub wszelkie inne uzgodnienia dotyczące tego tematu) oraz informacją na jakiej podstawie (podstawa prawna) dokonano zmian”. Pismem z 15 stycznia 2020r. prezydent miasta przekazał skany pism bez udzielenia odpowiedzi dotyczącej podstawy prawnej dokonania zmiany umowy. Stowarzyszenie ponawiało wnioski pismem z 20 stycznia i 04 listopada 2020r. Organ w piśmie z 30 stycznia 2020r. udzielił informacji, że zmiany godzin otwarcia schroniska dokonano na podstawie zawartej umowy, a pismem z 16 listopada 2020r. doprecyzował wskazując §9.

Odnosnie żądania nr 3, tj. pkt 3 wniosku z 12 grudnia 2020r. zaznaczyło, że domagało się wskazania „czym są "cykliczne wizytacje" dokonywane przez pracowników komórki merytorycznej Urzędu Miejskiego, czy "cykliczne wizytacje" posiadają znamiona czynności kontrolnych? Proszę o przekazanie wszystkich dokumentów z wizytacji, które odbyły się w latach 2015-2019 oraz w roku 2020 (zawierających m.in. datę wizytacji, osoby uczestniczące, cel/zakres wizytacji, ustalenia i ewentualne zalecenia)". Organ w piśmie z 28 grudnia 2020r. stwierdził, że są to niezapowiedziane wizytacje w schronisku, z których sporządza się adnotację służbową i dokumenty te są dokumentami wewnętrznymi, nienoszącymi znamion informacji publicznej, wobec czego ich nie udostępnił. Stowarzyszenie 04 stycznia 2021r. wezwało organ do wykonania wniosku z 12 grudnia 2020r., lecz organ w odpowiedzi z 18 stycznia 2021r. podtrzymał swoje stanowisko i stwierdził, że wizytacje są przeprowadzane w ramach nadzoru.

W zakresie pkt 5 i 7 wniosku z 13 marca 2021r. skarżący zaznaczył, że domagał się udostępnienia: informacji dotyczących adoptowania przez Urząd Miejski w Ostrowie

Wielkopolskim ze schroniska psa o imieniu Reksio, w zakresie: pkt 5 – „informacji, gdzie przebywał Reksio podczas pobytu w Urzędzie i pod czyją opieką: a. w czasie dnia pracy Urzędu, b. po zamknięciu Urzędu, c. poza dniami roboczymi Urzędu” oraz pkt 7 – „informacji, kto był odpowiedzialny za opiekę na Reksiem podczas pobytu w Urzędzie - czy była to jedna wyznaczona osoba (na jakiej zasadzie ją wyznaczono), wiele osób (na jakiej zasadzie je wyznaczono), czy opieka nad Reksiem odbywała się według wcześniej ustalonego harmonogramu?”. Pismem z 24 marca 2021r. organ udzielił niepełnej odpowiedzi w zakresie pkt 5, a na pkt 7 była wymijająca. 28 marca 2021r. stowarzyszenie wezwało organ do wykonania wniosku, co pozostało bez odpowiedzi.

Odnosnie żądania określonego w pkt 5, tj. pkt 1 lit. a-h wniosku z 28 kwietnia 2021r. stowarzyszenie wskazało, że domagało się przekazania dokumentów, potwierdzających sposób ustalenia wartości zamówienia dla postępowań na prowadzenie schroniska wszczynanych od 2011 do 2020r. Organ pismem z 11 maja 2021r. udzielił lakonicznej odpowiedzi, nie udostępniając wnioskowanych dokumentów. Na wezwanie z 27 maja 2021r. do wykonania wniosku organ nie odpowiedział.

W dalszej części uzasadnienia skarżący przytoczył wybrane przepisy oraz fragmenty orzeczeń sądów administracyjnych na poparcie słuszności swoich argumentów o konieczności udostępnienia mu wnioskowanych informacji.

W odpowiedzi na skargę prezydent miasta wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu szczegółowo przytoczył stan faktyczny.

Odnosnie pierwszego z żądań podtrzymał stanowisko, że pismo z 2016r. przedstawiające „żale” osoby prywatnej w stosunku do losu zwierząt w schronisku nie stanowi informacji publicznej. Jest to dokument prywatny, bez związku z zadaniami wykonywanymi przez gminę. Autor pisma pisał w zaufaniu do prezydenta miasta, że korespondencja nie zostanie ujawniona osobom postronnym. Odniósł się także do koncepcji „dokumentów wewnętrznych”.

W zakresie żądania oznaczonego nr 2 wskazał, że trzykrotnie udzielał odpowiedzi na kwestię zmiany godzin otwarcia schroniska w dniach 24-26 grudnia 2019r. wskazując zawartą umowę (a następnie jej §9).

W kwestii „cyklicznych wizytacji” stwierdził, że cykliczne wizytacje to niezapowiedziane wizytacje w schronisku, z których sporządza się adnotację służbową, które to dokumenty są dokumentami wewnętrznymi, bez znamion informacji publicznej.

W sprawie Reksia organ podtrzymał stanowisko wyrażone w udzielonej odpowiedzi – ad. pkt 5 wniosku: „w trakcie godzin pracy Urzędu Miejskiego w Ostrowie Wielkopolskim Reksio przebywał w gabinecie Prezydenta Miasta Ostrowa

Wielkopolskiego. Natomiast poza godzinami pracy oraz poza dniami roboczymi Urzędu Miejskiego w Ostrowie Wielkopolskim - w budynku Urzędu Miejskiego w Ostrowie Wielkopolskim, pod opieką dozorczy i za jego zgodą."; ad. pkt 7 wniosku: „decyzja Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego o stworzeniu Reksiovi domu tymczasowego w Urzędzie Miejskim w Ostrowie Wielkopolskim podyktowana była chęcią zapewnienia psu przebywania w obecności człowieka oraz opieki nad nim. W momencie zawierania „Umowy na dom tymczasowy” Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego miał wiedzę na temat choroby zwierzęcia oraz konieczności zapewnienia mu kontynuacji leczenia. Z uwagi na to podczas pobytu w domu tymczasowej opieki w Urzędzie Miejskim w Ostrowie Wielkopolskim, Reksio miał zapewnioną całodobową opiekę, co dało mu szansę na właściwą socjalizację oraz uniknięcie traumy, a w konsekwencji pozwoliło na stworzenie Reksiovi domu stałego poprzez jego adopcję”.

Odnośnie ostatniego z żądań, tj. dokumentów potwierdzających sposób ustalenia wartości zamówienia dla postępowania na prowadzenie schroniska dla ogłoszeń o zamówieniu ze szczegółowo wskazanymi nr i datami oraz oznaczeniami spraw, organ odpowiedział, że ustalenie wartości zamówienia w przypadku przetargów na prowadzenie schroniska odbywało się w wyniku szacowania kwoty w oparciu o ceny za usługę z lat poprzedzających po uwzględnieniu inflacji oraz innych rosnących kosztów związanych z prowadzeniem i utrzymaniem kompleksu schroniska w roku kolejnym / latach kolejnych. Dokument przedstawiający szacunkowe koszty utrzymania schroniska zostały udostępnione przez organ w odpowiedzi na wcześniej złożony wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Końcowo, odnosząc się do zarzutów skargi, organ wskazał, że skarżący składał liczne wnioski, których zakres niejednokrotnie był bardzo szeroki, co mogło prowadzić do nadużycia prawa. Odniósł się także do zmian kadrowych i charakteru terminów w u.d.i.p.

W piśmie z 20 sierpnia 2020r. stowarzyszenie wyjaśniło, że pismo z 2016r., którego udostępnienia się domagało dotyczy zastrzeżeń w funkcjonowaniu schroniska i organ mógł je zanonimizować; nadto organ udostępnił je prowadzącemu schronisko, zatem udostępnił korespondencję innej osobie. Adnotacje służbowe z czynności kontrolnych nie stanowią dokumentu wewnętrznego. Organ udzielił także niepełnej i wymijającej odpowiedzi odnośnie psa Reksia; milczał także w sprawie żądanych dokumentów potwierdzających sposób ustalenia wartości zamówienia dla 8 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na prowadzenie schroniska.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu 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 2021 r. poz. 137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W świetle art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm., dalej: P.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 P.p.s.a., tj. mających za przedmiot: (1) decyzje administracyjne; (2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; (3) postanowienia w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie; (4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (...), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (...), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (...), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. Ponadto, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 9 P.p.s.a., przedmiotem skargi może być także bezczynność w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

W przypadku skarg na bezczynność, kontroli sądu poddawany jest brak aktu lub czynności w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w określonej formie i w określonym przez prawo terminie. Dla dopuszczalności skargi na bezczynność nie mają znaczenia powody, dla których akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, jak również to, czy bezczynność organu spowodowana została zawinioną, czy niezawinioną opieszałością organu. W sprawach o udostępnienie informacji publicznej skarga na bezczynność przysługuje nie tylko w przypadku faktycznego "milczenia" (bierności) podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji, ale również w sytuacji, gdy podmiot ten stwierdza, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej lub nie podlega udostępnieniu. Wówczas sąd zobligowany jest do rozpoznania skargi i rozstrzygnięcia, czy żądana informacja jest informacją publiczną i czy rzeczywiście wnioskodawca mógł skutecznie domagać się jej udostępnienia.

Należy w tym miejscu od razu podkreślić, że aby można było uznać, iż nie zachodzi bezczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej – także takiej, której organ nie posiada – podmiot zobowiązany do jej udzielenia w formie uregulowanej ustawą o dostępie do informacji publicznej powinien wypowiedzieć się w tym przedmiocie. Tylko w takim przypadku uwolni się od zarzutu bezczynności w sprawie. Identycznie powinien postąpić w sytuacji, gdy posiada żądane informacje, lecz z uwagi na ograniczenia dostępu nie może ich udostępnić (zob. wyrok NSA z 17.04.2013 r., I OSK 3109/12; por. też wyrok NSA z 22.02.2019 r., I OSK 414/17 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie "CBOSA"). O formach właściwych dla każdej z ww. "wypowiedzi" będzie jeszcze mowa niżej.

W myśl art. 21 in principio ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176; dalej: u.d.i.p.) do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Jednakże zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych dla dopuszczalności skargi na bezczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie jest wymagane poprzedzenie jej jakimkolwiek środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej (czyli nie jest wymagane "wyczerpanie środków zaskarżenia" w rozumieniu art. 52 § 1 i 2 P.p.s.a.), ani też wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 24.05.2006 r., I OSK 601/05, CBOSA). Zasady tej nie zmieniło wprowadzenie do art. 37 k.p.a. (a w ślad za tym: także do art. 52 § 2 P.p.s.a.), mocą ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania



administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935) – nowego środka zaskarżenia bezczynności lub przewlekłości postępowania organu administracji, w postaci ponaglenia (w miejsce dotychczas stosowanych w takich przypadkach: zażalenia albo wezwania do usunięcia naruszenia prawa). W konsekwencji w odniesieniu do skarg na bezczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie znajduje zastosowania wymóg z art. 53 § 2b in fine P.p.s.a., w postaci uprzedniego wniesienia ponaglenia do właściwego organu (por. wyrok NSA z 28.01.2020 r., I OSK 2433/18, CBOSA).

Poza tym do skarg na bezczynność nie mają zastosowania terminy do wniesienia skargi ustalone w przepisach art. 53 P.p.s.a. (zob. postanowienia NSA: z 11.05.2011 r., I OSK 716/11; z 26.05.2011 r., I OSK 857/11 – CBOSA). Oznacza to, że skarga na bezczynność może być skutecznie wniesiona aż do chwili ustania stanu bezczynności, tj. do chwili załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej przez wydanie decyzji, postanowienia albo innego aktu lub podjęcie czynności (por. wyrok NSA z 29.04.2011 r., I FSK 249/10, CBOSA; por. też wyrok WSA z 27.10.2011 r., II SAB/Po 60/11, CBOSA). Trafność takiej wykładni potwierdza obecnie – dodany z dniem [...] czerwca 2017 r. – przepis art. 53 § 2b ab initio P.p.s.a., zgodnie z którym skargę na bezczynność można wnieść "w każdym czasie" (por. wyrok NSA z 17.11.2020 r., II OSK 973/19, CBOSA).

Mając wszystko to na uwadze, Sąd uznał skargę wniesioną w niniejszej sprawie za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania.

Przedmiotem skargi uczyniono bezczynność Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego (dalej: prezydent miasta, organ) w udostępnieniu skarżącemu informacji publicznej określonej w:

1. pkt 7 wniosku z 14 października 2019r. i pkt 4 wniosku z 02 stycznia 2020r.
2. pkt 3 wniosku z 20 stycznia 2020r.
3. pkt 3 wniosku z 12 grudnia 2020r.
4. pkt 5 i 7 wniosku z 13 marca 2021r.
5. pkt 1 lit. a-h wniosku z 28 kwietnia 2021r.

Dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy niezbędne jest zatem rozważenie następujących kwestii: (i) czy Prezydent Miasta należy do kręgu podmiotów obowiązanych do udzielania informacji publicznej; (ii) czy informacje, o które wnioskował Skarżący, stanowią informację publiczną, (iii) czy organ prawidłowo załatwił

sprawę Skarżącego, tj. czy w zakresie, w jakim był do tego zobowiązany, udostępnił żądane informacje, zgodnie z wnioskiem/wnioskami.

Ad (i) Nie ulega wątpliwości, iż wójt (odpowiednio: burmistrz / prezydent miasta) jest podmiotem obowiązany do udzielenia informacji publicznej. Z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej jasno wynika, że adresatami obowiązku udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, wymienione w przepisach art. 4 u.d.i.p. W szczególności są nimi "organy władzy publicznej" (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.), do których niewątpliwie zaliczają się także organy jednostek samorządu terytorialnego ("j.s.t."), w tym ich organy wykonawcze, jakimi w szczególności są właśnie wójtowe / burmistrzowie / prezydenci miast (por. wyroki WSA: z 15.01.2013 r., II SAB/OI 165/12; z 02.06.2015 r., IV SAB/Po 47/15; z 14.06.2016 r., IV SAB/Wr 75/16; z 27.07.2016 r., II SAB/Gd 91/16; z 21.07.2017 r., II SAB/Bd 65/17; z 31.07.2017 r., II SA/Kr 672/17; z 27.04.2018 r., II SAB/Wa 665/17; z 28.12.2018 r., II SAB/Po 108/18; z 09.04.2019 r., IV SAB/GI 18/19; z 21.11.2019 r., IV SAB/Wr 99/19; z 25.09.2020 r., IV SAB/Po 90/20 – dostępne w CBOSA).

Tym samym Prezydent Miasta był w niniejszej sprawie podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej.

Ad (ii) Rozważając aspekt przedmiotowy, tj. czy żądane przez Skarżącego informacje i dokumenty mają charakter (są nośnikami) informacji publicznej, należy wskazać, prawo dostępu do informacji publicznej wynika wprost z Konstytucji RP, która w art. 61 ust. 1 stanowi, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a ponadto 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. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP). Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Tryb udzielania informacji, o jakich mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, określają ustawy (art. 61 ust. 4 ab initio Konstytucji RP).

Rudymmentarnym aktem prawnym regulujacym te problematyke jest ustawa o dostepie do informacji publicznej, ktora normuje podstawowe zasady oraz tryby udostepniania tego rodzaju informacji. Jednoczesnie ustawa ta wprowadzila swoista (acz wysoce niedoskonala) definicje legalna "informacji publicznej", przez ktora – zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. – nalezy rozumiec "kazda informacje o sprawach publicznych". W doktrynie zasadnie wskazuje sie, ze informacja publiczna jest kazda wiadomosc wytworzona lub odnoszona do wladz publicznych, a takze wytworzona lub odnoszona do innych podmiotow wykonujacych funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadanz wladzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majatkiem Skarbu Panstwa (zob. M. Jaskowska, Dostep do informacji publicznych w swietle orzecznictwa NSA, T. 2002, s. 28–29).

Przykladowe wyliczenie rodzajow informacji publicznej podlegajacych udostepnieniu zawiera przepis art. 6 ust. 1 pkt 1–5 u.d.i.p. W szczegolnosci, w kontekscie rozpoznawanej sprawy, warto zwrócic uwage, ze udostepnieniu podlega informacja w szczegolnosci o: polityce wewnetrznej i zagranicznej, w tym o programach w zakresie realizacji zadanz publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadanz (pkt 1 lit. c); zasadach funkcjonowania podmiotow, o ktorych mowa w art. 4 ust. 1, w tym o trybie dzialania wladz publicznych i ich jednostek organizacyjnych, trybie dzialania panstwowych osob prawnych i osob prawnych samorzadu terytorialnego w zakresie wykonywania zadanz publicznych i ich dzialalnosci w ramach gospodarki budzetowej i pozabudzetowej, sposobach przyjmowania i załatwiania spraw (pkt 3 lit. a, b, d); danych publicznych, w tym tresc i postac dokumentow urzedowych, w szczegolnosci tresc aktow administracyjnych i innych rozstrzygnienc, dokumentacja przebiegu i efektow kontroli oraz wystapienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotow ja przeprowadzajacych, a takze tresc innych wystapien i ocen dokonywanych przez organy wladzy publicznej (pkt 4 lit. a tiret pierwsze i drugie oraz lit. c), majatku publicznym, w tym o majatku jednostek samorzadu terytorialnego oraz samorzadow zawodowych i gospodarczych oraz majatku osob prawnych samorzadu terytorialnego, a takze kas chorych (pkt 5 lit. c).

Warto rowniez poczynic wstepne uwagi odnoszace sie do ogolnego charakteru informacji zadanym przez Stowarzyszenie, ktore wynikaja takze z nazwy tego stowarzyszenia, tj. Miolownikow Zwierzat. Otocz zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierzat (Dz. U. z 2020 r. poz. 638; dalej: u.o.z.), zapobieganie bezdomnosci zwierzat i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzetom oraz ich wyłapywanie nalezy do zadanz wlasnych gmin. Rada gminy wypełniajac obowiazek,

o którym mowa w art. 11 ust. 1 u.o.z., określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 1 u.o.z.), który powinien obejmować m.in.: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt i usypianie ślepych miotów (art. 11a ust. 2 pkt 1 i 3-6 u.o.z.), a może obejmować: plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 u.o.z.) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3a u.o.z.). Realizacja zadań, o których mowa w przywołanym wyżej art. 11a ust. 2 pkt 3-6 u.o.z., może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (art. 11a ust. 4 u.o.z.). Koszty realizacji ww. programu ponosi gmina (art. 11a ust. 5 zd. drugie u.o.z.).

Zasadniczo zatem informacje związane z realizacją ww. zadania publicznego stanowią informację publiczną.

Ze względu na wieloaspektowy zakres zaskarżenia zasadne wydaje się odniesienie odrębnie do każdego z punktów zaskarżenia, które – w pewnym uproszczeniu – dotyczyły kolejno:

1) zastrzeżeń „osoby prywatnej” odnośnie funkcjonowania schroniska, do którego to pisma organ odnosił się w swej korespondencji z wykonawcą umowy z Prezydentem Miasta na prowadzenie Międzygminnego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Wysocku Wielkim [dalej: schronisko], które organ uznał za dokument prywatny, wewnętrzny, niestanowiący informacji publicznej;

2) podstawy prawnej zmiany godzin pracy schroniska w okresie bożonarodzeniowym;

3) dokumentów z „cyklicznych wizytacji” w postaci adnotacji służbowych, które organ uznał za dokumenty wewnętrzne;

4) informacji o pieczy nad adoptowanym przez Prezydenta Miasta psem „Reksiem”

5) dokumentów potwierdzających sposób ustalenia wartości zamówienia dla postępowań na prowadzenie schroniska wszczynanych od 2011 do 2020r.

1. Odnośnie korespondencji „osoby prywatnej” (marginalnie Sąd wskazuje, że jest to pojęcie pozaprawne) przedstawiającej zastrzeżenia w zakresie funkcjonowania schroniska trzeba stwierdzić, że o ile może rodzić pewne wątpliwości, czy informację publiczną podlegającą udostępnieniu stanowić będzie zawsze korespondencja pomiędzy wykonawcą umowy a organem, w niniejszej sprawie korespondencja taka

została udostępniona. Organ odmówił jedynie udostępnienia pisma z 08 czerwca 2016r. zgłaszającego zastrzeżenia do funkcjonowania schroniska.

Należy zatem wskazać, że informację publiczną stanowi każda informacja wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnoszące się do tych podmiotów. Nie ma znaczenia w jaki sposób dane informacje znalazły się w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczyły, istotne jest aby były w posiadaniu organu i stanowiły informację publiczną (tak: WSA we Wrocławiu w wyroku z 05 lutego 2019r., IV SAB/Wr 219/19; por. także uchwała NSA z 09 grudnia 2013r., I OPS 8/13, wyrok WSA w Warszawie z 13 stycznia 2021r., II SAB/Wa 515/20, wyrok NSA z 29 września 2021r., III OSK 1036/21).

Już samo wyraźne odnoszenie się do przedmiotowego pisma w udostępnionej korespondencji i stwierdzenie, że stanowi ono zastrzeżenia do funkcjonowania schroniska wyraźnie wskazuje, że odnosi się ona do podmiotu realizującego zadanie publiczne przekazane przez gminę podmiotowi prowadzącemu schronisko. Wszelkich wątpliwości pozbawia tym bardziej analiza przedmiotowego pisma.

W kwestii tajemnicy korespondencji, stanowiącej w ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie, element prawa do prywatności osoby fizycznej, Sąd podkreśla, że w przypadku ew. naruszenia prywatności osoby fizycznej jest to przesłanka do odmowy udostępnienia informacji publicznej, a nie uznanie, że dana informacja nie jest informacją publiczną. Każdorazowo organ rozważając udostępnienie informacji publicznej, która w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczy osoby fizycznej, zobligowany jest do wyważenia jej prawa do prywatności względem wartości publicznej w postaci dostępu do informacji publicznej. W przypadku uznania w skonkretyzowanej sytuacji pierwszeństwa prawa do prywatności jednostki nad prawem do informacji publicznej obowiązkiem organu jest wydanie zgodnie z art. 16 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (por. wyrok NSA z 15 lipca 2021r., III OSK 3252/21). Przy czym zasadniczo pogodzenie obu wartości konstytucyjnych, tj. prawa do informacji publicznej, bez uszczerbku dla prawa do prywatności osoby fizycznej, może i powinno być zrealizowane poprzez anonimizację danych umożliwiających identyfikację osoby (zob. m.in. wyrok WSA w Łodzi z 15 stycznia 2021r., II SA/Łd 725/20). W niniejszej sprawie organ sam wskazywał początkowo na konieczność odnalezienia korespondencji w archiwum i jej ew.

anonimizacji, jednak następnie „zmienił zdanie” i uznał, że przedmiotowe pismo nie stanowi informacji publicznej. W ocenie Sądu nic nie stało na przeszkodzie, by odpowiednio zanonimizowane pismo, do którego wszak wyraźnie odnosi się już udostępniona korespondencja, zostało udostępnione wnioskodawcy, jako odnoszące się wprost do podmiotu realizującego zadanie publiczne i to bezpośrednio odnośnie tego zadania.

W tym zatem zakresie skarga była zatem zasadna.

2. Organ wskazał pierwotnie, że podstawę zmiany godzin pracy schroniska stanowiła zawarta umowa, następnie doprecyzował odpowiedź wskazując §9.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela pogląd prezentowany zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wedle którego tryb określony w u.d.i.p. nie ma zastosowania do udzielania informacji o przepisach prawa lub informacji o przepisach prawa zastosowanych w indywidualnej sprawie. W kategorii informacji publicznej nie mieści się także ubieganie się o wyjaśnienie charakteru i istoty przepisów prawnych. W takim przypadku adresat wniosku udziela odpowiedzi pismem zawiadamiającym o tym fakcie (por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Wydanie 3, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016 r., s. 137; wyrok WSA w Łodzi z 10 sierpnia 2017r., II SAB/Łd 122/17; wyrok WSA w Warszawie: z 9 marca 2016 r., II SAB/Wa 1064/15 i z 11 października 2016 r., II SAB/Wa 344/16; wyrok WSA w Szczecinie z 5 czerwca 2013 r., II SAB/Sz 31/13).

W ocenie Sądu należy również odróżnić w niniejszej sprawie wskazanie przez organ „podstawy prawnej” w postaci §9 umowy jako nieudzielenie odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej, od wskazywanego przez skarżącego potencjalnego naruszenia prawa ustawy Prawo zamówień publicznych, co jednak pozostaje poza zakresem niniejszej sprawy.

W tym zakresie skarga nie zasługiwała na uwzględnienie.

3. W kwestii adnotacji służbowych z cyklicznych wizytacji w schronisku, organ także w odpowiedzi na skargę stwierdził, że „przeprowadzone wizytacje nie wykazały nieprawidłowości”.

Przypomnieć należy, że informację publiczną stanowią w szczególności dokumentacja przebiegu i efektów kontroli (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie u.d.i.p.). W orzecznictwie przyjęto, że informacje w postaci treści i postaci raportu z wizytacji schroniska dla bezdomnych zwierząt – jako informacje odnoszące się do realizacji gminnego zadania własnego, finansowanego ze środków publicznych – należało uznać

za informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p. (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 31 lipca 2018r., IV SAB/GI 100/18). Ponadto z punktu widzenia u.d.i.p. dokumenty (notatki służbowe) jako wytworzone przez organy władzy publicznej, mają charakter informacji publicznej. Przymiot informacji publicznej posiadają bowiem także dokumenty powstałe w związku z prowadzeniem zadań w ramach realizacji zadań publicznych czy też konkretnych spraw (tak: WSA w Warszawie w wyroku z 11 października 2017r., II SAB/Wa 191/17).

Tym samym nie stanowią jedynie dokumentów wewnętrznych, de facto, raporty z kontroli w niniejszej sprawie. Przedmiotowe adnotacje służbowa z wizytacji schroniska w 2020r. zarówno wprost, jak i wyłączenie, odnosi się do zastanego stanu schroniska, a zatem zawiera ustalenie przebiegu i efektów kontroli („nieprawidłowości/uchybień nie stwierdzono”). Świadczy zatem zarówno o realizacji zadania przez podmiot, któremu powierzono prowadzenie schroniska, jak i odpowiednią kontrolę/nadzór nad wykonywanym zadaniem przez gminę.

Z powyższych względów Sąd uznał skargę w zakresie pkt 3 za zasadną.

4. Wnioskowana treść dotyczyła miejsca pobytu i osób sprawujących opiekę nad adoptowanym przez Urząd Miasta psem Reksiem w czasie pracy urzędu, po jego zamknięciu i poza dniami roboczymi (pkt 5 wniosku z 13 marca 2021r.), a także systemu wyznaczania osób sprawujących opiekę (pkt 7 wniosku z 13 marca 2021r.). Organ w odpowiedzi z 24 marca 2021r. stwierdził, że w trakcie godzin pracy urzędu pies przebywał w gabinecie Prezydenta Miasta, a poza godzinami pracy i dniami roboczymi – w budynku urzędu pod opieką dozorczy, za jego zgodą. Odnosząc się do pkt 7 wniosku organ przedstawił cel, jaki przyświecał Prezydentowi Miasta przy tworzeniu Reksiewi domu tymczasowego, świadomość choroby zwierzęcia i konieczności zapewnienia mu leczenia. Stwierdził, że podczas pobytu w urzędzie miał całodobową opiekę, co w dalszej konsekwencji pozwoliło na stworzenie psu domu stałego przez jego adopcję.

Z akt sprawy nie wynika, by Prezydent Miasta stworzył psu dom tymczasowy jako osoba fizyczna; przeciwnie – uczynił to jako organ samorządowy. Niewątpliwie wiązało się to z dysponowaniem majątkiem publicznym. Pytania skarżącego dotyczyły również zasad funkcjonowania podmiotu, a konkretniej sposobu załatwiania spraw (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d u.d.i.p. z zastrzeżeniem, że przepis art. 6 ust. 1 określa katalog otwarty informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, o czym świadczy zwrot „w szczególności”). Organ nie udzielił zatem odpowiedzi na pytanie, kto sprawował opiekę nad psem w czasie jego pobytu w gabinecie Prezydenta Miasta – nie ma pewności, czy

był to zawsze Prezydent Miasta czy być może także inne osoby w czasie jego nieobecności (kto?). Organ przy tym odnosząc się do pkt 7 wniosku udzielił odpowiedzi nie na zadane pytanie. Wątpliwość stowarzyszenia dotyczyła bowiem istnienia określonego harmonogramu sprawowania opieki nad psem i osób za nią odpowiedzialnych, zaś prezydent miasta odpowiedział nie na temat wskazując cel, jaki mu przyświecał przy tworzeniu dla psa domu tymczasowego w urzędzie oraz wiedzy na temat choroby zwierzęcia.

Sąd zaznacza, że podziela stanowisko – prezentowane zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze przedmiotu – zgodnie z którym organ udzielając informacji publicznej powinien czynić to dokładnie i precyzyjnie, tak aby podmiot wnioskujący nie miał jakichkolwiek wątpliwości, że uzyskana odpowiedź stanowi realizację jego żądania. Przedstawienie informacji innej niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca, informacji niepełnej lub wymijającej, czy wręcz nieadekwatnej do treści wniosku, i tym samym niewyczerpującej żądania wniosku, świadczy o bezczynności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, do którego skierowano wniosek o jej udostępnienie, co niewątpliwie narusza regulację zawartą w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. (zob. wyrok NSA z 10.03.2017 r., I OSK 13/16, CBOSA; por. też I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2016, uw. 3 i 4 do art. 13).

Z powyższych względów skarga w zakresie pkt 4 również była zasadna.

5. Ostatni z punktów określających zakres skargi dotyczy dokumentów potwierdzających sposób ustalenia wartości zamówienia dla poszczególnych postępowań na prowadzenie schroniska. Organ w odpowiedzi przedstawił sposób ustalania wartości zamówienia („w wyniku szacowania kwoty w oparciu o ceny za usługę z lat poprzedzających po uwzględnieniu inflacji oraz innych rosnących kosztów związanych z prowadzeniem i utrzymaniem kompleksu schroniska w roku kolejnym / latach kolejnych”) i stwierdził, że dokument przedstawiający szacunkowe koszty został już udostępniony przez organ w odpowiedzi na wcześniejszy wniosek.

Ponownie należy wskazać, że odrębną kwestią jest to, czy organ był obowiązany do sporządzenia żądanej przez skarżącego w niniejszej sprawie dokumentacji, od tego, czy taką dokumentację w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej – udostępnił, odmówił udostępnienia, wskazał, że jej nie posiada bądź uznał, że nie jest ona informacją publiczną.

Nie ma przy tym wątpliwości, że dokumentacja taka, jako ściśle związana z gospodarowaniem majątkiem publicznym, co do zasady mogłaby stanowić informację



publiczną. Warto podkreślić, że po upublicznieniu informacji, jaką kwotę zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia – bezpośrednio przed otwarciem złożonych ofert, a po ich otwarciu – do wiadomości publicznej w trybie i na zasadach określonych w u.d.i.p. mogą być przekazane informacje wynikające z kosztorysu inwestorskiego, jak również udostępnieniu może podlegać jego treść. Nie ma przeszkód, aby tożsamą argumentację zastosować również do udostępnienia dokumentów na podstawie których dokonano zaplanowania kosztów (por. wyrok NSA z 07 września 2021r., III OSK 3211/21).

W tym miejscu należy zauważyć, że organ tego nie neguje, a przynajmniej nie wynika to z odpowiedzi na wniosek. Akta sprawy wskazywałyby, że organ takiej dokumentacji nie posiada („nie tworzono złożonych analiz finansowych”), jednocześnie zdaje się uznawać opracowanie szacunkowych kosztów dotyczącego prowadzenia schroniska w latach 2020 i 2021 za dokument wewnętrzny.

Podkreślić jednak należy, że organ ani udostępnił skarżącemu żądanej dokumentacji, ani nie odmówił jej udostępnienia, nie wskazał nawet, że jej nie posiada, bądź, że nie uznaje ją za informację publiczną. Zaznaczył jedynie, że „dokument przedstawiający” „zostały już udostępnione” – bez wskazania kiedy i o których konkretnie dokumentach (dokumentach?) mowa. Nie sposób zatem uznać, żeby organ w należyty sposób załatwił wniosek skarżącego w powyższym zakresie, co czyni skargę zasadną także w zakresie pkt 5.

Odnosząc się natomiast do kwestii ilości składanych przez skarżącego wniosków i tezy organu o możliwości nadużycia prawa (która to pojawia się dopiero na etapie odpowiedzi na skargę), należy stwierdzić, że primo, subiektywne odczucie organu o uciążliwości i mnogości wniosków o udostępnienie informacji publicznej, nie może stanowić o nadużywaniu prawa do dostępu do informacji publicznej. Dopiero istnienie tego rodzaju okoliczności jak problemy uniemożliwiające rozpatrzenie wniosku w terminie, w połączeniu ze skonstatowaniem realizacji przez wnioskodawcę innego celu aniżeli troska o dobro publiczne, mogłyby usprawiedliwiać zastosowanie konstrukcji nadużycia prawa do informacji publicznej (tak: NSA w wyroku z 04 marca 2020r., I OSK 1917/18). Należy przy tym mieć na uwadze, że skarżącym w niniejszym sprawie jest stowarzyszenie miłośników zwierząt (jak wynika z jego nazwy i, zasadniczo, akt sprawy).

Secundo, Sąd zaznacza, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu

publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). Charakter informacji przetworzonej mogą mieć dane publiczne, które co do zasady wymagają dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych organu, innych niż wykorzystywane w bieżącej działalności. Uzyskanie żądanych przez wnioskodawcę informacji wiązać się zatem musi z potrzebą ich odpowiedniego przetworzenia, co nie zawsze należy utożsamiać z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji. Przetworzenie może bowiem polegać na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób umożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy. Tym samym również suma informacji prostych w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie ma ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników, może być traktowana jako informacja przetworzona. W pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zanonimizowania) i sporządzenia wielu kopii określonych dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i zaangażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób, pomimo, że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem udostępnienia informacji publicznej. Jest to zatem informacja przygotowana niejako "specjalnie dla wnioskodawcy", wedle wskazanych przez niego kryteriów, na podstawie pierwotnego zasobu danych (zob. m.in. wyrok NSA z 18 czerwca 2020r., I OSK 2306/19).

Argumentacja organu w odpowiedzi na skargę zdawała się zatem zmierzać ku uznaniu żądanych informacji, zwłaszcza w kontekście ogólnej ilości żądanych przez stowarzyszenie informacji, za przetworzone. W przypadku, gdyby organ uznał je za takie, wymagałoby to zatem wezwania wnioskodawcy do wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego, czego jednak organ nie uczynił.

Ad (iii) Przechodząc do oceny, czy organ w pełni prawidłowo załatwił wnioski Stowarzyszenia o udostępnienie informacji publicznej, należy stwierdzić, że już z dotychczasowych rozważań wyłania się odpowiedź zasadniczo negatywna.

Na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej zgodnie przyjmuje się, że udostępnienie informacji publicznej następuje w formie tzw. czynności materialno-

technicznej. Natomiast powiadomienie o tym, że żądana informacja nie jest informacją publiczną, następuje "zwykłym" pismem. W takiej samej formie ("zwykłego" pisma) organ powinien poinformować wnioskodawcę o tym, że żądanej informacji publicznej nie posiada, uwiarygadniając jednocześnie przyczynę takiego stanu rzeczy (por. wyrok NSA z 28.04.2015 r., I OSK 3161/14, CBOSA; por. też P. Sitniewski, Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism, Warszawa 2016, ss. 180-183). Z kolei obowiązek wydania decyzji administracyjnej ustawodawca przewidział zasadniczo tylko w takich przypadkach, gdy żądana informacja jest informacją publiczną, lecz organ odmawia jej udostępnienia, bądź zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania (zob. art. 16 ust. 1 u.d.i.p.) – tj. gdy istnieją ustawowe podstawy do odmowy udostępnienia informacji publicznej (art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.), bądź przeszkody do jej udostępnienia w określony sposób lub w określonej formie (zob. art. 14 ust. 2 u.d.i.p.).

W świetle art. 13 ust. 1 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 u.d.i.p. Zgodnie z art. 13 ust. 2 u.d.i.p., 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.

W niniejszej sprawie organ obowiązany do załatwienia pkt 7 wniosku z 14 października 2019r. i pkt 4 wniosku z 02 stycznia 2020r., pkt 3 wniosku z 12 grudnia 2020r., pkt 5 i 7 wniosku z 13 marca 2021r. oraz pkt 1 lit. a-h wniosku z 28 kwietnia 2021r. nie uczynił tego w ogóle bądź uczynił w sposób niepełny, tym samym pozostając w bezczynności.

Organ nie był przy tym, wbrew zarzutowi skargi, obowiązany do załatwienia pkt 3 wniosku z 20 stycznia 2020r.

Końcowo Sąd zaznacza, że 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. Na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a. sąd

jednocześnie stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie przezeń postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a., zobowiązał Prezydenta Miasta do załatwienia wniosku Stowarzyszenia z 14 października 2019r. pkt 7 oraz 02 stycznia 2020r. pkt 4; z 12 grudnia 2020r. pkt 3; z 13 marca 2021r. pkt 5 i 7 oraz z 28 kwietnia 2021r. pkt 1 lit. a-h, w ustawowym 14-dniowym terminie (pkt 1 sentencji wyroku), o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. w z. z art. 286 § 2 p.p.s.a. Przy tym właściwy sposób załatwienia tej części wniosku wynika z wyżej przedstawionych ocen i wskazań Sądu.

Konsekwentnie – stosownie do art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. – Sąd stwierdził, że organ dopuścił się beczynności w załatwieniu ww. części wniosku (pkt 2 sentencji wyroku).

Z kolei oceniając charakter zaistniałej beczynności – jak tego wymaga art. 149 § 1a p.p.s.a. – Sąd, po analizie całokształtu okoliczności faktycznych sprawy, uznał, że nie miała ona miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt 3 sentencji wyroku).

Sąd wziął bowiem pod uwagę, że "rażącym naruszeniem prawa" w rozumieniu art. 149 § 1a p.p.s.a. pozostaje stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można powiedzieć, bez potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy, że naruszono prawo w sposób oczywisty (zob. wyrok NSA z 21.06.2012 r., I OSK 675/12, CBOSA). Oceniając, czy naruszenie prawa jest rażące, należy uwzględnić nie tylko proste zestawienie terminów rozpoczęcia postępowania i jego zakończenia (względnie braku zakończenia), lecz także warunkowane okolicznościami materialnoprawnymi sprawy czynności, jakie powinien podjąć organ, dążąc do merytorycznego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. W tradycyjnym ujęciu "rażącym naruszeniem prawa" jest naruszenie ciężkie, które nosi cechy oczywistej i wyraźnej sprzeczności z obowiązującym prawem, niezastługujące na akceptację w demokratycznym państwie prawa i wywołujące dotkliwe skutki społeczne lub indywidualne. Z konieczności logicznej kwalifikacja naruszenia jako "rażącego" musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu ocenianego jako naruszenie "zwykłe" (nie-rażące). Dla uznania naruszenia prawa za rażące nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych terminów załatwienia sprawy. To przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczone. Rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach ma być w sposób oczywisty pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia (por. postanowienie NSA z 27.03.2013 r., II

Sygn. akt IV SAB/Po 126/21

OSK 468/13; a także wyroki WSA: z 10.04.2014 r., II SAB/Wr 14/14; z 11.10.2013 r., II SAB/Po 69/13; z 11.03.2015 r., IV SAB/Po 19/15 – CBOSA).

W niniejszej sprawie taka sytuacja, zdaniem Sądu, nie wystąpiła. Formułując powyższą ocenę Sąd miał przede wszystkim na względzie, że organ nie pozostawił wniosków Skarżącego bez odpowiedzi, zasadniczo udostępniając stowarzyszeniu żądane informacje. Natomiast nieudostępnienie pozostałych informacji, w ocenie Sądu nie było wyrazem opieszałości lub złej woli organu, lecz wynikało przede wszystkim z istniejącego pomiędzy stronami sporu co do tego, czy dokumenty te stanowią (a ściślej: czy są nośnikiem), czy też nie, informacji publicznej. I to sporu, którego rozstrzygnięcie – co wypada w tym miejscu podkreślić – nie jawi się, przynajmniej prima facie, jako proste i oczywiste.

Z uwagi na żądanie przez Skarżącego wskazania, w ramach dostępu do informacji publicznej, podstawy prawnej, podczas gdy tryb określony w u.d.i.p. nie ma zastosowania do udzielania informacji o przepisach prawa – skarga w tym zakresie podlegała oddaleniu na podstawie art. 151 P.p.s.a. (pkt 4 sentencji).

O kosztach postępowania (pkt 5 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a., uwzględniając poniesiony przez Skarżącego koszt wpisu od skargi, w wysokości 100 zł.

Na oryginalnie właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Justyna Holyńska-Matela  
St. sekretarz sądowy

