



## WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 lipca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA – Maria Werpachowska  
Sędzia WSA – Iwona Maciejuk  
Sędzia WSA – Stanisław Marek Pietras (spraw.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 11 lipca 2018 r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w  
Warszawie  
na bezczynność Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji  
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. zobowiązuje Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z dnia 12 grudnia 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej w zakresie tiret drugiego i czwartego, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy,
2. stwierdza, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa,
3. oddała skargę w pozostałym zakresie,
4. zasądza od Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na rzecz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska kwotę 580 (pięćset osiemdziesiąt) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy  
Ze zgodność z oryginałem

Monika Gieroni

specjalista



## UZASADNIENIE

Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnioskiem z dnia 12 grudnia 2017 r. zwróciła się do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o:

- udostępnienie informacji o wszystkich karach pieniężnych nałożonych wobec nadawców od 1 stycznia 2012 roku do 12 grudnia 2017 roku, z podaniem nazwy nadawcy i kwoty.
- udostępnienie skanów dokumentów towarzyszących nakładaniu wszystkich kar, o których mowa w poprzednim punkcie – uchwały i decyzje właściwych organów, protokoły z obrad KRRiTV podczas których podejmowano decyzje w sprawie kar pieniężnych nakładanych na nadawców.
- udostępnienie informacji o postępowaniach sądowych toczących się w związku z zaistniałymi karami, o których mowa w poprzednich pytaniach – sygnatury.
- udostępnienie skanów umów związanych z zamawianiem opinii zewnętrznych ekspertów, jak też samych opinii, w związku z zaistniałymi sprawami o których mowa we wniosku (kary dla nadawców od 1 stycznia 2012 roku do 12 grudnia 2017 roku).

W odpowiedzi na powyższe Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji pismem z dnia 5 stycznia 2018 r. przesłała skarżącemu w załączeniu wykaz o ukaraniu wydanych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 12 grudnia 2017 r. wraz z informacją o stanie sądowych postępowań odwoławczych bądź egzekucyjnych, czy dokonanych wpłatach należności z tytułu kar do budżetu państwa. Jednocześnie poinformowano skarżącego, że KRRiT nie prowadzi wykazu z uwzględnieniem sygnatur sądowych ani zbioru wyroków sądowych. Na własne potrzeby korzystają w konkretnych przypadkach z ogólnie dostępnych systemów informacji o orzecznictwie sądów polskich. Poinformowano również, że protokoły posiedzeń KRRiT stanowią wewnętrzny dokument udostępniany stronom danego postępowania we fragmencie odpowiednim dla danej sprawy i podkreślono, że według ustawy o radiofonii i telewizji uprawnienie do nakładania kar jest samodzielną kompetencją przewodniczącego KRRiT, która nie wymaga uchwały KRRiT. Takie uchwały były podejmowane tylko w niektórych sprawach, jak na przykład dotycząca nałożenia kary na nadawcę programu TVN 24. Uchwała w tej sprawie wraz z uzasadnieniem decyzji została opublikowana na stronie internetowej KRRiT. Z uwagi na fakt, iż w sprawie

kary nałożonej na spółkę TVN postępowanie znajduje się obecnie w fazie ewentualnej przed sądowej procedury odwoławczej, co zależy wyłącznie od decyzji spółki TVN, w chwili obecnej nie są udostępniane ze względu na dobro tego postępowania, dokumenty włączone do akt tej sprawy. Poinformowano również, iż w KRRiT nie jest prowadzone archiwum podręczne i z tego względu starsze materiały muszą być pobrane z ze składnicy archiwalnej. Co do treści umowy w sprawie dotyczącej kary nałożonej na spółkę TVN poinformowano, iż umowa o dzieło została zawarta 19 stycznia 2017 r. Przedmiot umowy dotyczy wykonania na zamówienie KRRiT wielogodzinnego monitoringu sześciu stacji telewizyjnych pod kątem przestrzegania przez nadawców przepisów prawa w zakresie obowiązków programowych, w szczególności dotyczących dostarczania informacji, o czym stanowi art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, a także zobowiązań koncesyjnych oraz przygotowania w tym zakresie raportu do 28 lutego 2017 r. Za wykonaną pracę wykonawca otrzymał łączne, maksymalne wynagrodzenie brutto za prawidłowe wykonanie przedmiotu umowy w wysokości 5000 zł. Wynagrodzenie, o którym mowa powyżej wyczerpuje wszelkie należności i koszty wykonawcy z tytułu prawidłowego wykonania umowy, w tym wynagrodzenie za przeniesienie autorskich praw majątkowych do raportu. Przy postępowaniu w tej sprawie KRRiT korzystała także z pomocy prawnej kancelarii adwokackiej prowadzonej przez dr hab. Joannę Taczkowską – Olszewską. Umowa z 28 lipca 2017 roku obejmowała kwotę 8600 zł. Wykonana analiza stanowi część wyżej przywołanych akt postępowania i w chwili obecnej jest dostępna wyłącznie dla stron postępowania.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 stycznia 2018 r., skarżące Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska zarzuciła Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w rozpoznaniu jej wniosku z dnia 12 grudnia 2017 r. w zakresie jego tiret drugiego i trzeciego zarzucając naruszenie:

1. art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: „EKPC”) w zakresie jakim stanowi o wolności pozyskiwania informacji i jej rozpowszechniania, a przez co stanowi gwarancję realizacji prawa do informacji publicznej;
2. naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 33 i 35 ustawy o finansach publicznych (dalej: „UFP”) oraz art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do

informacji publicznej (dalej: „UDIP”) w zakresie braku udostępnienia pełnej treści wnioskowanej umowy,

3. naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 14 ust. 1 UDIP poprzez brak udostępnienia wnioskowanej treści ekspertyzy (opinii).

W tej sytuacji Stowarzyszenie wniosło o zobowiązanie organu do rozpoznania wniosku w zakresie dotychczas nierozpoznanym, o stwierdzenie, że beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa i o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego wedle norm przepisanych.

W uzasadnieniu – wskazując na opisany powyżej stan faktyczny – podano, że organ poinformował, iż w związku z ostatnio nałożoną karą powstała opinia, która nie zostanie udostępniona oraz podpisana została umowa na jej sporządzenie. Ponadto zgodnie z art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wykonanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, a w rozpoznawanej organ nie skorzystał z możliwości przedłużenia terminu do udostępnienia informacji publicznej w myśl art. 13 ust. 2 ustawy i wobec powyższego nie udostępnił informacji w terminie, który upłynął 27 grudnia 2017 r. w dalszej części podano, że przepisy UFP przesadzają w zasadzie o jawności gospodarki finansowej w sferze publicznej, tak art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 5 lit. a) oraz art. 35, zaś „W doktrynie przyjmuje się, że jawność finansów publicznych oznacza swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym (W. Misiąg, A. Niedzielski, Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową 2001, Nr 29, s. 5; zob. C. Kosikowski, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 155), a także szerzej jako sytuację, w której informacje dotyczące funkcjonowania całego sektora finansów publicznych są publicznie dostępne i podlegają publicznej ocenie (...) Rozumienie więc jawności w kontekście budżetu rozszerzono na cały sektor finansów publicznych w odniesieniu do gospodarowania środkami publicznymi. Co więcej postulatywna zasada jawności uzyskała status normatywnej, a więc prawnie wiążącej. Aktualna FinPubIU z 2009 r. recypuje w zasadzie (z niewielkimi zmianami) rozwiązania poprzednich ustaw o finansach publicznych” (Komentarz do ustawy o finansach publicznych – Paweł Smoleń) Jawność finansów publicznych ma szczególny charakter na co zwraca

uwagę doktryna m. in. Cezary Kosikowski, „Prawne aspekty zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych” – „Środki publiczne w większości pochodzą od obywateli. Państwo powinno więc ujawnić, jaki jest udział obywateli w tworzeniu dochodów publicznych, a także i to, na finansowanie jakich wydatków dochody te są wystarczające. Dla obywateli, a zwłaszcza dla ich postawy w zakresie ponoszenia ciężarów publicznych, nie jest obojętnym to, w jaki sposób jest rozłożony ciężar danin publicznych oraz w jaki sposób państwo gospodaruje wpływami z tego tytułu. Obywatele chcą także wiedzieć, ile kosztuje ich utrzymanie państwa i jego aparatu oraz to, w jaki sposób są dzielone wydatki publiczne dotyczące także celów (konsumpcja zbiorowa i indywidualna). Społeczeństwo pragnie również wiedzieć, czy aparat władzy publicznej potrafi planować, organizować, zarządzać i kontrolować gospodarowanie środkami publicznymi. Jawność i przejrzystość finansów publicznych staje się zatem narzędziem oceny systemu sprawowania władzy publicznej. Ocena ta jest zaś potrzebna, ponieważ to społeczeństwo dokonuje bezpośredniego lub pośredniego wyboru władzy publicznej. Jawność i przejrzystość finansów publicznych ma także znaczenie wychowawcze. Władzy publicznej nakazuje postępowanie uczciwe i profesjonalne oraz zgodne z interesem społecznym. Natomiast społeczeństwu pozwala na zwiększenie zainteresowania życiem publicznym i uczestniczeniem w nim”. W zasadzie treść umowy zawartej przez jednostki sektora publicznego, ale też podmioty wykorzystujące środki publiczne oraz wykonujące zadania publiczne nie podlegają wyłączeniu z jawności poza informacjami w przypadku np. umów o dzieło w zakresie danych wrażliwych, tj. m.in. PESEL, numer i seria dowodu, rachunek bankowy, czy też adres zamieszkania. W dalszej części powołano się również na stanowisko judykatury i doktryny stwierdzając, że organ sam wskazał, iż wnioskowany raport został włączony do akt postępowania. Jednakże – zdaniem skarżącego – nie przesądza to o wyłączeniu jego jawności, bowiem nie została wskazana żadna z przesłanek wynikająca z art. 5 ust. 1 i 2 UDIP. Zatem na dzień odpowiedzi wnioskowany raport nie podlegał wyłączeniu z jawności, jak również dla toczącego postępowania o ujawnienie raportu nie ma znaczenia ewentualnie toczące się postępowania w sprawie odwołania od decyzji o ukaraniu spółki TVN S.A. Wnioskowany raport nie podlega już zmianie, ma charakter zamknięty i spółka miała możliwość zapoznania się z jego treścią. W tym postępowaniu nie bierze udziału inny podmiot, który nie ma dostępu do treści tego raportu. Zatem jego udostępnienie nie wpływa na przyszłe działania podmiotów

zainteresowanych, a upublicznienie tego raportu jest w interesie publicznym, w szczególności ze względu na zainteresowanie mediów, opinii publicznej, jak również w kontekście potencjalnego wpływu na niezależne media przez KRRiT. Doprowadzenie do publicznego analizowania opinii wpływających na proces decyzyjny w tak wrażliwym segmencie życia społecznego, jakim są media, jest w interesie publicznym i może działać prewencyjnie na nadużywanie władzy przez podmioty realizujące zadania publiczne. W innym razie, władza będzie działać w skrytości, co zwiększa możliwość jej nadużywania.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wniósł o jej oddalenie, a wskazując na dotychczasowe ustalenia faktyczne i prawne podał, że Stowarzyszenie w petitum wyraźnie określił zakres zaskarżenia w przedmiotowej sprawie wskazując, iż wnosi skargę na bezczynność KRRiT w związku z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej z dnia 12 grudnia 2017 r. „w zakresie jego tiret drugiego i trzeciego”. Natomiast granice orzekania sądu I instancji wyznacza sprawa administracyjna, przy czym pojęcie sprawy występuje tutaj w znaczeniu materialnym a nie procesowym. Skarżący przedmiotem skargi może uczynić określony akt lub czynność z zakresu administracji publicznej w całości lub tylko w części. Określony w ten sposób w skardze przedmiot zaskarżenia wyznacza jednocześnie granice sprawy rozpoznawanej przez sąd. Nie może sąd uczynić przedmiotem swego rozpoznania działania lub bezczynności organu administracji w zakresie, w jakim nie zostało ono zaskarżone." (vide: wyroki NSA z dnia 27 października 2010 r. sygn. akt: I OSK 73/10; NSA z dnia 5 marca 2007 r. sygn. akt: I OSK 580/06, NSA z dnia 16 czerwca 2011 r. sygn. akt: I FSK 878/10. Zatem przedmiotem skargi jest wyłącznie rzekoma bezczynność organu w zakresie wyżej wymienionym. Co do pierwszego z objętych skargą wniosków wskazano, że nie można zgodzić się, iż organ pozostaje w tym zakresie w bezczynności, bowiem stosowna informacja o karach pieniężnych nałożonych wobec nadawców w okresie od 1 stycznia 2012 roku do 12 grudnia 2017 r. przekazana została w dniu 5 stycznia 2017 r. Również w skardze Stowarzyszenie nie kwestionuje, aby uzyskana w tym zakresie informacja nie spełniała jego oczekiwań i odnosi się wyłącznie do protokołów, więc de facto skarży wyłącznie nie otrzymanie protokołu. W tym względzie wskazano, że na mocy art. 53 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji nakładanie kar na nadawców za nieprzestrzeganie przepisów ustawy w nim wymienionych stanowi wyłączną kompetencję Przewodniczącego KRRiT i decyzja

nakładająca karę pieniężną nie wymaga uprzedniej uchwały Krajowej Rady w tej sprawie. W wypadku natomiast jej podjęcia w tego rodzaju sprawach, uznać należy ją wyłącznie za głos doradczy czy wskazówki udzielane na etapie przygotowywania stanowiska przez właściwy organ. Z uwagi na fakt, iż protokoły sporządzane są z posiedzeń KRRiT, jako organu kolegialnego, analogiczne uwagi należy odnieść również do nich. Mają one w takich wypadkach wyłącznie charakter tzw. dokumentu wewnętrznego, które – jak przyjmuje się w orzecznictwie nie stanowią informacji publicznej, a zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p., o tym czy dany protokół, załącznik ma charakter dokumentu urzędowego w rozumieniu ww. przepisu decyduje zawarta w nim informacja. Musi mieć ona charakter informacji, o jakiej mowa w art. 1 ust. 1 tej ustawy, a więc dotyczyć sprawy publicznej. Tym samym nie w każdym wypadku protokoły będą posiadać walor informacji publicznej. W tym kontekście wskazano, że „Nie wszystkie dokumenty wewnętrzne stanowią informacje publiczną. Część z nich wprawdzie służy realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają one o kierunku działania organu w konkretnej sprawie. Dokumenty które służą gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów, jednak nie są w żadnej mierze wiążące dla organu, ewentualnie mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy, nie podlegają zatem udostępnieniu w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.). Takiego charakteru nie mają też opinie i ekspertyzy, służące gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym. ” (wyroki NSA z dnia 4 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 586/14, NSA z dnia 22 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 2505/16, NSA z dnia 3 października 2017 r. sygn. akt I OSK 3357/15). Podobnie w przypadku decyzji podejmowanych przez Przewodniczącego KRRiT na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, ewentualna uchwała KRRiT czy wskazówki pozostałych członków KRRiT utrwalone w protokole posiedzenia nie wiążą Przewodniczącego, który w każdym momencie może podjąć odmienną decyzję co do rozstrzygnięcia danej sprawy. Co do drugiego z objętych skargą wniosków wskazano, iż sama strona w sama wskazała w pkt 2 skargi, że uzyskała stosowne informacje w satysfakcjonującym ją zakresie, zaś twierdzenie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oznacza wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym i ma miejsce w razie oczywistego braku podejmowania jakichkolwiek czynności, oczywistego

lekceważenia wniosków skarżącego i jawnego natężenia braku woli do załatwienia sprawy, jak i w razie ewidentnego niestosowania przepisów prawa.

W piśmie procesowym z dnia 13 lutego 2018 r. organ podał, że w dniu 9 lutego 2018 r. na stronie BIP KRRiT zamieszczono materiały związane z nałożeniem kary na spółkę TVN S.A., który m.in. dotyczył wniosek i informacja o powyższym została w dniu 12 lutego 2018 r. przekazana Stowarzyszeniu, a zatem w tym zakresie winien oddalić skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Innymi słowy, wojewódzki sąd administracyjny nie orzeka co do istoty sprawy w zakresie danego przypadku, lecz jedynie kontroluje legalność rozstrzygnięcia zapadłego w tym postępowaniu, z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i obowiązującymi przepisami prawa procesowego.

Skarga analizowana pod tym kątem w przedmiocie bezczynności Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie rozpoznania tiret drugiego i czwartego wniosku z dnia 12 grudnia 2017 r., zasługuje na uwzględnienie. Wprawdzie – na co zwrócił uwagę organ w odpowiedzi na skargę – Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska w akapicie pierwszym zarzuciła Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji bezczynność w rozpoznaniu wniosku z dnia 12 grudnia 2017 r. „w zakresie jego tiret drugiego i trzeciego”, lecz następnie w zarzucie 2 szczegółowo wskazała, że dotyczy to „braku udostępnienia pełnej treści wnioskowanej umowy”. Zatem skonwalidowano zarzucaną bezczynność o tiret czwarty, a nie trzeci i zdaniem Sądu sformułowanie zawarte w pierwszym akapicie skargi uznać należy za zwykłą pomyłkę. Tym bardziej, że uzasadnienie skargi również dotyczy tiret czwartego.

Na samym wstępie stwierdzić należy, że w myśl art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.), do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed



sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.). Zatem powyższy przepis, odsyłając do stosowania przepisów tejże ustawy, określa właściwość rzeczową sądów administracyjnych do rozpatrywania skarg i to nie tylko na decyzje odmawiające udostępnienia informacji publicznej. Stosownie bowiem do treści art. 3 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, która obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

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 wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności ogłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;
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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) oraz postępowań określonych w działach IV, V, VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
- 4a. pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
5. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
6. akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5 podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
7. akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego;
8. beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 – 4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;

9. beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania 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 ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie definiują pojęcia beczynności. W piśmiennictwie i orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że beczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności określonej w art. 3 § 2 pkt 1 – 4a ustawy (T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, s. 109). Skarga na beczynność ma na celu zwalczenie zwłoki w załatwieniu sprawy poprzez spowodowanie wydania przez organ oczekiwanego aktu lub podjęcia określonej czynności. Okoliczności, które powodują zwłokę organu w rozpatrzeniu wniosku oraz stopień przekroczenia terminów, wpływają na ocenę, czy istniejąca beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, czy też nie.

Przenosząc powyższe rozważania na kwestię związaną z udostępnieniem informacji publicznej, to beczynność organu ma miejsce wówczas, gdy wniosek dotyczy dostępu do informacji będącej informacją publiczną, a organ ani nie udziela tej informacji wnioskodawcy, nie informuje o innym sposobie otrzymania danej informacji, nie informuje o braku posiadania wnioskowanej informacji publicznej, ani też nie wydaje decyzji odmawiającej udzielenia informacji (lub decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania, decyzji o warunkach ponownego wykorzystywania informacji publicznej oraz o wysokości opłat za udzielenie takiej informacji) lub decyzji umarzającej postępowanie. Dodać w tym miejscu należy, że jeżeli podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej nie podjął wymaganej na gruncie powyższej ustawy w danej sprawie czynności, to

dla dopuszczalności skargi na bezczynność nie ma znaczenia powód, z uwagi na który to nie nastąpiło.

W sytuacji więc, jeśli skarżące Stowarzyszenie złożyło do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wnioski o udostępnienie informacji publicznej, a wnioski ten (w części), w jego ocenie, nie zostały należycie – czyli w jednej z form przewidzianych w ustawie – rozpatrzone w wymaganym terminie, to w świetle powołanych wyżej przepisów przysługiwało mu prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi na bezczynność tego organu. Zatem Sąd uznał skargę za dopuszczalną i jej rozpoznanie nastąpiło stosownie do treści art. 119 pkt 4 i art. 120 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym, a wobec nieskomplikowanego charakteru sprawy, nie było potrzeby – w ocenie Sądu – wzywać strony na posiedzenie. Stwierdzić również należy, że skarga spełnia wszystkie wymagania formalne, a ponadto skarżący jest uprawniony do wniesienia skargi, ponieważ stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej „prawem do informacji publicznej” i w tej sytuacji posiada interes prawny, o którym mowa w art. 50 § 1 cytowanej już wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Mówiąc natomiast w dalszym ciągu o dostępie do informacji publicznej i ewentualnej bezczynności w tym zakresie, stwierdzić należy, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 61 ust. 1 stanowi, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, zaś według ust. 2, 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, przy czym tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy (ust. 3).

Konkretyzacją natomiast tego prawa zajmuje się m.in. ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), gdzie w myśl art. 1, każda informacja o sprawach publicznych stanowi

informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Ponadto na podstawie art. 2 ust. 1, każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, co jednocześnie nie oznacza, że każdy podmiot jest zobligowany do jej udostępniania. Realizacja bowiem tego prawa spoczywa na określonych w ustawie podmiotach. I tak, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, 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.

Zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są również organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne, w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.) oraz partie polityczne (ust. 2).

W ocenie Sądu nie budzi wątpliwości, że Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej w rozumieniu wspomnianego powyżej przepisu i tym samym została spełniona przesłanka podmiotowa z ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wskazać dalej należy, że informacją publiczną w rozumieniu ustawy 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. Zatem jest nią 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. W dalszej części stwierdzić należy, że zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy, udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnymi z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. W myśl – co już wyżej wykazano – art. 2 ust. 1 ustawy, prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, z zastrzeżeniem art. 5, który ogranicza je z uwagi na ochronę informacji niejawnych oraz ochronę innych tajemnic ustawowo chronionych. Nie jest przy tym wymagane wykazanie ani interesu publicznego, ani celu, w jakim uzyskana informacja zostanie wykorzystana. Jedynie w przypadku informacji przetworzonej, stosownie do treści art. 3 ust. 1 ustawy, ustawodawca wprowadził wymóg wykazania, że uzyskanie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Dodać również należy, że według art. 13 ust. 1 ustawy, 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, a 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. Jednakże niezależnie od powyższego wskazać należy, że ustawodawca w art. 5 ust. 1 ustawy przewidział wyjątki od zasady jawności informacji publicznej, tj. dotyczące sytuacji, w których zasada jawności podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Jeżeli zatem żądana informacja publiczna korzysta z takiej ochrony, to na podmiocie obowiązany cięży obowiązek ustalenia i wykazania, że żądane informacje objęte są tajemnicą, o której mowa w powyżej powołanym

przepisie i w tej sytuacji winien on wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej mając za podstawę treść art. 16 ust. 1 ustawy, bądź też dokonać anonimizacji. W tym miejscu powołać się należy na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2017 r. sygn. akt. I OSK 707/17 w uzasadnieniu którego stwierdzono m.in., że „Do pojęcia „informacja publiczna” zalicza się treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, jak też podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, jeżeli spełnione jest kryterium przedmiotowe spraw publicznych, szczegółowo uregulowane w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Są nią zatem treści dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od nich. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej i dotyczących sfery jego działalności. Bez znaczenia jest to, w jaki sposób dokumenty te znalazły się w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych (dotyczyły spraw publicznych). Nie ma oparcia prawnego twierdzenie, że udostępnieniu podlegają wyłącznie dokumenty urzędowe, czy ich treść, bo przecież informacje publiczne (dotyczące spraw publicznych) mogą znaleźć się i w innych dokumentach”. Skoro zatem organ nie udostępnił Stowarzyszeniu skanów dokumentów towarzyszących nakładaniu wszystkich kar, o których mowa w poprzednim punkcie – uchwały i decyzje właściwych organów, protokoły z obrad KRRiTV podczas których podejmowano decyzje w sprawie kar pieniężnych nakładanych na nadawców (tiret drugi) oraz skanów umów związanych z zamawianiem opinii zewnętrznych ekspertów, jak też samych opinii, w związku z zaistniałymi sprawami o których mowa we wniosku (kary dla nadawców od 1 stycznia 2012 roku do 12 grudnia 2017 roku) (tiret czwarty), to pozostawał w bezczynności w tym zakresie.

Zauważyć bowiem należy, że Stowarzyszenie wyraźnie zaznaczyła we wniosku, że żąda skanów dokumentów, zaś organ tylko w tabelce wymienił decyzje. Ponadto jak wynika z odpowiedzi organu na przedmiotowy wniosek (pismo z 5 stycznia 2018 r.), były podejmowane także uchwały, przy czym organ w ogóle nie wskazał tych uchwał i nie przesłał stronie skarżącej ich skanów. Z kolei co do stwierdzenia organu, że protokół stanowi dokument wewnętrzny i w związku z tym nie może być udostępniony to należy stwierdzić, że organ nie ma racji. Mianowicie z

tego powodu, że protokół z obrad stanowi informację publiczną i należy ją udostępnić stronie skarżącej. Dostęp do posiedzeń kolegialnych organów dotyczy wyłącznie organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, a takim organem z pewnością nie jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Nie oznacza to jednak, że żądane informacje zawarte w protokołach z jej posiedzeń nie będą miały przymiotu informacji publicznej. Ustawa nie posługuje się pojęciem dokumentu „wewnętrznego”, a odwołuje się tylko do definicji „dokumentu urzędowego” (art. 6 ust. 2). Odwołując się tylko do tej definicji, która gwarantuje wnioskodawcy wyłącznie wgląd tylko do takiego dokumentu nie wyłącza jednak w żadnym razie możliwości realizacji prawa do uzyskania informacji o dokumencie lub z dokumentu na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy w sytuacji, w której treść takiego dokumentu ma związek ze sprawą publiczną. Co więcej, warto sobie uświadomić, że wnioskodawca może zadawać pytania tylko w zakresie uzyskania potwierdzenia (lub negacji) istnienia takiego dokumentu, a nie o jego treść. Trzeba też zauważyć, że na tle istniejących rozwiązań uprawniony do realizacji konstytucyjnego prawa do uzyskania informacji o działalności organów i innych podmiotów, nie ma możliwości przeprowadzenia weryfikacji określonego stanu faktycznego na innej podstawie (nie jest bowiem stroną postępowania, w zasadzie też nie legitymuje się żadnym interesem prawnym lub faktycznym). Wskazać również należy organowi, że Stowarzyszenie żądało „skanów dokumentów towarzyszących nakładaniu wszystkich kar”. Zatem nie dotyczyło to uchwał Krajowej Rady, lecz – o czym pisze w odpowiedzi na skargę – ewentualnych decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Nie sposób też przejść obojętnie wobec stanowiska organu zaprezentowanego w odpowiedzi na skargę i powołującego się na stanowisko judykatury, że opinie i ekspertyzy służące gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym, nie mają waloru informacji publicznej. Jednakże organ nie wskazał, że taki stan rzeczy ma miejsce w rozpoznawanej sprawie.

Wobec powyższego została spełniona – zdaniem Sądu – przesłanka przedmiotowa ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Mając powyższe rozważania na uwadze wskazać należy, że w tej sytuacji należało zobowiązać organ do rozpatrzenia wniosku skarżącego w zakresie tiret drugiego i czwartego. Z kolei co do tiret pierwszego i trzeciego, mimo że organ na wniosek z dnia 12 grudnia 2017 r. odpowiedział w dniu 5 stycznia 2018 r., a więc po

upływie 14 dni, to jednak nie pozostawał w bezczynności, bowiem odpowiedź powyższa została udzielona przed wniesieniem skargi do Sądu i w tej sytuacji należało skargę w tym zakresie oddalić.

Stwierdzić również należy, że rażącym naruszeniem prawa jest stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można powiedzieć, bez potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy, iż naruszono prawo w sposób oczywisty (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12, publ. Lex nr 1218894). Jednakże – zdaniem Sądu – tak kwalifikowany stan nie wystąpił w niniejszej sprawie, bowiem nie mamy tu do czynienia z lekceważeniem, bądź ignorowaniem skarżącego i wobec powyższego stwierdzono, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Rozpatrując ponownie sprawę Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest zobowiązany uwzględnić poczynione powyżej rozważania oraz wskazania i załatwić sprawę na zasadach oraz w trybie określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

W tym stanie rzeczy, na mocy art. 149 § 1 pkt 1) i pkt 3) oraz § 1a) w zw. z art. 151 i art. 132, a w sprawie kosztów na podstawie art. 200, 205 § 2 i art. 209 cytowanej już wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należało orzec, jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Monika Gierocińska  
specjalista