

Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ III

Dnia 4 lipca 2023 r.
Sygn. akt III OSK 2918/22

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r. pr. Adam Kuczyński
Kancelaria Radcy Prawnego
ul. Modzelewskiego 23/373
02-679 Warszawa
(pełn. Stowarzyszenia Sieć Obywatelska
Watchdog Polska)

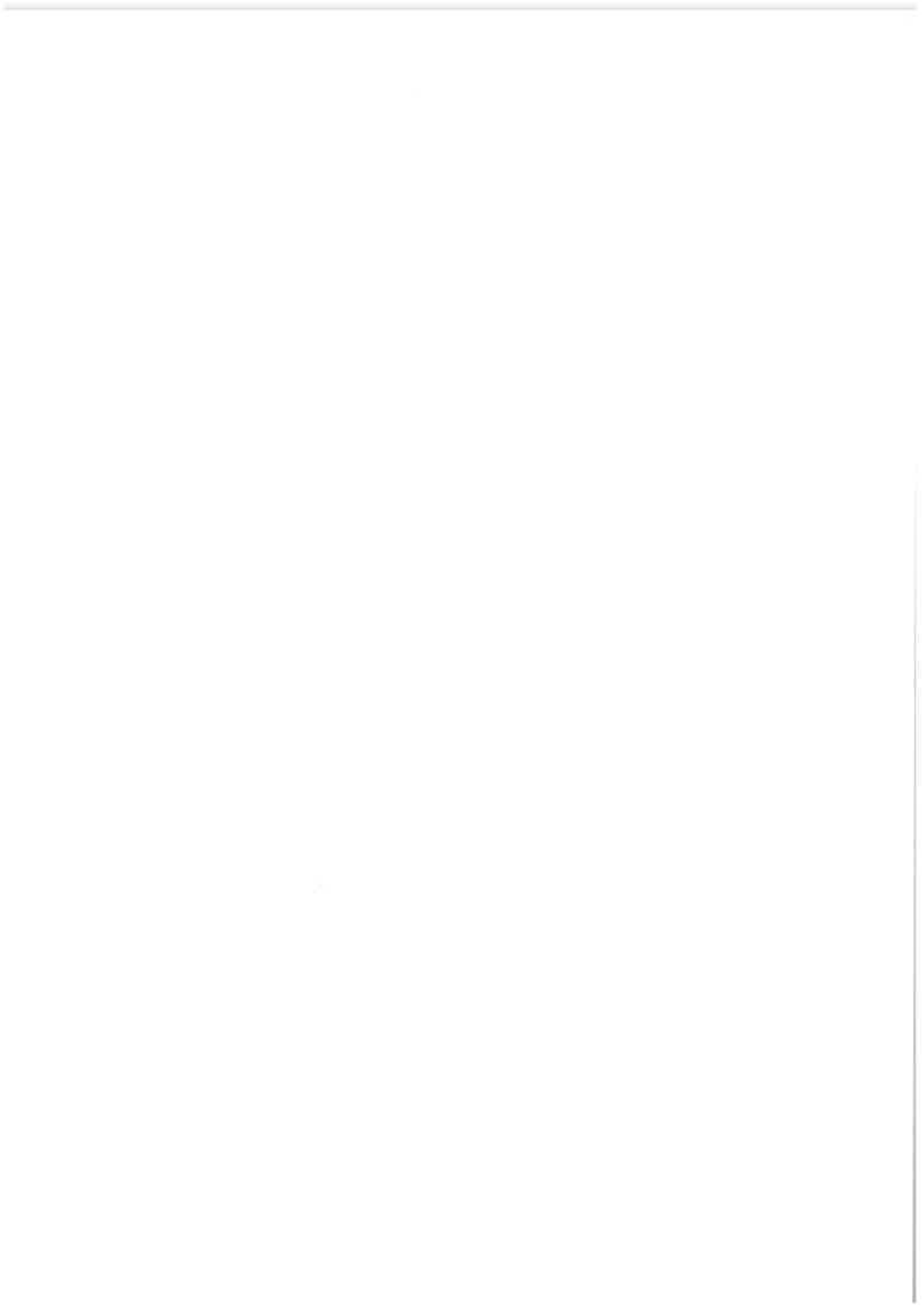
Sekretariat Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego doręcza odpis wyroku z dnia 22 czerwca 2023 r., sygn. akt III OSK 2918/22 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wójta Gminy Spytkowice od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt II SAB/Kr 109/22 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska w Warszawie na bezczynność Wójta Gminy Spytkowice.

Kierownik sekretariatu

Z up.

Justyna Łaskawska

sekretarz sądowy





WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 czerwca 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)

Sędziowie: Sędzia NSA Olga Żurawska-Matusiak
Sędzia del. WSA Dariusz Chaciński

Protokolant starszy asystent sędziego Joanna Ukalska

po rozpoznaniu w dniu 22 czerwca 2023 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Wójta Gminy Spytkowice

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt II SAB/Kr 109/22

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska w Warszawie

na bezczynność Wójta Gminy Spytkowice

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. oddala skargę kasacyjną;
2. zasądza od Wójta Gminy Spytkowice na rzecz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska w Warszawie kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Bogdanowska
sekretarz sądowy

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt II SAB/Kr 109/22, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek z dnia 2 stycznia 2022 r., zobowiązał Wójta Gminy Spytkowice do wydania aktu lub dokonania czynności w terminie 14 dni od dnia zwrotu akt organowi (pkt I); stwierdził, że Wójt Gminy Spytkowice dopuścił się bezczynności (pkt II); stwierdził, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (pkt III); w pozostałej części skargę oddalił (pkt IV) oraz zasądził zwrot kosztów postępowania (pkt V). W sprawie ustalono następujący stan faktyczny i prawny:

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnioskiem z dnia 2 stycznia 2022 r. złożonym w formie elektronicznej zwróciło się do Urzędu Gminy w Spytkowicach o udostępnienie informacji publicznej o treści: „czy przed wejściem w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku państwa urząd przekazał dane wyborców Poczcie Polskiej S.A.” Stowarzyszenie wskazało ponadto adres mailowy, na który powinna być przesłana wnioskowana informacja. Pod wnioskiem został złożony podpis: „Członkowie zarządu, zgodnie z zasadami reprezentacji”.

W nawiązaniu do powyższego wniosku, Wójt Gminy Spytkowice, pismem z dnia 24 stycznia 2022 r., wezwał wnioskodawcę do wskazania osoby wnioskodawcy oraz organu, do którego się zwraca.

W odpowiedzi na wezwanie, pismem z dnia 8 lutego 2022 r. złożonym w formie elektronicznej, wskazano, że wniosek został złożony przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska i podpisany przez dwie członkinie Zarządu – Marzenę Błaszczyk i Katarzynę Batko – Tołuć, natomiast – jak wyjaśniono – skierowany został do Urzędu Gminy w Spytkowicach.

W związku z tym wyjaśnieniem, Wójt Gminy Spytkowice, pismem z dnia 21 lutego 2022 r., ponowił wezwanie o wskazanie organu, do którego zwraca się wnioskodawca, a ponadto wezwał o przedłożenie uchwały upoważniającej do reprezentowania wnioskodawcy. Wskazał ponadto, że niezuzupełnienie wniosku w terminie 14 dni spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie wnioskodawca, pismem z dnia 8 marca 2022 r., złożonym w formie elektronicznej, wskazał, że wniosek składany jest w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r.,

Sygn. akt III OSK 2918/22

poz. 902, dalej „u.d.i.p.”), a nie w trybie k.p.a. Dodatkowo wskazano, że adresatem wniosku jest Wójt Gminy Spytkowice.

Następnie pismem z dnia 21 marca 2022 r., Wójt Gminy Spytkowice wskazał, że ze względu na to, że zasoby kadrowe gminy są całkowicie zaangażowane w organizację i niesienie pomocy uchodźcom z Ukrainy, którzy systematycznie napływają do Gminy nie jest możliwe załatwienie sprawy w terminie. Wójt zaznaczył, że nie jest w stanie obecnie wskazać terminu, w którym nastąpi załatwienie wniosku. Podkreślił przy tym, że wniosek nie będzie mógł być załatwiony do czasu unormowania bieżących spraw związanych z uchodźcami z Ukrainy.

W dniu 19 kwietnia 2022 r. Stowarzyszenie złożyło skargę na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej przez Wójta Gminy Spytkowice.

W odpowiedzi na skargę organ, wniósł o oddalenie skargi jako nieuzasadnionej.

Powołanym na wstępie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i pkt 3) oraz § 1a 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.”) uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że bezczynność organu, w sytuacji określonej przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, polega na tym, że organ zobowiązany do podjęcia czynności materialnotechnicznej w przedmiocie informacji publicznej lub wydania aktu, takiej czynności nie podejmuje lub takiego aktu nie wydaje. Innymi słowy, o bezczynności organu w zakresie dostępu do informacji publicznej można mówić wówczas, gdy organ milczy wobec wniosku strony o udzielenie takiej informacji. Ustawodawca przewidział w ustawie zamknięty katalog czynności w procedurze dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z 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. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w tym terminie, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Z kolei zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji. Rozpoznanie wniosku o udzielenie informacji publicznej, następuje zatem albo w formie czynności materialno-technicznej (w przypadku udzielenia informacji publicznej oraz w przypadku zawiadomienia o niedopuszczalności

zastosowania trybu wnioskowego udostępnienia informacji publicznej), albo w formie decyzji (w przypadku odmowy udzielenia informacji publicznej).

W niniejszej sprawie Stowarzyszenie złożyło w dniu 2 stycznia 2022 r. za pomocą platformy ePUAP do Urzędu Gminy Spytkowice wniosek dotyczący udostępnienia informacji publicznej o treści: "czy przed wejściem w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku państwa urząd przekazał dane wyborców Poczcie Polskiej S.A." Tak więc nie ulega wątpliwości, że skarżący wystąpił o udostępnienie informacji publicznej.

Pierwszą czynnością Wójta było skierowanie do wnioskodawcy w dniu 24 stycznia 2022 r. wezwania do wskazania osoby wnioskodawcy oraz organu, do którego złożony jest wniosek. Jednak już w tym dniu podmiot obowiązany pozostawał w beczynności. Nie załatwił bowiem wniosku w terminie 14 dni od dnia jego wpływu, ani też stosownie do treści art. 13 ust. 2 u.d.i.p. nie zawiadomił ani o powodach opóźnienia w udostępnieniu informacji lub wydaniu aktu, ani też o terminie, w jakim udostępni informację.

Termin do załatwienia sprawy w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, jak wskazano, wynosi 14 dni od dnia doręczenia adresatowi wniosku, przy czym dzień, w którym wniosek wpłynął lub został osobiście złożony, nie jest wliczany do 14-dniowego terminu, przewidzianego dla udzielenia informacji. Termin ten ma zastosowanie nie tylko do czynności polegającej na udostępnieniu informacji, ale również do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, jak i do poinformowania wnioskodawcy o tym, że żądana informacja nie ma waloru informacji publicznej lub o nieposiadaniu wnioskowanej informacji przez podmiot obowiązany.

Co prawda pismem z dnia z dnia 21 marca 2022 r. Wójt Gminy wskazał, że ze względu na to, że zasoby kadrowe gminy są całkowicie zaangażowane w organizację i niesienie pomocy uchodźcom, nie jest możliwe załatwienie sprawy w terminie. Ponadto Wójt zaznaczył, że nie jest w stanie wskazać terminu, w którym nastąpi załatwienie wniosku. Jednak powyższa informacja została skierowana do wnioskodawcy już po terminie przewidzianym przez ustawę. Nie został także wyznaczony termin w rozumieniu art. 13 ust. 2 u.d.i.p. Wyznaczenie terminu polega na wskazaniu konkretnej daty lub na wskazaniu konkretnego odcinka czasowego, który jest jednoznaczny i nie budzi wątpliwości, a przy tym mieści się w granicach wyznaczonych przez ustawę. Wnioskodawca, ale również i podmiot obowiązany nie mogą mieć wątpliwości, co do tego kiedy wyznaczony termin upływa. Natomiast blankietowe, jak to miało miejsce na

Sygn. akt III OSK 2918/22

gruncie niniejszej sprawy, wskazanie, że „wniosek nie będzie mógł być załatwiony do czasu unormowania bieżących spraw związanych z uchodźcami z Ukrainy” nie stanowi wyznaczenia takiego terminu.

Uzasadnione jest także stanowisko Stowarzyszenia, że u.d.i.p. nie określa żadnych wymogów formalnych wniosku, natomiast Kodeks postępowania administracyjnego w sprawach związanych z dostępem do informacji publicznej stosuje się odpowiednio jedynie do decyzji administracyjnej, co bezpośrednio normuje art. 16 ust. 2 pkt. 2 u.d.i.p., dlatego też za bezzasadne należy uznać wezwanie o podanie przez wnioskodawcę informacji, które nie są wymagane przy złożeniu wniosku.

Jakkolwiek wnioskodawca skierował wniosek do „Urzędu Gminy”, co nie jest prawidłowym sformułowaniem, niemniej brak jest podstaw do kierowania do wnioskodawcy żądania sprecyzowania wniosku poprzez wskazanie, do którego organu kierowany jest wniosek.

Ponadto o ile złożony pod wnioskiem podpis o treści „Członkowie zarządu, zgodnie z zasadami reprezentacji” mógł wywołać wątpliwości Wójta, to jednak powstałe wątpliwości nie zwalniały go od podjęcia stosownej czynności w terminie 14 dni od dnia wpływu wniosku.

Mając na uwadze powyższe Sąd pierwszej instancji uznał, że Wójt od dnia 17 stycznia 2022 r. pozostaje w beczynności, albowiem do chwili wyrokowania wniosek nie został załatwiony.

WSA w Krakowie podniósł też, że beczynność Wójta miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Organ bowiem do dnia wydania wyroku nie udostępnił informacji, jak i też nie wydał decyzji o odmowie udostępnienia informacji. Na sam wniosek zareagował z opóźnieniem, a kolejne wymieniane pisma w istocie świadczą o podejmowaniu działań, które zmierzają do odwleczenia udostępnienia informacji lub wydania aktu. W związku z czym, Sąd zakwalifikował postępowanie organu jako podejmowane z rażącym naruszeniem prawa. Nie może również zmienić tej oceny powoływany przez Wójta „fakt całkowitego zaangażowania oddelegowanych zasobów kadrowych, m.in. odpowiedzialnych za udzielanie odpowiedzi na wnioskowane informacje publiczne, w organizację i niesienie pomocy uchodźcom z Ukrainy”. Z pewnością niesienie pomocy uchodźcom znacznie angażowało Gminę i z pewnością utrudniło jej wykonywanie innych czynności, to jednak ograniczenie występowało najwcześniej od końca lutego 2022 r., wniosek tymczasem został złożony 2 stycznia 2022 r.

W dniu 21 października 2022 r. skargę kasacyjną na powyższy wyrok wywiódł Wójt Gminy Spytkowice, wnosząc o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku, przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Krakowie do ponownego rozpoznania i orzeczenie o kosztach postępowania według norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie:

1. art. 134 § 1 i § 2 P.p.s.a. przez załatwienie w określony sposób sprawy, będącej w toku, w której nie wydano jeszcze decyzji administracyjnej. W ten sposób Sąd pierwszej instancji naruszył również konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy (art. 10 § 1 Konstytucji RP), uzurpując sobie kompetencje do merytorycznego rozpatrzenia sprawy, przynależne organowi administracji publicznej;
2. art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 w związku z art. 16 u.d.i.p. Zarzut ten ma ścisły związek z podstawą kasacyjną, albowiem Sąd pierwszej instancji, orzekając w miejsce organu administracji publicznej, naruszył te przepisy, obejmując zakresem pojęcia informacji publicznej możliwe pośrednio do odczytania (na tle innych publicznie dostępnych rejestrów, np. rejestru gruntów i budynków) dane osobowe obywateli, które są chronione przepisami rozporządzenia RODO.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Stowarzyszenie wniosło o jej oddalenie jako niezasadnej oraz zasądzenie kosztów postępowania wedle norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zaważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną, związany jest jej granicami. Z urzędu bierze pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie żadna z enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 P.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zachodzi, stąd NSA rozpoznał skargę kasacyjną w jej granicach.

Skarga kasacyjna jest oczywiście niezasadna.

Zarzut obraży art. 134 § 1 i § 2 P.p.s.a jest chybiony z dwóch powodów. Po pierwsze, przypomnieć należy, że z treści art. 134 § 1 P.p.s.a. wynika, że sąd administracyjny orzeka w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Na gruncie tak wyrażonej zasady oficjalności, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że zarzut naruszenia art. 134 § 1 P.p.s.a. może być uznany za usprawiedliwiony tylko wówczas, gdyby w postępowaniu administracyjnym popełniono uchybienie na tyle istotne i oczywiste zarazem, że bez względu na treść zarzutów stawianych w skardze, powinny

Sygn. akt III OSK 2918/22

być one dostrzeżone i uwzględnione przez sąd administracyjny (por. wyrok NSA z 28 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2395/10). Wyjaśnić jednocześnie należy, że rozstrzygnięcie „w granicach danej sprawy” oznacza, że Sąd nie może uczynić przedmiotem rozpoznania legalności innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę. Innymi słowy, sąd nie może wkraczać w sprawę nową, w stosunku do tej, która była albo powinna być przedmiotem postępowania administracyjnego i wydawanych w nim decyzji administracyjnych. Sprawa oznacza sprawę w znaczeniu materialnym, a nie procesowym. Dokonując oceny zasadności wskazanego wyżej zarzutu skargi kasacyjnej, brak jest podstaw, aby przyjąć, że w rozpoznawanej sprawie zaistniała którakolwiek z wymienionych powyżej sytuacji, która mogłaby zostać zakwalifikowana, jako naruszenie wskazanego powyżej przepisu. Sąd pierwszej instancji orzekł „w granicach danej sprawy”, dokonał bowiem oceny zgodności z prawem objętej skargą bezczynności organu w zakresie rozpoznania wniosku z dnia 2 stycznia 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej. Sąd przeprowadził analizę przepisów prawa mających zastosowanie w sprawie i odniósł je do stanu faktycznego, ustosunkowując się w niezbędnym zakresie do zarzutów skargi, rozpoznając tym samym istotę sprawy, co nie daje podstaw do skutecznego postawienia zarzutu naruszenia przepisu art. 134 § 1 P.p.s.a. Po drugie, przedmiotem skargi była bezczynność Wójta Gminy Spytkowice ww. zakresie, a Sąd pierwszej instancji w żaden sposób, na s. 9-11 uzasadnienia, nie wskazał sposobu merytorycznego rozpoznania wniosku z dnia 2 stycznia 2022 r., a jedynie ocenił sposób zachowania organu w świetle zasad udostępniania informacji publicznej określonych w art. 13 u.d.i.p.

Skarżący kasacyjnie zarzucił również WSA w Krakowie obrazę art. 134 § 2 P.p.s.a. przepis ten wskazuje, że „Sąd nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności”, a zatem statuuje zakaz *refromationis in peius*. Jednak Wójt w żaden sposób nie określił w skardze kasacyjnej na czym miałyby polegać naruszenie przez WSA w Krakowie tego zakazu, a nadto nie wskazał nawet, czy i w jaki sposób uwypuklone zarzuty mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W takiej sytuacji podniesiony zarzut należy uznać za całkowicie gołosłowny.

Sąd pierwszej instancji nie naruszył również przepisów prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 w związku z art. 16 u.d.i.p., ponieważ wbrew zarzutom skargi kasacyjnej, w żaden sposób WSA w Krakowie nie określił w jaki sposób organ ma załatwić wnioski. WSA w Krakowie jedynie podniósł, że istnieje zamknięty katalog czynności w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej, a organ ich nie

Sygn. akt III OSK 2918/22

wykonał (s. 8-9 uzasadnienia). W żaden zaś sposób nie odniósł się do wskazanych w skardze kasacyjnej kwestii związanych z ewentualną ochroną danych osobowych.

Biorąc zatem pod uwagę, że skarga kasacyjna nie zawierała usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, w oparciu art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny, orzekł na podstawie art. 204 pkt 2 w zw. z art. 205 § 2 P.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265). Koszty te wynoszą 360 zł i obejmują wynagrodzenie dla pełnomocnika strony za sporządzenie i wniesienie odpowiedzi na skargę kasacyjną z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 179 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Zielińska
[Signature]
sekretarz sądowy

NACZELNY SAD ADMINISTRACYJNY
Izba Ogólnoadministracyjna
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 WARSZAWA

10 50



OPLATA POBRANA
TAXE PERCUE-POLOGNE
Utwór z Poczta Polska S.A.
ID nr 496111/W



10 07 21 04

R
(00)359007734787636399

2023

Poczta Polska	
Oplata pobrana	zł _____ gr _____

AWIZO WARSZAWA 68
04.07.2023
III OSK 2918/22
625273 04.07.2023 03 POLECONAZPO

r. pr. Adam Kuczyński
Kancelaria Radcy Prawnego
Modzelewskiego 23/373
02-679 Warszawa

Awizowano powtórnice
dnia 1.8.-07-2023

529288

2023-07-25