ODPIS

Do 8 -04- 2013

Sygn. akt II SAB/Gd 7/13

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 kwietnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Dorota Jadwiszczok (spr.)
Sędziowie: Sędzia WSA Jolanta Górska
Sędzia WSA Janina Guść
Protokolant: Starszy Sekretarz Sądowy Agnieszka Szczepkowska

po rozpoznaniu w dniu 4 kwietnia 2013 r. w Gdańsku na rozprawie
sprawy ze skargi Mariusza Janika
na bezczynność Prokuratora Rejonowego w Chojnicach
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. zobowiązuje Prokuratora Rejonowego w Chojnicach do rozpatrzenia wniosku Mariusza Janika z dnia 7 stycznia 2013 r. o udzielenie informacji publicznej w terminie 14 dni od daty otrzymania odpisu wyroku wraz ze stwierdzeniem jego prawomocności,
2. stwierdza, że bezczynność organu nie nastąpiła z rażącym naruszeniem prawa,
3. zasądza od Prokuratora Rejonowego w Chojnicach na rzecz skarżącego Mariusza Janika kwotę 100 (sto) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

SĄD ADMINISTRACYJNY W GDAŃSKU

oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Sekretarz Sądowy

Sygn. akt II SAB/Gd 7/13

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 7 stycznia 2013 r. Mariusz Janik wystąpił do Prokuratora Rejonowego w Chojnicach o udzielenie informacji publicznej poprzez wydanie kserokopii okładek akt sprawy 2 Ds. 531/12.

Pismem z dnia 17 stycznia 2013 r. Prokurator Rejonowy w Chojnicach odmówił udzielenia wnioskowanych informacji, wskazując, że okładki akt sprawy nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), dalej „u.d.i.p.".

W zaistniałej sytuacji Mariusz Janik wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na bezczynność Prokuratora Rejonowego w Chojnicach zarzucając rażące naruszenie art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d, e i f, art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a, b i c u.d.i.p. „w zakresie oceny czynu dokonywanej przez organ władzy publicznej" oraz art. 13 ust. 1 u.d.i.p. poprzez bezpodstawne nieudzielanie skarżącemu żądanej informacji w postaci wydania kserokopii okładek akt sprawy, które stanowią informację publiczną.

W uzasadnieniu skargi Mariusz Janik wskazał, że Prokurator Rejonowy w Chojnicach dopuścił się bezczynności, gdyż w terminie 14 dni od momentu zgłoszenia żądania nie udzielił mu żądanej informacji, a co więcej, przyjął, że żądana przez niego informacja nie ma charakteru informacji publicznej. Zgodnie zaś z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, informacja publiczna dotyczy faktów, a ponadto jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one skierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim, bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Informację publiczną stanowi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i tych, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego.

Zdaniem skarżącego, akta spraw administracyjnych, karnych i w sprawach o wykroczenia, jako odnoszące się do działania podmiotów publicznych, tj. organów administracji publicznej i władzy państwowej, stanowią informację publiczną. Są

bowiem „wiadomością" wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne i nie ma znaczenia, czy są to informacje mające postać dokumentów urzędowych, czy też nie.

Nadto skarżący powołał się na pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie II SAB/Wa 200/09, w którym zaprezentowano pogląd, że notatki urzędowe funkcjonariuszy Policji niezależnie od tego, czy zostały sporządzone odręcznie czy też w formie wydruku elektronicznego czy maszynopisu, protokoły z przesłuchań świadków w sprawie o wykroczenie oraz wszelkie pisma urzędowe pochodzące z organu Policji i wpływające do niego w związku z prowadzoną sprawą o wykroczenie posiadają walor informacji publicznej, nie stanowią zaś takiej informacji wnioski i pisma procesowe stron znajdujące się w aktach sprawy o wykroczenie.

W ocenie skarżącego, z bezczynnością organu w zakresie dostępu do informacji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy ten organ milczy wobec wniosku strony o udzielenie informacji publicznej lub też twierdzi, że nie udzieli żądanej informacji, błędnie zakładając, że żądana informacja nie jest informacją publiczną. W oparciu o powyższe twierdzenia Mariusz Janik podniósł, że Prokurator Rejonowy w Chojnicach dopuścił się bezczynności w przedmiocie udzielenia informacji publicznej i jednocześnie zostały spełnione wymogi wniesienia skargi na bezczynność do sądu administracyjnego.

Skarżący powołał się na pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie II SAB/Po 44/09, zgodnie z którym wniesienie do sądu administracyjnego skargi w przedmiocie bezczynności organu w omawianym zakresie nie jest uzależnione od wcześniejszego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa,.

Podnosząc powyższe argumenty, skarżący wniósł o zobowiązanie Prokuratora do udzielenia w terminie 14 dni od uprawomocnienia się orzeczenia, odpowiedzi na wniosek skarżącego w przedmiocie wydania kserokopii okładek akt sprawy 2 Ds. 531/12 oraz o zasądzenie od Prokuratora Rejonowego w Chojnicach na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W piśmie z dnia 4 lutego 2013 r. Prokurator Rejonowy w Chojnicach wniósł skarżącego odrzucenie skargi, wskazując, że pismem z dnia 17 stycznia 2013 r. Mariuszowi Janikowi udzielono stosownej odpowiedzi, a więc podnoszone przez skarżącego zarzuty są bezpodstawne.

Sygn. akt II SAB/Gd 7/12

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002r., nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Jakkolwiek przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej „p.p.s.a." nie określają na czym polega stan bezczynności organów administracji publicznej, to w orzecznictwie sądowym oraz doktrynie prawniczej zgodnie przyjmuje się, że z taką bezczynnością mamy do czynienia 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 decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności (por. T. Woś: Postępowanie sądowoadministracyjne, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1996, s. 62-63).

Podkreślić przy tym trzeba, że w niniejszej sprawie nie występował wymóg wyczerpania środków zaskarżenia, określony w art. 52 § 1 p.p.s.a. W tym względzie należy powołać się na ugruntowany w orzecznictwie sądowo-administracyjnym pogląd, że w przypadku skargi na bezczynność organu administracji publicznej w przedmiocie dostępu do informacji publicznej stronie nie przysługuje na drodze administracyjnej żaden środek zaskarżenia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 601/05, LEX nr 236545, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 marca 2006 r., sygn. akt II SAB/Wa 1/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępna pod adresem www.orzeczenia.nsa.gov.pl.). Zgodnie z art. 21 u.d.i.p. do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W rezultacie uznać należy, że skarga Mariusza Janika na bezczynność Prokuratora Rejonowego w Chojnicach jest dopuszczalna.

Rozważania w niniejszej sprawie należy rozpocząć od wskazania, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 61 ust. 1 stanowi, że 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. 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 (ust. 2). Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, 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 (ust. 3).

Ustawa o dostępie do informacji publicznej służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat funkcjonowania organów władzy publicznej (art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Używając w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia „każdemu", ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Przy czym wyrażenie „każdy" należy rozumieć jako każdego człowieka (osobę fizyczną) lub podmiot prawa prywatnego. Ustawa ta reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazuje w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu oraz kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione. Oczywiście ustawa znajduje zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy spełniony jest jej zakres podmiotowy i przedmiotowy.

Przedmiotem skargi jest zarzucana Prokuratorowi Rejonowemu w Chojnicach bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej udzielanej na zasadach i w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Bezczynność polegać miała na nieudostępnieniu skarżącemu okładek akt sprawy 2 Ds. 531/12.

W związku z tak sformułowanym żądaniem rolą Sądu było ustalenie, czy w stanie faktycznym niniejszej sprawy organ w istocie dopuścił się zarzucanej mu bezczynności. Niezbędne jest przy tym rozstrzygnięcie, czy dane, o których udostępnienie zwrócił się skarżący stanowią informację publiczną – jako że charakter żądanej informacji determinuje formę udzielonej odpowiedzi. Jak wynika bowiem z uregulowań ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiot, do którego został złożony wniosek o udostępnienie informacji publicznej – w zależności od okoliczności danej sprawy – zobowiązany jest udostępnić żądaną informację publiczną, w terminie wskazanym w art. 13 u.d.i.p. (jest to czynność materialno-techniczna, której formy przepisy prawa

nie określają), wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), bądź wydać decyzję o umorzeniu postępowania w sytuacjach, o jakich mowa w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. Odmowa zaś udostępnienia informacji publicznej wymaga wydania decyzji administracyjnej tylko wtedy, gdy chodzi o informację publiczną w rozumieniu ustawy.

Stosownie do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną, podlegającą udostępnieniu na zasadach i w trybie ustawy, jest każda informacja o sprawach publicznych. Jednakże, aby informacja podlegała udostępnieniu spełniony musi być również warunek podmiotowy, wynikający z treści art. 4 u.d.i.p., tzn. informacja musi znajdować się w posiadaniu podmiotu, zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej i będącego w posiadaniu takiej informacji. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej są organy władzy publicznej, w pojęciu których mieści się również Prokuratura.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Jeżeli więc istnieją przepisy regulujące w sposób szczególny dostęp do informacji, to stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej jest wyłączone (por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt II SAB/Kr 29/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępna pod adresem www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zgodnie z art. 156 § 4 Kodeksu postępowania karnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, w toku postępowania przygotowawczego, stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów i kserokopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kserokopie tylko za zgodą prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom. Oznacza to, że przepisy Kodeksu postępowania karnego, które w sposób pełny regulują kwestie dostępu do akt w trakcie trwającego postępowania przygotowawczego wyłączają w tym zakresie uregulowania ustawy powyżej dostępie do informacji publicznej.

Analiza powyżej przytoczonego przepisu prowadzi także do wniosku, że odmienny tryb dostępu do akt dotyczy jedynie spraw w toku postępowania przygotowawczego. Nie odnosi się on do spraw zakończonych w zakresie prowadzonego postępowania przygotowawczego i to niezależnie od tego, w jaki sposób

nastąpiło to zakończenie. Tylko w takich sprawach znajduje zastosowanie ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie skarżący domagał się udostępnienia mu okładek akt zakończonego już postępowania przygotowawczego.

Tym samym należy zgodzić się ze skarżącym, że akta postępowania przygotowawczego 2 Ds. 531/12 spełniają, w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, zarówno warunki przedmiotowe, jak i podmiotowe. Stanowią bowiem informację o działalności organu publicznego, jakim bez wątpienia jest Prokuratura i znajdują się w jej dyspozycji. Oznacza to, że na mocy art. 4 ust. 3 u.d.i.p., zobowiązana jest ona do udostępnienia informacji, będących w jej posiadaniu.

Również na gruncie orzecznictwa sądowoadministracyjnego ugruntowało się stanowisko, że akta postępowań prowadzonych przez podmioty publiczne w określonych przypadkach stanowią informację publiczną udostępnianą w trybie omawianej ustawy. O ile bowiem wgląd do akt sprawy w toku postępowania przygotowawczego podlegać będzie rygorom art. 156 § 4 Kodeksu postępowania karnego, to już akta zakończonego postępowania przygotowawczego i to niezależnie od tego, w jaki sposób zostało ono zakończone – rygorom ustawy o dostępie do informacji publicznej. Akta postępowań przygotowawczych stanowią informację o działalności organów publicznych, do których dostęp wypełnia dyspozycję art. 61 Konstytucji RP, statuującego publiczne prawo obywatela do informacji (tak: Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt II SA 3572/02, Wokanda 2003, nr 10, poz. 35 i z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1113/04; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 2171/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępna pod adresem www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Reasumując stwierdzić należy, że w niniejszej sprawie akta zakończonego postępowania przygotowawczego, w tym także ich okładki, stanowią informację publiczną podlegającą udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie powyższego dostępie do informacji publicznej.

Wobec powyższego Prokurator, stojąc na stanowisku niedopuszczalności udzielenia danej informacji, jak już wcześniej wskazano, winien był wydać – na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. – decyzję administracyjną, czego jednak nie uczynił, w rezultacie dopuszczając się bezczynności w tym zakresie.

Naruszenie prawa nie miało jednak charakteru rażącego. Rażącym naruszeniem prawa jest stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań możemy powiedzieć, bez

potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy, że naruszono prawo w sposób oczywisty (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12, LEX nr 1218894). Okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że nieprawidłowości w zachowaniu Prokuratora, nie były tak oczywiste i niewątpliwe, aby mówić o rażącym naruszeniu prawa. W istocie naruszenie to sprowadzało się wyłącznie do przyjęcia odmiennej interpretacji pojęcia informacji publicznej, a w konsekwencji – zastosowania niezgodnej z prawem formy działania organu.

Mając powyższe na względzie, Sąd uwzględnił skargę i na podstawie art. 149 § 1 p.p.s.a. zobowiązał Prokuratora Rejonowego w Chojnicach do rozpatrzenia wniosku Mariusza Janika o udzielenie informacji publicznej z dnia 23 marca 2012 r., stwierdzając, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania nastąpiło na podstawie art. 200 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, którego bezczynność stwierdzono, zwrot kosztów postępowania. W tej sprawie kosztami postępowania, które podlegają zwrotowi, jest kwota uiszczonego wpisu przez skarżącego w wysokości 100 zł.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Sekretarz Sądowy