

## IV SAB/Po 12/23 - Wyrok WSA w Poznaniu

Data orzeczenia	2023-04-06	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2023-02-01	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu	
Sędziowie	Józef Maleszewski Sebastian Michalski Tomasz Grossmann /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6480 658	
Hasła tematyczne	Dostęp do informacji publicznej	
Sygn. powiązane	<a href="#">III OSK 1519/23 - Postanowienie NSA z 2024-11-13</a>	
Skarżony organ	Prezydent Miasta	
Treść wyniku	Zobowiązano do podjęcia czynności	
Powołane przepisy	<a href="#">Dz.U. 2022 poz 902</a> art. 3 ust. 1 pkt 2, art. 5 ust. 1 i 2, art. 6 ust. 1 i 2, art. 13 <a href="#">Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - t.j.</a>	

### SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann (spr.) Sędzia WSA Józef Maleszewski Asesor sądowy WSA Sebastian Michalski po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 06 kwietnia 2023 r. sprawy ze skargi B. P. na bezczynność Prezydenta Miasta w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej 1. zobowiązuje Prezydenta Miasta do załatwienia sprawy z wniosków B. P. z 22 i 23 października 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od dnia otrzymania odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami administracyjnymi sprawy; 2. stwierdza, że Prezydent Miasta dopuścił się bezczynności w sprawie, o której mowa w punkcie pierwszym wyroku; 3. stwierdza, że bezczynność ta miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa; 4. zasądza od Miasta L. na rzecz skarżącego B. P. kwotę 100 zł (słownie: sto złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

### UZASADNIENIE

Pismem datowanym na 12 stycznia 2023 r. B. P. (dalej jako "Wnioskodawca" lub "Skarżący") wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Prezydenta Miasta (dalej jako "Prezydent Miasta" lub "Organ") w przedmiocie realizacji wniosków z 22 i 23 października 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej w postaci wszystkich faktur wystawionych w latach 2021 i 2022 na Urząd Miasta L. przez M. Kancelarię Adwokatów i Radców Prawnych w L.. Zarzuciwszy naruszenie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176; dalej w skrócie "u.d.i.p.") przez jego niezastosowanie i nieudostępnienie w terminie określonym w tym przepisie wnioskowanej informacji publicznej, Skarżący wniósł o:

- zobowiązanie Organu do udostępnienia Skarżącemu bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu prawomocnego wyroku, wnioskowanych informacji publicznych, zgodnie z wnioskami Skarżącego z 22 i 23 października 2022 r.;
- stwierdzenie, że Organ dopuścił się bezczynności w udostępnieniu ww. informacji;
- stwierdzenie, że bezczynność Organu, o której mowa powyżej, miała miejsce z rażącym naruszeniem przepisów prawa;
- zasądzenie zwrotu kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi jej autor wskazał, że w dniach 22 i 23 października 2022 r. wysłał Prezydentowi Miasta, e-mail'em, wnioski o udostępnienie informacji publicznej dotyczące wszystkich faktur wystawionych w roku 2021 i roku 2022 na Urząd Miasta L. przez M. Kancelarię Adwokatów i Radców Prawnych w L.. Organ pismami z 7 listopada 2022 r. zawiadomił Skarżącego o wyznaczeniu nowego terminu do załatwienia wniosków - do 23 grudnia 2022 r. - uzasadniając to koniecznością poczynienia dodatkowych analiz dokumentów będących przedmiotem każdego wniosku, w tym z uwagi na konieczność analizy prawnej możliwości udostępnienia wnioskowanych informacji w związku z zastrzeżoną tajemnicą przedsiębiorstwa. Następnie pismami z 22 grudnia 2022 r., przesłanymi pocztą e-mail, poinformował Skarżącego, że wnioski nie mogą być zrealizowane w trybie u.d.i.p., bowiem wymienione faktury nie stanowią dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p.

Odnosząc się do tej kwestii w dalszej części uzasadnienia skargi, jej autor przyznał, że wnioskowane faktury nie stanowią dokumentów urzędowych, co jednak - jak stwierdził - nie jest tożsame z tym, że nie stanowią one informacji publicznej. Istotne jest bowiem to, że są one dokumentami związanymi z wydatkowaniem środków publicznych, które, jako takie, podlegają - zarówno co do treści, jak i formy - udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Skarżący podkreślił niekonsekwencję Organu, który w przypadku innego wniosku Skarżącego o udostępnienie informacji publicznej udostępnił Wnioskodawcy żądany w tym trybie m.in. skan faktury za opracowanie opinii prawnej. Skarżący odniósł się także do kwestii ewentualnej anonimizacji danych zawartych na fakturze, zaznaczając, że nie może ona dotyczyć imienia i nazwiska tudzież nazwy podmiotu wystawiającego fakturę na rzecz organu administracji publicznej, ani też kwoty oraz usługi stanowiącej podstawę wydania faktury. Podkreślił, że ewentualna potrzeba dokonania anonimizacji dokumentów podlegających udostępnieniu nie powoduje, że powstaje jakościowo nowa informacja, którą można byłoby zakwalifikować jako informację przetworzoną. Dalej ocenił, że Organ utrudnia obywatelom dostęp do informacji publicznej i sprawowanie społecznej kontroli, i nie działa transparentnie - czego dowodzi fakt, że jak wynika z Centralnego Rejestru Umów w BIP Organu, ponad 80% zawartych umów zawiera klauzulę "informacja objęta klauzulą poufności". Celem złożenia przez Skarżącego przedmiotowych wniosków było wyłącznie sprawowanie uprawnionej, społecznej kontroli pewnego procesu związanego z realizacją i działalnością Organu, a przede wszystkim wydawaniem z budżetu j.s.t. środków publicznych w wyniku zleceń obsługi prawnej podmiotowi zewnętrznemu, zważywszy że Organ posiada własne biuro prawne i zatrudnia aż 6 prawników.

Uzasadniając swój wniosek o stwierdzenie, że beczynność Organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, Skarżący podkreślił, że nie zachodzą żadne przyczyny usprawiedliwiające beczynność Organu - w tym przezeń wskazane na uzasadnienie przedłużenia terminu załatwienia wniosku - gdyż Organ przed każdym udostępnieniem informacji publicznej musi dokonać analizy dokumentów objętych wnioskiem i ma na tę czynność 14 dni, a nie dwa miesiące. Ponadto obligatoryjna część faktury VAT nie ma nic wspólnego z zastrzeżoną tajemnicą przedsiębiorstwa. Zdaniem Skarżącego podmiot zobowiązany nie może traktować przepisu art. 13 ust. 2 u.d.i.p. jako sposobu na to, by automatycznie wydłużać sobie okres przysługujący do udzielenia informacji. Poza tym do dnia złożenia skargi Organ nie przekazał Skarżącemu wnioskowanych informacji.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta wniósł o jej oddalenie, ewentualnie o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego, albowiem, zdaniem Organu, w sprawie nie znajduje zastosowania u.d.i.p. Uzasadniając swe wnioski, Organ, z powołaniem się na orzecznictwo

sądowe, wyjaśnił, że obowiązujące przepisy nie zezwalają co do zasady na udostępnienie osobom trzecim dokumentów prywatnych, nawet będących w posiadaniu organów czy innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, a uzyskanych w związku z tą działalnością. Utrwalone jest już bowiem orzecznictwo, wedle którego tylko dokumenty urzędowe mogą być udzielone w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przy czym odróżnić trzeba dokument jako nośnik informacji z jednej strony, oraz wynikające z niego informacje z drugiej. Dokumenty prywatne nie podlegają reżimowi cytowanej ustawy, gdyż zwykle nie mają charakteru nośnika informacji publicznej i nie zawierają takich danych. Co więcej, dokumenty prywatne nie podlegają udostępnieniu w tym trybie nawet wówczas, gdy zawierają informacje o charakterze informacji publicznej (tak np. wyrok NSA z 19.08.2009 r., I OSK 683/09, CBOSA). Nie ulega wątpliwości, że przedmiotowe faktury, których przekazania domaga się Skarżący, zostały sporządzone przez podmioty prywatne i stanowią oświadczenie woli bądź wiedzy świadczącego usługi lub wystawcy faktury. Nie mieszczą się one zatem w definicji dokumentu urzędowego określonego w art. 6 ust. 2 u.d.i.p., lecz mają charakter dokumentów prywatnych. Ponadto Organ wskazał, że faktury zawierają dane dotyczące kontrahentów, w tym dane osobowe, przedsiębiorców, ceny nabycia, które nie podlegają upublicznieniu. Dokumenty nie mogły zatem zostać Skarżącemu udzielone w żadnej formie. W konsekwencji żądanie udostępnienia przedmiotowych faktur nie może zostać zrealizowane w trybie określonym przez ustawodawcę w u.d.i.p. Jednocześnie organ zastrzegł, że nawet gdyby jednak przyjąć, że przedmiotowe faktury stanowią informację publiczną, to mając na uwadze określone postanowienia umowne, elementy stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa winny zostać zakryte stosownie do art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga na bezczynność zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy zaznaczyć, że niniejsza sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259; w skrócie "p.p.s.a.").

Przystępując do rozpoznania sprawy w tym trybie, Sąd miał na uwadze, że 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, z późn. zm.) 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 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje w szczególności orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4, tj. mających za przedmiot m.in. decyzje administracyjne (pkt 1) oraz inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (pkt 4), w tym przybierające postać tzw. czynności materialno-technicznych.

W myśl art. 21 in principio ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, z późn. zm.; w skrócie "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. (por. wyrok NSA z 24.05.2006 r., I OSK 601/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie "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. – z dniem 1 czerwca 2017 r., 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).

Ponadto 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; dostępne w 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 poprzez 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 1 czerwca 2017 r. – przepis art. 53 § 2b p.p.s.a., zgodnie z którym skargę na bezczynność można wnieść "w każdym czasie", które to określenie musi być postrzegane w aspekcie trwającego w dacie składania skargi i naruszającego czas załatwienia sprawy stanu postępowania administracyjnego (por. wyrok NSA z 17.11.2020 r., II OSK 973/19, CBOSA). W konsekwencji w orzecnictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego został wyrażony pogląd, zgodnie z którym na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie można mówić o bezczynności organu, gdy organ ten przed wniesieniem skargi na bezczynność udostępni informację publiczną w formie czynności materialno-technicznej. Sytuacja taka stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu skargi jako niedopuszczalnej w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. (zob. wyrok NSA z 13.10.2021 r., III OSK 3789/21, ONSAiWSA 2022, nr 2, poz. 30).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że analiza akt sprawy i stanowisk procesowych stron pokazuje, że bezspornie do dnia wniesienia skargi – a nawet później, bo do dnia wyrokowania – wnioskowane informacje nie zostały Skarżącemu udostępnione, nie została także wydana decyzja o odmowie ich udostępnienia.

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

Przedmiotem ww. skargi uczyniono bezczynność Prezydenta Miasta w załatwieniu, ściśle powiązanych ze sobą, wniosków Skarżącego z 22 i 23 października 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej:

- "w zakresie wszystkich faktur wystawionych w 2021 r. przez M. Kancelarię Adwokatów i Radców Prawnych w L. na Urząd Miasta w L." (wniosek z 22 października 2022 r.);

- "w zakresie wszystkich faktur wystawionych w 2022 r. do chwili obecnej przez M. Kancelarię Adwokatów i Radców Prawnych w L. na Urząd Miasta w L." (wniosek z 23 października 2022 r.).

Dla prawidłowego rozstrzygnięcia niniejszej sprawy niezbędne staje się więc rozważenie następujących kwestii:

(i) czy Prezydent Miasta jest podmiotem zobowiązanym o udostępniania informacji publicznej;

(ii) czy informacje żądane przez Skarżącego stanowią informację publiczną, podlegającą udostępnieniu na zasadach określonych w u.d.i.p;

(iii) czy Prezydent Miasta prawidłowo załatwił sprawę ww. wniosków.

Ad (i) Jest poza sporem, że w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej adresatami obowiązku udostępnienia takiej informacji są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, wymienione w art. 4 tej ustawy. 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 (w skrócie "j.s.t."), w tym ich organy wykonawcze, jakimi w szczególności są: wójtowie / burmistrzowie / prezydenci miast (por. wyroki WSA: z 15.01.2013 r., II SAB/Ol 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 21.11.2019 r., IV SAB/Wr 99/19; z 25.09.2020 r., IV SAB/Po 90/20; II SAB/Sz 92/20; z 03.03.2021 r., II SAB/Gd 117/20; z 13.04.2022 r., II SAB/Wa 849/21; dostępne w CBOSA).

Ad (ii) Przechodząc do analizy przedmiotowego aspektu sprawy – tj. oceny, czy żądane przez Skarżącego informacje mają charakter informacji publicznej – należy zauważyć, że organ w obu swych pismach z 22 grudnia 2022 r. ([...] i [...]), stanowiących odpowiedzi na wnioski, odpowiednio, z 22 i 23 października 2022 r., stwierdził, że "wniosek nie może być zrealizowany w trybie [...] u.d.i.p. z uwagi na fakt, że wymienione faktury nie stanowią dokumentów urzędowych w rozumieniu przepisu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Zgodnie z przepisem art. 3 u.d.i.p., stanowiącym rozwinięcie przepisu art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do wglądu jedynie do dokumentów urzędowych. Z powyższą regulacją, w kwestii wglądu do dokumentów, koresponduje przepis art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p., który stanowi, że udostępnieniu podlega treść i postać dokumentów urzędowych".

W ocenie Sądu referowane rozumowanie Organu nie zasługuje na aprobatę, bo choć zasadza się na prawidłowym założeniu co do zasadniczo prywatnego (nie-urzędowego) charakteru dokumentu, jakim co do zasady jest faktura, to wiąże z nim błędny wniosek o bezwzględnym wyłączeniu stosowania w odniesieniu do tego rodzaju dokumentów trybu udostępniania właściwego dla informacji publicznej.

Tymczasem wypada wyjść od stwierdzenia, że prawo dostępu do informacji publicznej wynika wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 61 ust. 1 stanowi, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, w tym informacji o działalności 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). Tryb udzielania informacji, o jakich mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, określają ustawy (zob. art. 61 ust. 4 ab initio Konstytucji RP).

Rudymmentarnym aktem prawnym regulującym tę problematykę jest ustawa o dostępie do informacji publicznej, która normuje podstawowe zasady oraz tryby udostępniania tego rodzaju informacji. Jednocześnie ustawa ta wprowadziła swoistą (aczkolwiek wysoce niedoskonałą) definicję legalną "informacji publicznej", przez którą – zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. – należy rozumieć "każdą informację o sprawach publicznych". W doktrynie zasadnie wskazuje się, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (zob. M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa NSA, Toruń 2002, s. 28–29).

Przykładowe (nieenumeratywne) wyliczenie rodzajów informacji publicznej zawiera przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p., w którym znalazły się m.in.: informacje o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w tym o majątku, którym dysponują (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f), a także informacje o majątku publicznym, w tym o majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz długu publicznym i ciężarach publicznych (art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c. lit. f i lit. h). Niezależnie od tego ustawodawca wskazał w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p., że udostępnieniu podlega także informacja o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych. Definicję legalną dokumentu urzędowego zawiera art. 6 ust. 2 u.d.i.p., który pod tym pojęciem nakazuje rozumieć treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwaloną i podpisaną w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowaną do innego podmiotu lub złożoną do akt sprawy. Pojęciowym przeciwieństwem "dokumentu urzędowego" jest "dokument prywatny".

Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że cytowany przepis art. 61 ust. 1 u.d.i.p., jako zawierający niewyczerpujące wyliczenie rodzajów informacji publicznej (o czym świadczy użycie przez ustawodawcę określenia "w szczególności" we wprowadzeniu do wyliczenia), nie może stanowić podstawy do wnioskowania a contrario ("z przeciwieństwa") - o informacjach nie stanowiących informacji publicznej - gdyż tego rodzaju wnioskowanie jest zasadniczo dopuszczalne tylko w takich przypadkach, w których dana regulacja ma charakter zamknięty i wyczerpujący, tak że można założyć, iż dany przepis reguluje wszystkie sytuacje, z którymi normodawca chciał powiązać określony skutek prawny (por. L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz, Toruń 2006, s. 217; por. też wyrok NSA z 27.11.2018 r., II OSK 2406/18, CBOSA). Takiego charakteru nie ma zaś z pewnością wyliczenie zawarte w przywołanym art. 6 ust. 1 u.d.i.p. W konsekwencji jako błędne jawi się wnioskowanie - na którym, jak się wydaje, opiera swą argumentację Organ - że skoro w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. mowa jest tylko o udostępnianiu "treści i postaci dokumentów urzędowych", to - a contrario - udostępnieniu w trybie u.d.i.p. nie podlegają "dokumenty prywatne" - w ogóle, albo przynajmniej w zakresie ich "postaci" (czyli "wyglądu", odzwierciedlanego np. w formie kserokopii albo skanu dokumentu).

Podobnie dostatecznej podstawy do wnioskowania a contrario nie daje art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p., w którym mowa o prawie do "wglądu do dokumentów urzędowych".

Potwierdzają to wyniki wykładni systemowej, dokonywanej w oparciu o przepisy Konstytucji RP, która dostępu do informacji publicznej nie ogranicza wyłącznie do "dokumentów

urzędowych", lecz w art. 61 ust. 2 posługuje się ogólnym pojęciem "dostępu do dokumentów" jako składnika prawa do informacji. W konsekwencji wypada zgodzić się z poglądem, w myśl którego "przepis art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p. należy interpretować rozszerzająco, zgodnie z konstytucyjną zasadą dostępu do wszelkich dokumentów obejmujących informację publiczną. Kryterium uzyskania dostępu do dokumentu jest jedynie istnienie okoliczności wyłączających udostępnienie informacji, a nie jego kwalifikacja jako dokumentu urzędowego" (zob. M. Chmaj [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2018, art. 3 Nb 3, oraz tam przywołana literatura i orzecznictwo).

W konsekwencji Sąd w niniejszym składzie podziela i ten pogląd, zgodnie z którym "nie można ograniczać prawa do informacji, czyli prawa do zapoznania się z treścią i postacią dokumentu, wyłącznie do tych dokumentów, które spełniają definicję dokumentu urzędowego z art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Wzorzec interpretacyjny, do którego należy zmierzać, znajduje się w treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, nie zaś w regulacji art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p. Istnieje zatem możliwość realizacji prawa do informacji w przypadku dokumentów, które nie będą spełniać definicji dokumentu urzędowego, ale z całą pewnością są nośnikami informacji publicznej. Źródłem informacji publicznej mogą być nie tylko dokumenty urzędowe, o których mowa w art. 6 ust. 2 u.d.i.p., ale również dokumenty prywatne, o ile tylko dotyczą «sprawy publicznej» w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. [...] Klasycznym przykładem są tu faktury wystawiane przez przedsiębiorcę na rzecz podmiotu publicznego za realizację określonych usług ze środków publicznych" (zob. P. Sitniewski, Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism, Warszawa 2016, ss. 237-238, i tam przywołane orzeczenia).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 lutego 2012 r. o sygn. akt I OSK 2215/11 (CBOSA), wyjaśnił, że przepis art. 6 u.d.i.p. konkretyzuje przedmiot informacji publicznej, przy czym zawarte w nim wyliczenie nie tworzy zamkniętego katalogu źródeł i rodzajów informacji publicznej. Określa on przedmiotowo, jakie informacje podlegają udostępnieniu w trybie tej ustawy. O zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu u.d.i.p. decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji. Informacja publiczna obejmuje swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe i nie można zawężyć i utożsamiać dostępu do informacji publicznej z dostępem do dokumentów. Informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i wytworzone przez organy administracji publicznej, ale także te dokumenty, których organ używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Pojęcie dokumentu urzędowego różni się od dokumentu zawierającego informację publiczną. Istotne znaczenie ma zatem nie to, czy dokument został sporządzony przez funkcjonariusza publicznego w znaczeniu przepisów Kodeksu karnego, lecz przede wszystkim to, czy zawiera on informację publiczną.

Należy podkreślić, że takie stanowisko jest już ugruntowane w aktualnym orzecznictwie sądowym (por. m.in. wyroki NSA: z 28.09.2022 r., III OSK 1853/21; z 21.04.2022 r., III OSK 3032/21, z 28.09.2021 r., III OSK 1060/21; a także wyroki WSA: z 27.10.2022 r., III SAB/Gd 114/22; z 23.06.2021 r., II SAB/Wa 69/21; z 08.02.2019 r., II SAB/Wa 666/18; wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA).

Już w świetle wyliczenia zawartego w art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. jakiegokolwiek zadysponowanie majątkiem publicznym będzie stanowiło informację publiczną, niezależnie nawet od przeznaczenia wydatkowanych środków publicznych i celu, jaki mają one zaspokoić. To nie przeznaczenie środków publicznych decyduje bowiem o tym, czy konkretna informacja ma

walor informacji publicznej. Już bowiem sam fakt ich wydatkowania sprawia, że informacje na ten temat mają publiczny charakter i winny podlegać ujawnieniu w trybie i na zasadach określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej (por. wyrok WSA z 05.10.2022 r., IV SAB/Wr 669/22, CBOSA).

W orzecznictwie wskazuje się przy tym wprost, że informacje dotyczące obsługi prawnej gminy oraz wydatków gminy z tym związanych, są informacjami publicznymi w rozumieniu art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Są one w sposób bezpośredni związane z zadaniami wykonywanymi przez organ w sferze publicznej i finansowanymi ze środków publicznych. Wójt gminy - czy jak w niniejszej sprawie, odpowiednio, prezydent miasta - jako organ władzy samorządowej obowiązany jest do udzielenia wskazanych informacji (por. wyrok WSA z 16.06.2021 r., II SAB/Go 75/21, CBOSA). W konsekwencji także faktury i rachunki, które nie zostały wytworzone przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, ale się do niego bezpośrednio odnoszą, stanowią podstawę do zmniejszania jego aktywów, podlegają udostępnieniu w trybie art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. (por. wyroki NSA: z 03.01.2012 r., I OSK 2157/11; z 28.09.2022 r., III OSK 1853/21; CBOSA).

W konsekwencji nie powinno w niniejszej sprawie budzić wątpliwości, że tego rodzaju dokumenty (faktury), jak te żądane przez Skarżącego, jako nośnik informacji o wydatkowaniu środków publicznych podlegają udostępnieniu w trybie i na zasadach (a więc i z ewentualnymi ograniczeniami) określonymi w u.d.i.p.

Z tego względu jedynie dla zachowania zupełności wywodu - w nawiązaniu do końcowego twierdzenia organu, iż niektóre elementy żądanych faktur stanowią, z uwagi na postanowienia umowne, tajemnicę przedsiębiorstwa i jako takie "winny zostać zakryte stosownie do art. 5 ust. 1 i 2" u.d.i.p.- Sąd ubocznie wskazuje, że - po pierwsze - przywołane przepisy regulują przypadki odmowy udostępnienia informacji publicznej, dla których to przypadków w art. 16 ust. 1 u.d.i.p. przewidziano formę decyzji administracyjnej (cyt.: "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"). Jest zaś poza sporem, że w kontrolowanej sprawie Organ decyzji nie wydał.

Po drugie, zasada jawności gospodarki środkami publicznymi jest regułą, która musi być przestrzegana przez każdą jednostkę dysponującą publicznymi środkami finansowymi. Wydatkujący środki publiczne podlegają kontroli odpowiednich urzędów, kontroli politycznej oraz kontroli ze strony samych obywateli. Według ugruntowanej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, ochrona danych o kontrahentach organów władzy publicznej, takich jak ich nazwy (firmy) albo imiona i nazwiska, ma ograniczony zakres, co oznacza, że zasadniczo dane takie podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej, a nie podlegają wyłączeniu z uwagi na prywatność tych osób wskazaną art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (por. wyrok SN z 08.11.2012 r., I CSK 190/12, OSNC 2013, Nr 5, poz. 67; a także wyroki NSA: z 11.12.2014 r., I OSK 213/14; z 04.02.2015 r., I OSK 531/14; dostępne w CBOSA). Przemawia za tym funkcja kontroli społecznej, pozwalająca lokalnej społeczności weryfikować wykonanie umów zawartych przez j.s.t., w tym racjonalne i gospodarne wydawanie środków publicznych, a także sprawdzać, czy zawierane umowy nie stanowią swoistego przejawu nepotyzmu lub korupcji politycznej, które w oczywisty sposób podkopują zasady funkcjonowania społeczności lokalnej. Przeciwdziałanie owym zjawiskom dostatecznie usprawiedliwia transparentne funkcjonowanie samorządu terytorialnego (por. wyrok NSA z 31.01.2020 r., I OSK 2335/18, CBOSA). W praktyce orzeczniczej sądów jawność danych



osobowych podmiotów będących stronami umów zawieranych z podmiotami publicznymi, korzystających z majątku publicznego, nie jest, co do zasady, kwestionowana (por. wyroki NSA: z 19.12.2016 r., I OSK 2060/16; z 22.03.2016 r., I OSK 2317/14; z 13.04.2016 r., I OSK 2563/14; z 15.06.2016 r., I OSK 3217/14; z 25.11.2016 r., I OSK 2153/14; z 04.02.2015 r., I OSK 531/14; z 09.10.2014 r., I OSK 267/14 i I OSK 546/14; dostępne w CBOSA). Formułuje się bowiem słuszną tezę, że przy kolizji prawa do informacji z prawem do ochrony danych osobowych, należy przyznać priorytet prawu do informacji publicznej, zważywszy, że w ramach gospodarki rynkowej nie istnieje przymus zawierania umów z podmiotami publicznymi. Z tego względu podmiot (w tym osoba fizyczna) zawierając umowę cywilnoprawną z podmiotem publicznym, z którą wiąże się wydatkowanie środków publicznych, nie może oczekiwać, że w zakresie takich danych, jak imię i nazwisko lub firma, przedmiot umowy, wysokość wynagrodzenia, zachowa prawo do prywatności (por. m.in. wyrok SN z 08.11.2012 r., I CSK 190/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 67; a także wyroki NSA: z 11.12.2014 r., I OSK 213/14; z 04.02.2015 r., I OSK 531/14; oraz wyroki WSA: z 10.10.2019 r., IV SA/Wr 343/19, z 19.05.2016 r., II SAB/Go 33/16, z 06.04.2017 r., IV SA/Po 47/17; dostępne w CBOSA). Należy uznać, że przez sam fakt zawarcia takiej umowy z podmiotem publicznym, osoba fizyczna pozbawia się częściowo prawa do prywatności. Jeśli zatem umowa cywilnoprawna dotyczy wydatkowania publicznych środków, to osoba zawierająca taką umowę powinna mieć świadomość, że w takiej sytuacji jej imię i nazwisko mogą zostać ujawnione (por. wyrok WSA z 04.09.2013 r., II SA/Gd 447/13, CBOSA). Bez tych danych treść umowy, a nawet informacja o wynagrodzeniu, są niedostateczne. Jest to bowiem niezbędne, aby w pełni ocenić celowość wydatkowanych środków. Dane osobowe osób, z którymi zawarto umowy cywilnoprawne, umożliwiają ocenę, czy realizację umowy powierzono osobom posiadającym odpowiednią wiedzę i umiejętności pozwalające na jej wykonanie, oraz czy sama umowa nie była w istocie zakamuflowanym sposobem nieuprawnionego przepływu środków publicznych do osób prywatnych (por. P. Szustakiewicz, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2014 r. o sygn. akt I OSK 2499/13, "Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2015, nr 5, s. 180).

Zdaniem Sądu powyższa ocena, dotycząca wprost umów, znajduje analogiczne zastosowanie także w odniesieniu do faktur wystawianych w wyniku realizacji umów.

Ad (iii) Przechodząc do końcowej oceny, czy w kontrolowanej sprawie Organ, jako podmiot obowiązany do udostępniania posiadanych informacji publicznych, dopuścił się zarzucanej bezczynności – rozumianej ogólnie jako niezłałatwienie sprawy w terminie ustawowym lub terminie przedłużonym przez organ (por. odpowiednio art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a.) – należy wskazać, że szczególne terminy załatwienia sprawy w przedmiocie informacji publicznej zostały określone w art. 13 u.d.i.p., który stanowi, że:

"1. Udostępnienie 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.

2. 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."

Od razu należy zaznaczyć, że w świetle wyżej przedstawionego, normatywnego rozumienia pojęcia "bezczynności" organu, Sąd w ramach rozpoznawania wniesionej tu skargi na bezczynność - inaczej niż w przypadku ewentualnej skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania (rozumiane zgodnie z definicją "przewlekłości" zawartą w art. 37 § 1 pkt 2

k.p.a.) - nie był władny badać, czy powody opóźnienia załatwienia sprawy wskazane w pismach Organu z 07 listopada 2022 r. były rzeczywiste i czy uzasadniały fakt oraz wymiar dokonanego przedłużenia terminu (por. wyrok WSA z 22.10.2021 r., IV SAB/Po 118/21, CBOSA).

Powracając do głównego toku wyводу, wypada wyjaśnić, że na gruncie u.d.i.p. przyjmuje się, iż stan beczynności może mieć miejsce w przypadku podmiotu, który będąc właściwym w sprawie i zobowiązanym do zareagowania na wnioski o udostępnienie informacji publicznej w odpowiedni sposób i formie, wbrew przepisom prawa, w okolicznościach w nich przewidzianych ani nie udostępnia w nakazanym terminie, w drodze czynności materialno-technicznej, żądanej informacji, ani też nie podejmuje innego działania mającego na celu załatwienie wniosku. W szczególności nie wydaje decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej (z uwagi na ograniczenia wynikające z art. 5 u.d.i.p. lub – w przypadku informacji przetworzonej – ze względu na brak szczególnie istotnego interesu publicznego) albo o umorzeniu postępowania (w przypadku określonym w art. 14 u.d.i.p.), względnie nie informuje pisemnie wnioskodawcy, że żądana informacja znajduje się w Biuletynie informacji Publicznej, albo że informacji tej nie posiada, bądź że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej. W każdym z tych przypadków określony w cytowanym art. 13 ust. 1 u.d.i.p. czternastodniowy termin wyznacza podstawowe czasowe ramy, w których organ powinien przeprowadzić działania związane z oceną wniosku o udostępnienie informacji publicznej i jego załatwieniem.

Jest poza sporem, że Organ w terminie określonym przez ustawę (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.), następnie przedłużonym przez Organ (pismami z 7 listopada 2022 r.), ani nie udostępnił Skarżącemu żądanych informacji (dokumentów faktur) - które, jak to już wyżej zostało przesądzone, mają charakter informacji publicznych, podlegających udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w u.d.i.p. - ani nie wydał co do nich decyzji odmownej.

W rezultacie zarówno według stanu na dzień wniesienia skargi, jak i na dzień wyrokowania przez Sąd, Prezydent Miasta pozostawał w zarzucanej beczynności w załatwieniu przedmiotowych wniosków Skarżącego.

Zgodnie z art. 149 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na beczynność 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 beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jednocześnie sąd stwierdza czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.).

Mając wszystko to na uwadze Sąd, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a., zobowiązał Prezydent Miasta do załatwienia sprawy z wniosków Skarżącego o udostępnienie informacji publicznej z 22 i 23 października 2022 r., w terminie 14 dni od dnia otrzymania odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami administracyjnymi sprawy (pkt 1 sentencji wyroku).

Jednocześnie Sąd, stosownie do art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., stwierdził, że Organ dopuścił się zarzucanej beczynności (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 beczynność ta miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt 3 sentencji wyroku).

W tym przypadku 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, niezasługujący na akceptację w demokratycznym państwie prawa i wywołujące dotkliwe skutki społeczne lub indywidualne. Z konieczności logicznej kwalifikacji naruszenia jako "rażącego" musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako naruszenie "zwykłe". 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 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; dostępne w CBOSA).

W ocenie Sądu w niniejszej sprawie taka sytuacja miała miejsce.

Po pierwsze, pomimo upływu terminów (ustawowego oraz wskazanego przez Organ) na udostępnienie informacji publicznej oraz pomimo wniesienia skargi przez Skarżącego, Organ do dnia wyrokowania przez Sąd nie udostępnił żądanej informacji publicznej. Po drugie, wbrew odmiennemu stanowisku Organu, w dominującym orzecznictwie sądowym zgodnie przyjmuje się, że - jak to już wyżej wskazano - faktury wystawiane przez wykonawców w wyniku realizacji umów finansowanych ze środków publicznych stanowią, co do zasady, informację publiczną podlegającą udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Organ może się z takim stanowiskiem judykatury nie zgadzać, ale wówczas czyni to na własne ryzyko, także w zakresie oceny charakteru stwierdzonej beczynności. Po trzecie, należy przypuszczać, że owo odmienne stanowisko zostało przyjęte przez Organ jedynie na potrzeby niniejszej sprawy. Jak bowiem wynika z załączonych do skargi kserokopii dokumentów - których prawdziwości Organ nie zakwestionował - we wcześniej rozpatrywanej sprawie Prezydent Miasta udostępnił Skarżącemu, w trybie dostępu do informacji publicznej, przy piśmie z 03 listopada 2022 r. (R. 22) m.in. skan faktury wystawionej przez (inną) kancelarię prawną za przygotowanie na rzecz Miasta L. dwóch opinii prawnych (k. 21-22 akt sądowych) - co oznacza, że postępowanie Organu w niniejszej sprawie było w istocie nacechowane złą wolą oraz naruszało ogólną zasadę respektowania przez organ administracji tzw. usprawiedliwionych oczekiwań (por. odpowiednio art. 8 § 2 k.p.a.).

O kosztach postępowania (pkt 4 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.

