

SKO

P O S T A N O W I E N I E

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w składzie:

przewodnicząca: Sylwia Finescu-Nowak

członkowie: Łukasz Falkowski

Adam Ostapski – sprawozdawca

po zapoznaniu się z zażaleniem T. S. na niezłałatwienie przez Prezydenta W. w terminie sprawy dotyczącej „udostępnienia informacji publicznej:

1. z pkt. 1 wniosku wobec nie udostępnienia wnioskowanej informacji i nie wydania decyzji odmawiającej jej udostępnienia
2. z pkt. 3 wobec udostępnienia niepełnej informacji z powodu animizowania imion i nazwisk współużytkowników wieczystych działki nr (...), AM – (...) obręb (...) w pkt. (...) sentencji decyzji Wojewody D. stwierdzającej nabycie przez Gminę W. z mocy prawa nieodpłatnie własności nieruchomości w tym przy ul. (...) (obecnie ...)”,

na podstawie art. 37 § 1 i art. 105 § 1, w związku z art. 126 Kodeksu postępowania administracyjnego,

umarza postępowanie wszczęte wskazanym wyżej zażaleniem.

U Z A S A D N I E N I E

Dnia (... r.) do Samorządowego Kolegium Odwoławczego we W. wpłynęło podanie T. S. z dnia (... r.), w którego treści zawarto, m.in., zażalenie na niezłałatwienie przez Prezydenta W. w terminie sprawy dotyczącej „udostępnienia informacji publicznej:

1. z pkt. 1 wniosku wobec nie udostępnienia wnioskowanej informacji i nie wydania decyzji odmawiającej jej udostępnienia
2. z pkt. 3 wobec udostępnienia niepełnej informacji z powodu animizowania imion i nazwisk współużytkowników wieczystych działki nr (...), AM – (...) obręb (...) w pkt. (...) sentencji decyzji Wojewody D. stwierdzającej nabycie przez Gminę W. z mocy prawa nieodpłatnie własności nieruchomości w tym przy ul. (...) (obecnie ...)”.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło, co następuje:

W pierwszej kolejności wskazać trzeba, że zgodnie z art. 37 § 1 K.p.a., na niezłałatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35, w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36 lub na przewlekłe prowadzenie postępowania stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – wezwanie do usunięcia

naruszenia prawa. Organ wymieniony w art. 37 § 1 K.p.a., uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezałatwienia sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości (art. 37 § 2 zd. pierwsze K.p.a.). Organ stwierdza jednocześnie, czy niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 37 § 2 zd. drugie K.p.a.). Instytucja prawna unormowana w art. 37 K.p.a. ma zastosowanie wyłącznie w postępowaniu administracyjnym, w rozumieniu art. 1 pkt 1 K.p.a., czyli w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej. Bezczynność w załatwieniu sprawy w trybie przepisów postępowania administracyjnego (przewlekłość postępowania) wystąpić może zatem tylko wtedy, gdy w sprawie indywidualnej, rozstrzyganej w formie decyzji administracyjnej, organ administracji publicznej w ustawowym lub ustanowionym terminie nie podejmie decyzji administracyjnej. O tym zaś, czy w danym przypadku sprawa podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej, czy takiej decyzji się w danym przypadku nie wydaje, przesądzają przepisy ustaw, które regulują daną materię.

Dalej wskazać należy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej w kwestii procedury załatwiania wniosku o udostępnienie informacji publicznej w bardzo wąskim zakresie odsyła do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. art. 16 ust. 2 tej ustawy), stanowiąc, że jedynie do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej mają zastosowanie przepisy Kodeksu, a to oznacza wyłączenie stosowania Kodeksu do faz postępowania poprzedzających wydanie decyzji odmawiającej udostępnienie informacji publicznej lub umorzenia postępowania, a także do postępowania, które kończy się udostępnieniem żądanej informacji publicznej. W tym miejscu zaznaczyć trzeba, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej może dojść do uruchomienia postępowania o różnym charakterze, przy czym – co ważne – nie zawsze mamy do czynienia z postępowaniem w sprawie indywidualnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej. Co więcej, tak kwalifikowane postępowanie jest wyjątkiem w tym zakresie. Pozytywne sfinalizowanie postępowania wywołanego wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej nie zachodzi bowiem w ramach postępowania jurysdykcyjnego. Udostępnienie informacji publicznej jest bowiem czynnością materialno-techniczną i do tej czynności Kodeks postępowania administracyjnego nie ma w ogóle zastosowania – informacja publiczna jest wtedy po prostu udostępniana.

Mając zatem na uwadze, że ustawa o dostępie do informacji publicznej w kwestii niezałatwienia sprawy udostępnienia informacji w terminie nie odsyła do art. 37 K.p.a., przepis

ten nie może znaleźć w analizowanym przypadku zastosowania, a skoro tak – należało orzec, jak na wstępie.

Zauważyć trzeba, że w sytuacji, gdy wnioskujący o udostępnienie informacji publicznej uważa, iż podmiot obowiązany do jej udostępnienia jest bezczynny, ma prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 8, w związku z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270) – zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2006 r., I OSK 601/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

W tym miejscu warto powołać następujący pogląd judykatury: „W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego prawa do zażalenia w przypadku milczenia organu zobowiązanego do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji, nie da się wyprowadzić z ustawy o dostępie do informacji publicznej – ani w drodze wykładni gramatycznej, ani celowościowej, ani systemowej. Po pierwsze ustawa ta nie przewiduje wyraźnie żadnego środka zwalczania bezczynności. Nie można też tego środka poszukiwać w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma bowiem na celu przede wszystkim zagwarantować wnioskodawcy dostęp do informacji, która jest prawem wynikającym z art. 61 Konstytucji RP. Zasadą jest więc udzielenie informacji, natomiast odmowa ma charakter wyjątku. Udzielenie informacji następuje w formie czynności materialnotechnicznej, a odmowa w drodze decyzji. W art. 16 ust. 2 ustawy ustawodawca dokonał wyraźnego odesłania do przepisów k.p.a. jedynie w odniesieniu do decyzji wydawanych (zgodnie z ust. 1) w razie odmowy udzielenia informacji i umorzenia postępowania w przypadku określonym w art. 14 ust. 2. Nie dokonał takiego odesłania w stosunku do całego postępowania zmierzającego do udzielenia informacji. W tym zakresie użycie w art. 16 ustawy wyrazów «do decyzji» służyć miało również wyłączeniu stosowania reguł tego Kodeksu do faz postępowania poprzedzających wydanie decyzji w sprawie odmowy udostępnienia informacji lub umorzenia postępowania (szerzej na ten temat A. Knopkiewicz, *Tryby udostępniania informacji publicznej*, RPiES 2004 r. nr 4 s. 97 i d.). Pewnym paradoksem byłoby zresztą uzależnianie skargi strony, która domaga się informacji od żądania od niej ubiegania się na drodze administracyjnej o odmowę udzielenia takiej informacji. Jak wskazano w wyroku NSA z dnia 17 lutego 2004 r. sygn. akt II SAB 424/03 «nie można skarżącej czynić zarzutu niewykorzystania środka zaskarżenia o którym mowa w art.37 k.p.a. Skarżąca domagając się od organu wyższego stopnia (...) podjęcia działań określonych w art. 37 § 2 k.p.a., w istocie domagałaby się wydania decyzji negatywnej, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z jej żądaniem.» Należy również podkreślić, iż gdyby ustawodawca zamierzał rozciągnąć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w szerszym stopniu na

postępowanie w zakresie dostępu do informacji publicznej, to uczyniłby to w sposób wyraźny. Nic nie stało bowiem na przeszkodzie, aby określając w art. 13 ustawy skutki nieudzielenia informacji w terminie, wskazał dodatkowo środek zaskarżenia w postaci zażalenia. W przepisie tym znalazły się przecież inne szczegółowe unormowania, związane ze sposobem poinformowania wnioskodawcy o powodach opóźnienia. Nie można zaś domniemywać, na co wskazuje rozumowanie strony wnoszącej skargę kasacyjną, iż artykuł ten jest niejako wstępem do wydania decyzji o odmowie udzielenia informacji, stąd jego konsekwencją jest prawo do zażalenia na beczynność organu. Po pierwsze, nawet na tle art. 13, ustawodawca podkreśla, iż postępowanie winno zmierzać do udzielenia informacji, a nie jej odmowy. Zgodnie z art. 13 ust. 2 powiadomienie musi bowiem dotyczyć nie tylko powodów opóźnienia, ale i terminu w jakim udostępni się informację. Po drugie, ponieważ cały czas mamy na tym etapie do czynienia z postępowaniem w sprawie czynności materialnoteczniczej, tym bardziej nie można wyprowadzać z przedmiotowego przepisu prawa do zażalenia. Jest to o tyle istotne, iż w zasadzie wszystkie procedury administracyjne przyjmują, iż prawo do zażalenia służy, gdy ustawa wyraźnie tak stanowi. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż ustawa o dostępie do informacji publicznej w swoich założeniach zmierza do szybkiego załatwienia sprawy, upraszczając postępowanie oraz skracając w stosunku do k.p.a. istniejące terminy, w tym terminy rozpatrywania środków zaskarżenia. Rzuca to w konsekwencji na sposób dokonywania wykładni przedmiotowej ustawy i oznacza, iż nawet w razie wątpliwości nie należy ich rozwiązywać na drodze przedłużania postępowania poprzez jego uzależnianie od nieprzewidzianych w tejże ustawie wymogów formalnych. Jak słusznie dostrzegł Wojewódzki Sąd Administracyjny udzielenie informacji publicznej jest czynnością o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., dotyczy bowiem zarówno prawa wynikającego z art. 61 Konstytucji, jak i sprecyzowanego przedmiotową ustawą o dostępie do informacji publicznej. Stąd też środka zaskarżenia w odniesieniu do tych aktów należy poszukiwać w art. 52 § 3, a nie § 4 p.p.s.a. Trzeba zgodzić się również z poglądem, iż art. 52 p.p.s.a. wyraża ogólną zasadę uzależnienia drogi postępowania sądownoadministracyjnego od wykorzystania środków obrony administracyjnej. Z jego treści wynika jednak, iż ma to miejsce wówczas, gdy takie środki zaskarżenia przysługują: bądź na podstawie k.p.a., bądź przepisów szczególnych, czy też p.p.s.a. Ponieważ brak tego typu środków w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a w odniesieniu do aktów i czynności o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. – brak ich jest w Kodeksie postępowania administracyjnego, należy zanalizować z tego punktu widzenia art. 52 § 3 p.p.s.a. Warto w związku z tym podkreślić, z czysto językowego punktu widzenia, iż art. ten odnosi się do skarg na akty i czynności, a nie na beczynność w zakresie wydawania aktów. Taki sposób rozumienia tego przepisu wynika zresztą z dalszej jego części. Przepis ten

wskazuje bowiem wyraźnie, iż skargi takie można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu – w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności – do usunięcia naruszenia prawa. Oznacza to, iż środek ten w jednoznaczny sposób wiąże się z aktywnością organu, a nie jego beczynnością. Wydaje się zresztą, iż kiedy ustawodawca dąży do uzależniania zaskarżania beczynności od wniesienia środka zaskarżenia, czyni to w sposób wyraźny, jak np. w art. 37 k.p.a., czy w art. 101 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Za wskazanym wyżej sposobem rozumienia art. 52 § 3 p.p.s.a. przemawia też treść art. 53 § 2 p.p.s.a. Zgodnie z nim, jeżeli organ milczy po wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktu to można po upływie określonego terminu wnieść skargę. W tej sytuacji ustawodawca powiązał wyraźnie dopuszczalność skargi z milczeniem organu po wniesieniu wezwania. Oznacza to, iż takie konsekwencje, nawet na gruncie p.p.s.a., zostały przewidziane w stosunku do beczynności określonego rodzaju. Nie można więc domniemywać, iż brak ujęcia beczynności w art. 52 § 3 p.p.s.a. jest tylko pewną niedoróbką legislacyjną. Nie bez znaczenia jest także w tym przypadku istota skargi na beczynność i sposób składania skarg do sądu administracyjnego. Skarga ta nie zmierza bowiem jeszcze w istocie do określonego rozstrzygnięcia, a jedynie do rozpatrzenia wniosku. Nieco inne znaczenie ma ona w przypadku informacji publicznej, gdzie dodatkowo wchodzi jednak w grę wymienione wyżej przesłanki szybkości postępowania i jego odformalizowania. Składanie skarg do sądu za pośrednictwem organu administracji publicznej i możliwość samokontroli w postaci wydania aktu czyni zadość postulatowi umożliwienia wcześniejszej obrony na drodze administracyjnej. Uwzględnienie w całości skargi przy zaskarżaniu beczynności organu ma specyficzny charakter. Polega ono, odmiennie niż przy skardze na akt, nie na uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości lub w części i orzeczeniu w tym zakresie co do istoty sprawy zgodnie z zarzutami skargi, lecz na podjęciu zaniechanych wcześniej czynności niezbędnych dla załatwienia sprawy lub rozstrzygnięcia w sprawie. (zob.: K. Klonowski, *Beczynność organu w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, ST 2004 r. nr 4 s. 33). Przemawia to przeciwko stawianiu dodatkowych warunków utrudniających szybkie rozpatrzenie skargi na beczynność, wtedy kiedy nie czyni tego wyraźnie ustawa. Skarga na beczynność powinna bowiem zmierzać do jak najszybszego przynaglenia organu do rozpatrzenia wniosku skarżącego” – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 września 2011 r., I OSK 1002/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Postanowienie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Otrzymują: