



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 stycznia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędzia WSA  
Asesor WSA

Andrzej Górąj (spr.)  
Iwona Maciejuk  
Lucyna Staniszevska

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 24 stycznia 2024 r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska-Watchdog Polska  
z siedzibą w Warszawie  
na beczynność Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów  
w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 20 lutego 2023 r. o udostępnienie informacji  
publicznej

- 1. zobowiązuje Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska-Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z dnia 20 lutego 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;**
- 2. stwierdza, że beczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;**
- 3. wymierza Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów grzywnę w kwocie 500 (słownie pięćset) złotych,**
- 4. zasądza od Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na rzecz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska-Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie kwotę 580 (słownie pięćset osiemdziesiąt) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Kinga Krysik  
*Kinga Krysik*  
referent stażysta

## UZASADNIENIE

Postępowanie w sprawie zainicjowało Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska zwracając się pismem z dnia 20 lutego 2023r. do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 8 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o lotach najważniejszych osób w państwie o udostępnienie rejestru lotów o statusie HEAD w okresie od stycznia 2022 r. do dnia udostępnienia odpowiedzi.

W dniu 7 sierpnia 2023r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wywiodło do tut. Sądu skargę na bezczynność pytanego podmiotu w związku z brakiem jakiegokolwiek odpowiedzi na swój wniosek i zażądało:

1. zobowiązania Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do rozpoznania wniosku Skarżącego z dnia 20 lutego 2023r. o udostępnienie informacji,
2. stwierdzenia, że bezczynność Organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa,
3. wymierzenia Organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 ustawy o p.p.s.a.,
4. zasądzenia na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że żądana informacja ma status publiczny a wobec regulacji zawartych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2019 r. o lotach najważniejszych osób w państwie. zwrócono się o jej udostępnienie w trybie owej ustawy.

Organ w dniu 25 sierpnia 2023 r. skierował do Skarżącego pismo, w którym poinformował że na podstawie art. 8 ust.2 ustawy z dnia 30 lipca 2019 o lotach najważniejszych osób w państwie (Dz.U. poz. 1967) wnioskowane dane decyzją Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zostały wyłączone z publicznego udostępnienia.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie wobec nieskorzystania z drogi opisanej w art.37 K.pa. względnie o jej oddalenie. Wyjaśnił, iż zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o lotach najważniejszych osób w państwie żądane we wniosku dane zostały wyłączone z publicznego udostępnienia a nie, jak sugeruje skarga wyłączone z informacji publicznej. W ustawie przewidziano, iż Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów będzie mógł wskazać (z uwagi na bezpieczeństwo najważniejszych osób w państwie oraz interes państwa), które z danych umieszczonych w Rejestrze, dotyczących danego lotu, nie będą podlegały udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, z zastrzeżeniem, iż takie dane, w stosunku do lotów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, określa sama Kancelaria Prezydenta.

W ocenie organu regulacje w/w ustawy stanowią *lex specialis* wobec trybu określonego w ustawie o dostępie do informacji publicznej. W związku z powyższym brak jest podstaw do udzielenia odpowiedzi na wniosek Watchdog w trybie u.d.i.p. (w tym odmowy udzielenia żądanych informacji w drodze decyzji administracyjnej). Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyjaśnił, że w związku z powyższym nie udostępnił rejestru lotów o statusie HEAD w okresie od stycznia 2022 r. do dnia udostępnienia odpowiedzi, ponieważ dane te zostały wyłączone z publicznego udostępnienia.

Organ podkreślił, że do wniosku o udostępnienie danych z rejestru nie można stosować ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż jest to instrument prawny uregulowany w odrębnej ustawie jako wyjątek od przepisów ogólnych, za jakie należy w tym wypadku traktować ustawę o dostępie do informacji publicznej.

Jednocześnie wskazano, że Organ w dniu 25 sierpnia 2023 r. skierował do Skarżącego pismo, w którym poinformował że na podstawie art. 8 ust.2 ustawy z dnia 30 lipca 2019 o lotach najważniejszych osób w państwie (Dz.U. poz. 1967) wnioskowane dane decyzją Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zostały wyłączone z publicznego udostępnienia.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, sprawowaną pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Skarga analizowana pod tym kątem zasługiwała na uwzględnienie.

Wskazać należy, że ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej określa informację publiczną bardzo szeroko, jako każdą informację w sprawach publicznych. Zgodnie z jej art. 1 ust. 1 i art. 61 Konstytucji RP informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Ustawa powyższa nie definiuje pojęcia sprawy publicznej. W związku z tym, dla wyjaśnienia pojęcia sprawy publicznej, należy kierować się treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym 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. Na prawo do informacji publicznej, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, składa się również uprawnienie do wglądu do dokumentów urzędowych, których definicja zawarta jest w art. 6 ust. 2 cytowanej ustawy. Tak więc informacją publiczną jest treść dokumentów i innych materiałów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, które na gruncie tej ustawy zostały zobowiązane do udostępnienia informacji, które mają walor informacji publicznej, treści wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów urzędowych, odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, związanych z nimi, bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Są nią zarówno treści dokumentów i materiałów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części ich dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od nich.

Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, 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.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej 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.

Należy także pamiętać o tym, że w myśl art. 1 ust. 2 ustawy z 6.09.2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.01.112.1198.) przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacją publiczną.

Powołany przepis dopuszcza więc możliwość odmiennego, niż w omawianej ustawie, uregulowania kwestii dostępu do informacji publicznej w innych aktach

prawnych. Konsekwencją takiego unormowania jest to, że ustawodawca dopuszcza możliwość, by w innych normach prawnych znajdowały się regulacje inne, niż zawarte w omawianej ustawie, a więc także m.in.np. zawężające krąg podmiotów uprawnionych do dostępu do informacji publicznej czy też odmiennie regulujących jego zasady.

Stąd więc w sytuacji, gdy inna ustawa zawiera w sobie unormowania dotyczące trybu dostępu do informacji publicznej, to nie zachodzi możliwość stosowania w tym zakresie ustawy o dostępie do informacji publicznej w celu obejścia tej innej regulacji. Inaczej rzecz ujmując, regulacje dotyczące dostępu do informacji publicznej, zawarte w innych aktach prawnych, wyłączają możliwość domagania się udostępnienia w tym uregulowanym zakresie informacji publicznej, w oparciu o unormowania ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W tym miejscu zasadnym będzie też wyjaśnienie tego, że istnienie odrębnego trybu dostępu do informacji publicznej nie pozbawia żądanej informacji charakteru publicznego. Stąd skarga rozpoznawana w reżimie ustawy innej niż ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wymaga tego, by była poprzedzona działaniami strony o jakich mowa w art.37 K.p.a. W takim wypadku aktualne pozostają więc poglądy doktryny i judykatury mówiące o tym, że skarga na bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej, nie musi być poprzedzana ponagleniem.

Z uwagi na realia niniejszej sprawy tutaj. Sąd wyjaśnia także, że wnioskodawca w swoim wniosku odwołał się do przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o lotach najważniejszych osób w państwie. Skoro zaś ustawa ta zawiera odrębną regulację trybu udostępnienia informacji publicznej, to w efekcie powyższego wnioskodawca w sposób skuteczny zainicjował postępowanie o udostępnienie informacji o tym właśnie charakterze.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, iż jej istota sprowadzała się do oceny tego, czy wniosek strony został rozpoznany przez pytany podmiot we właściwym trybie czy też organ wskutek swojej bierności popadł w bezczynność. Nie budzi bowiem wątpliwości, że w świetle przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o lotach najważniejszych osób w państwie, podmiot do którego strona skierowała wniosek jest organem zobowiązanym do udzielenia informacji o tym charakterze a żądana informacja ma charakter publiczny.

Analiza akt administracyjnych niniejszej sprawy prowadzi w ocenie tutaj. Sądu do konkluzji, iż organ dopuścił się zarzucanej skargą bezczynności.

Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na to, że organ podjął próbę realizacji wniosku dopiero po wniesieniu przez stronę skargi na bezczynność organu (a więc po przeszło sześciu miesiącach). Kierując do strony pismo z 25 sierpnia 2023r. nie uwolnił

się jednak skutecznie od zarzutu beczynności. Nie udostępnił bowiem żądanych danych a jedynie odwołał się w sposób wielce enigmatyczny do bliżej niesprecyzowanej własnej decyzji o wyłączeniu żądanych treści z publicznego udostępnienia. Takie ogólnikowe stwierdzenie pytanego podmiotu nie może więc być uznane za skuteczne uwolnienie się od zarzutu beczynności w rozpoznaniu wniosku inicjującego przedmiotowe postępowanie. Ze stanowiska zaprezentowanego przez organ nie wynika nawet to, czy owa decyzja o wyłączeniu spornych treści z publicznego udostępnienia została wydana w niniejszej sprawie nie mówiąc już o tym, że organ nie przestał ani stronie ani Sądowi treści decyzji na jaka się powołał. W związku z powyższym nawet na obecnym etapie postępowania nie jest możliwa weryfikacja poprawności stanowiska organu o braku możliwości udostępnienia żądanych danych z uwagi na ową decyzję. To sprawia, że beczynność organu nie budzi najmniejszych wątpliwości.

Dodać także należy, iż bez wpływu na wynik niniejszej sprawy pozostawały próby zakwalifikowania przez organ żądanej informacji do kategorii informacji o charakterze innym niż publiczny. Jak to już bowiem wyjaśniono na wstępie niniejszych rozważań, określenie w ustawie z dnia 30 sierpnia 2019 r. o lotach najważniejszych osób w państwie odrębnego trybu dostępu do spornych danych, nie pozbawiło tych danych charakteru informacji publicznej. Nie zdjęło więc z organu obowiązku rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej i nie uniemożliwiło skutecznego przypisania organowi beczynności w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

W tym stanie sprawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, uznając skargę za zasadną, orzekł jak w pkt. 1 sentencji wyroku na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.) .

Tut. Sąd doszedł też do przekonania, iż beczynność organu jawi się jako beczynność mająca cechy rażącego naruszenia prawa o czym orzekł na podstawie art. 149 § 1a ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. O kwalifikowanej beczynności świadczy niezbieżnie już sam upływ czasu od zainicjowania postępowania. Pierwszą próbę rozpoznania wniosku organ podjął przecież dopiero po upływie ponad pół roku od daty wniosku. Nadto do dnia wyrokowania (a więc przez kolejne pięć miesięcy) nie sprecyzował swojego stanowiska w sprawie bowiem nie przedstawił swojej decyzji (na którą się powoływał) która w jego mniemaniu uniemożliwia udostępnienie żądanych danych. Stąd więc również, jako zasadny jawił się wniosek o ukaranie organu grzywną, o której orzeczono w punkcie 3 wyroku na podstawie art. 149 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Działając w trybie art. 200 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Sąd przyznał stronie skarżącej od organu zwrot kosztów postępowania.



**Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem**

Kinga Krysik  
*Krysik Kinga.*  
referent stażysta