

II SA/Wa 1469/23 - Wyrok WSA w Warszawie

Data orzeczenia	2024-02-28	orzeczenie nieprawomocne
Data wpływu	2023-07-25	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie	
Sędziowie	Arkadiusz Koziarski Joanna Kube /przewodniczący sprawozdawca/ Sławomir Fularski	
Symbol z opisem	6480 644 Środki zapewniające wykonanie orzeczeń Sądu	
Hasła tematyczne	Dostęp do informacji publicznej	
Sygn. powiązane	III OSK 1751/24 - Wyrok NSA z 2025-06-27	
Skarżony organ	Prokurator	
Treść wyniku	Orzeczono o wymierzeniu grzywny za niewykonanie wyroku-art. 154 PoPPSA	
Powołane przepisy	Dz.U. 2023.poz.1634 art. 154 § 1 i § 2 w związku z art. 154 § 6 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j.	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Joanna Kube (spr.), Sędzia WSA Sławomir Fularski, Asesor WSA Arkadiusz Koziarski, Protokolant specjalista Elwira Sipak, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 lutego 2024 r. sprawy ze skargi Stowarzyszenia [...] Polska z siedzibą w [...] na niewykonanie przez Prokuratora Krajowego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 grudnia 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 419/18 1. wymierza Prokuratorowi Krajowemu grzywnę w wysokości 1000 (słownie: tysiąc) złotych, 2. stwierdza, że beczynność Prokuratora Krajowego w wykonaniu wyroku nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, 3. zasądza od Prokuratora Krajowego na rzecz Stowarzyszenia [...] Polska z siedzibą w [...] kwotę 680 (słownie: sześćset osiemdziesiąt) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 28 czerwca 2028 r. Stowarzyszenie [...] z siedzibą w [...] (dalej: skarżący, Stowarzyszenie) skierowało do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na niewykonanie przez Prokuratora Krajowego prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie II SAB/Wa 419/18 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia na beczynność Prokuratora Krajowego w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia [...] maja 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej. Skarżący wniósł o wymierzenie organowi grzywny i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Jak wynika z ustaleń w sprawie, Stowarzyszenie wnioskiem z dnia [...] maja

2018 r. wystąpiło do Prokuratury Krajowej o udostępnienie informacji, poprzez wskazanie:

- kto (imię, nazwisko), na podstawie art. 12 § 1 i § 2 ustawy Prawo o prokuraturze, miał dostęp do akt prowadzonych w postępowaniach w sprawie [...] oraz w postępowaniach dotyczących badania [...] - w odniesieniu do poszczególnych sygnatur ww. spraw,

- kto (imię, nazwisko), na podstawie art. 12 § 1 i § 2 ustawy Prawo o prokuraturze, otrzymał informacje i jakie o prowadzonych postępowaniach w sprawie [...] oraz w postępowaniach dotyczących badania [...] - w odniesieniu do poszczególnych sygnatur ww. spraw.

Sprawa była - wskutek wniesionej przez skarżącego skargi na beczynność - przedmiotem rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który wyrokiem z dnia 10 grudnia 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 419/18, na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 i § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302) (dalej: p.p.s.a.), zobowiązał Prokuratora Krajowego do rozpatrzenia wniosku skarżącego w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy; stwierdził, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa; zasądził na rzecz skarżącego kwotę 100 złotych tytułem zwrotu uiszczonego wpisu od skargi w oparciu o art. 200 powołanej ustawy.

Rozpatrując skargę na beczynność Prokuratora Krajowego w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia [...] maja 2018 r., Sąd w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 grudnia 2018 r. stwierdził, iż organ nie udostępnił żądanej informacji, ani nie wydał

decyzji odmownej, błędnie natomiast poinformował stronę, że do udostępnienia żądanej informacji nie ma zastosowania u.d.i.p.

Sąd zwrócił uwagę, że wnioskodawca, jako podstawę prawną działań prokuratury, polegających na udostępnieniu akt postępowań przygotowawczych oraz udzielaniu informacji o wskazanych postępowaniach przygotowawczych, do których odnosił się wniosek z dnia [...] maja 2018 r., wskazał przepis art. 12 § 1 i 2 ustawy Prawo o prokuraturze.

Stosownie do art. 12 § 1 tej ustawy, Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy lub inni upoważnieni przez nich prokuratorzy mogą przedstawić organom władzy publicznej, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach także innym osobom, informacje dotyczące działalności prokuratury, w tym także informacje dotyczące konkretnych spraw, jeżeli informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania.

Prokurator Generalny oraz kierownicy jednostek organizacyjnych prokuratury mogą przekazać mediom osobiście lub upoważnić w tym celu innego prokuratora, informacje z toczącego się postępowania przygotowawczego lub dotyczące działalności prokuratury, z wyłączeniem informacji niejawnych, mając na uwadze ważny interes publiczny (art. 12 § 2).

Sąd stwierdził, iż wnioskodawca ubiegał się zatem o udostępnienie mu informacji o działaniach prokuratury, podejmowanych w związku z przedmiotowymi postępowaniami przygotowawczymi, na podstawie art. 12 § 1 i 2 ustawy Prawo

o prokuraturze. Chodzi zatem o informacje przedstawione organom władzy publicznej, a także innym osobom – jeżeli informacje takie mogły być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania (art. 12 § 1) oraz informacje przekazywane mediom z uwagi na ważny interes publiczny (art. 12 § 2). Informacja o powyżej wskazanych działaniach jest, zdaniem Sądu, informacją publiczną. Tym samym spełniona została przesłanka przedmiotowa. Również pytanie o dostęp do akt postępowań przygotowawczych winno być, zgodnie z żądaniem zawartym we wniosku, analizowane poprzez pryzmat art. 12 § 1 i 2 ustawy – Prawo

o prokuraturze.

Zdaniem Sądu, wobec powyższego, w sprawie do tak opisanych działań prokuratury nie ma zastosowania przepis art. 156 § 5 i 5a k.p.k. Przepis art. 156 § 5 k.p.k. dotyczy bowiem udostępniania akt sprawy w toku postępowania przygotowawczego, stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym. Art. 156 § 5a k.p.k. dotyczy natomiast udostępniania akt sprawy podejrzanemu i jego obrońcy w razie złożenia w toku postępowania przygotowawczego wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 25 marca 2022 r. sygn. akt III OSK 1159/21 oddalił skargę kasacyjną Prokuratora Krajowego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 grudnia 2018 r.

w sprawie o sygn. akt II SAB/Wa 419/18.

Przedmiotowy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

uprawomocnił się zatem w dniu 25 marca 2022 r., zaś w dniu [...] czerwca 2022 r. doręczono Prokuratorowi Krajowemu jego odpis wraz z aktami sprawy.

Na podstawie powołanego wyroku, Prokurator Krajowy pismem z dnia [...] lipca 2022 r. poinformował Stowarzyszenie, iż wniosek z dnia [...] maja 2018 r.

o udostępnienie informacji publicznej jest ogólny i nieprecyzyjny w stopniu uniemożliwiającym jego prawidłowe rozpoznanie. U podstaw takiego rozstrzygnięcia leży fakt niewskazania przez wnioskodawcę okresu, za który żądał wnioskowanych danych. Zaznaczył, że organ podziela utrwalony pogląd, że wnioski mało precyzyjne nieskonkretyzowane, obiektywnie niepozwalające ustalić przedmiotu informacji, której udzielenia domaga się wnioskodawca, nie stanowią wniosków o informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 u.d.i.p., a w rezultacie nie podlegają rozpoznaniu w trybie tej ustawy.

Pismem z dnia [...] maja 2023 r. Stowarzyszenie [...] wezwało Prokuratora Krajowego do wykonania prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 grudnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Wa 419/18.

Prokuratura Krajowa w piśmie z dnia [...] maja 2023 r. poinformowała Stowarzyszenie, iż podtrzymuje stanowisko w przedmiocie wykonania wskazanego wyroku, zawarte w odpowiedzi z dnia [...] lipca 2022 r., wskazując, iż wniosek został sformułowany ogólnie i nieprecyzyjnie w stopniu uniemożliwiającym jego prawidłowe rozpoznanie.

Stowarzyszenie, uzasadniając skargę na niewykonanie ww. wyroku podkreśliło, że zarówno na etapie postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie, jak i - wskutek złożonej przez organ skargi kasacyjnej - przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, Prokuratura Krajowa nie podnosiła okoliczności wskazanej w treści ww. pisma z dnia [...] lipca 2022 r.

Skarżący stwierdził, iż nie wie, co może być nieprecyzyjnego w złożonym wniosku o udostępnienie informacji, dotyczącej wskazania osób, które miały dostęp do akt postępowania w sprawie [...] i którym udzielano informacji

o toczącym się postępowaniu w ww. sprawie i dlatego, aby rozpoznać ten wniosek, koniecznie należało wskazać okres, z jakiego te informacje mają pochodzić.

Ani Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, ani Naczelny Sąd Administracyjny nie miały wątpliwości co do charakteru złożonego przez Stowarzyszenie wniosku i zgodnie uznały, iż jest on wnioskiem o informację, podlegającym rozpatrzeniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zdaniem skarżącego, postawa organu, który od 2018 r. nie udziela odpowiedzi skarżącemu na wniosek o udostępnienie informacji, jest niedopuszczalna. Ma to tym większe znaczenie, że Prokuratura jest organem stojącym na straży praworządności, a jej celem jest działanie w interesie publicznym.

W odpowiedzi na skargę Prokurator Krajowy wniósł o jej oddalenie, uznając skargę Stowarzyszenia za niezasadną. Organ bowiem, zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 grudnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Wa 419/18, rozpatrzył wniosek skarżącego Stowarzyszenia z dnia [...] maja 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej i udzielił stosownej odpowiedzi

z dochowaniem formy i terminu wynikających z przepisów u.d.i.p.

Nadmienił, iż żadnego znaczenia nie może mieć powoływana przez skarżącego kwestia, iż okoliczność wskazana w treści pisma z dnia [...] lipca 2022 r., nie była podnoszona w toku wcześniejszego postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie sygn. akt II SAB/Wa 419/18 i przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie sygn. akt III OSK 1159/21. Zaznaczył, że przedmiotem wskazanych postępowań była kwestia konieczności zastosowania

w niniejszej sprawie trybu dostępu do informacji, określonego w ustawie Kodeks postępowania karnego, gdzie w art. 156 § 5 i 5a przewidziano zasady, tryb i formę udostępnienia dokumentów zgromadzonych w aktach postępowania przygotowawczego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 154 § 1 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634

z późn. zm. (dalej p.p.s.a.), w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny.

Grzywnę, o której mowa, sąd wymierza do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów. W przypadku skargi o wymierzenie organowi grzywny z powodu jego bezczynności sąd dokonuje oceny jej zasadności według stanu faktycznego istniejącego w dniu wydania orzeczenia sądowego.

Z treści przywołanego przepisu wynikają dwie przesłanki, które muszą być spełnione łącznie, aby sąd mógł organowi administracji wymierzyć grzywnę.

Po pierwsze, organ ten musi pozostawać w bezczynności po wyroku. Po drugie, wymierzenie grzywny jest możliwe po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania prawomocnego wyroku.

Jak wynika z akt sprawy, obie te przesłanki zostały spełnione

w rozpoznawanej sprawie.

Podkreślić należy, że zgodnie z treścią art. 154 § 3 p.p.s.a., wykonanie wyroku lub załatwienie sprawy po wniesieniu skargi nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania lub oddalenia skargi.

Niewykonanie wyroku ma miejsce także wtedy, gdy organ wprowadzie wykonał wyrok, lecz z przekroczeniem wyznaczonego terminu. Stwierdzenie powyższej okoliczności następuje zaś zawsze według stanu na dzień wniesienia skargi (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 2023 r. sygn. akt I SA/Wr 682/23).

Celem skargi na niewykonanie prawomocnego wyroku sądu, stwierdzającego beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, jest więc przymuszenie organu do działania w sytuacji, gdy ignoruje on orzeczenie sądu i nie podejmuje czynności w postępowaniu administracyjnym, do których został przez sąd zobowiązany. Skarga jest środkiem ostatecznym służącym wymuszeniu na organie załatwienia sprawy - zatrzymania obstrukcji w postępowaniu. Zagwarantowanie go stronom postępowań administracyjnych, które pomimo uwzględnienia ich skarg na beczynność bądź przewlekłe prowadzenie postępowania, w dalszym ciągu nie uzyskują załatwienia ich spraw, uzasadnia to, że wyrok w zakresie zobowiązującym do załatwienia sprawy, pomimo swojej prawomocności, nie jest wykonalny w sposób umożliwiający wyegzekwowanie tego przez stronę postępowania. Strona nie ma bowiem innych środków prawnych służących przymuszeniu biernego organu do załatwienia jej sprawy.

Inaczej jest jednak z tymi obowiązkami, zawartymi w treści wyroku, które są wykonalne. Do orzeczeń wykonalnych w tym trybie należy zaliczyć orzeczenie

o zasądzeniu kosztów postępowania, grzywny czy przyznaniu sumy pieniężnej, ponieważ wynika z niego konkretne zobowiązanie pieniężne. Wykonywanie orzeczeń sądów administracyjnych w takim zakresie odbywa się w drodze egzekucji sądowej, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, gdyż wyrok sądu administracyjnego stanowi tytuł egzekucyjny, mogący stanowić podstawę do wszczęcia egzekucji po opatrzeniu go klauzulą wykonalności przez sąd powszechny (art. 781 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 – zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia

8 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1136/17).

W rozpoznawanej sprawie niesporne jest, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie prawomocnym wyrokiem z dnia 10 grudnia 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 419/18 zobowiązał organ do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia z dnia [...] maja 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy (pkt 1), stwierdził, że beczynność organu nie miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2).

Akta sprawy administracyjnej wraz z prawomocnym wyrokiem zostały zwrócone organowi w dniu [...] czerwca 2022 r. i od tej daty, zgodnie z art. 286 § 2 p.p.s.a., rozpoczął swój bieg wyznaczony wyrokiem termin, w jakim sprawa, w której organ pozostawał beczynny, winna być rozpoznana. Termin ten upłynął z dniem

[...] lipca 2022 r.

Należy przypomnieć, że w piśmie z dnia [...] lipca 2022 r. organ poinformował Stowarzyszenie, iż nie jest możliwe prawidłowe rozpoznanie wniosku z dnia [...]

maja 2018 r. ze względu na jego ogólność i nieprecyzyjność, w szczególności brak w nim okresu, za który żądano wnioskowane dane.

Pismo to nie "uwalnia" organu od zarzutu niewykonania wyroku w niniejszej sprawie – nie stanowi bowiem o załatwieniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej, które polega na udostępnieniu danej informacji, wydaniu decyzji

o odmowie jej udostępnienia lub np. poinformowaniu strony, że w sprawie przysługuje inny tryb dostępu do informacji publicznej. Przedmiotowy wniosek

o udostępnienie informacji publicznej pozwala bowiem ustalić jednoznacznie treść żądania w nim zawartego, co też zostało potwierdzone rozstrzygnięciami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 grudnia 2018 r.

oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2022 r.

Przedstawione okoliczności faktyczne wskazują, że w dniu wniesienia niniejszej skargi, organ pozostawał w beczynności w wykonaniu wyroku WSA

w Warszawie z dnia 10 grudnia 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 419/18, pomimo uprzedniego wezwania przez skarżącego (pismo z dnia [...] maja 2023 r.) do wykonania powyższego wyroku.

Skoro w terminie wyznaczonym wyrokiem Prokurator Krajowy sprawy nie załatwił, to wniosek o wymierzenie mu z tego powodu grzywny jest niewątpliwie uzasadniony. Niewykonywanie wyroków sądów godzi w samą istotę zasady praworządności, którą organy administracji publicznej są bezwzględnie związane (art. 7 Konstytucji RP, art. 6 k.p.a.) i w demokratycznym państwie prawnym nie może być tolerowane.

Skutkowało to wymierzeniem Prokuratorowi Krajowemu grzywny

w kwocie 1.000 zł, której wysokość mieści się w wymiarze grzywny określonym w art. 154 § 6 p.p.s.a.

Określając wysokość grzywny, Sąd miał na uwadze, że celem skargi na niewykonanie prawomocnego wyroku, stwierdzającego beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, jest przymuszenie organu do działania w sytuacji, gdy ignoruje orzeczenie sądu i nie podejmuje czynności, do których został przez sąd zobowiązany. Skarga jest środkiem ostatecznym służącym wymuszeniu na organie załatwienie sprawy - zatrzymania obstrukcji w postępowaniu.

Rozpoznając sprawę, Sąd jednocześnie, stosownie do art. 154 § 2 p.p.s.a., stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. O rażącym naruszeniu prawa można mówić, gdy zwłoka w załatwieniu sprawy jest znaczna i jest efektem działań (zaniechań) organów, które można zinterpretować jako unikanie podejmowania rozstrzygnięcia bądź lekceważenie praw stron domagających się czynności organu, które to czynności organ prowadzi w sposób nieefektywny, poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest beczynny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2013 r. sygn. akt I OSK 1181/13).

Zdaniem Sądu, w rozpatrywanej sprawie beczynność w wykonaniu wyroku nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Z okoliczności sprawy nie wynika, aby zaistniała zwłoka wynikała z celowego zaniechania, czy też z lekceważącego traktowania przez Prokuratora Krajowego obowiązków informacyjnych.

W ocenie Sądu, beczynność w wykonaniu wyroku z dnia 10 grudnia 2018 r. nie jest efektem zaniechań podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, które można by zinterpretować jako celowe unikanie podejmowania rozstrzygnięcia (udostępnienia informacji publicznej). Prokurator nie zlekceważył wnioskodawcy i podjął działania w przedmiocie jego wniosku, a po otrzymaniu skargi na niewykonanie wyroku, w przewidzianym terminie odniósł się do żądania Stowarzyszenia, zawartym we wniosku z dnia [...] maja 2018 r.

Te okoliczności, zdaniem Sądu, nie pozwalają uznać, że stwierdzona beczynność miała postać kwalifikowaną.

Mając na uwadze powyższe okoliczności Sąd, na podstawie art. 154 § 1 i § 2

w związku z art. 154 § 6 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.

W przedmiocie kosztów sądowych Sąd orzekł na podstawie art. 200

w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.