

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu

z dnia 18 grudnia 2020 r.

IV SAB/Wr 423/20

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: [REDACTED]

Sędziowie WSA: [REDACTED]

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozpoznaniu w Wydziale IV na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 18 grudnia 2020 r. sprawy ze skargi A na bezczynność Gminy (...) we W. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej oddała skargę w całości.

Uzasadnienie faktyczne

Przystępując do rozstrzygania, Sąd przyjął stan faktyczny i prawny sprawy j/n.

Pismem z 29 lipca 2020 r. - działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy

z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 z późn. zm. - dalej: u.d.i.p.) i zastrzegając, że czyni to w związku z prowadzoną kontrolą dotyczącą sposobu zabezpieczenia oraz konserwacji cmentarzy żydowskich i miejsc pochówku osób narodowości żydowskiej - strona skarżąca zwróciła się do wszystkich gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce, w tym do Gminy Wyznaniowej Żydowskiej we W. (dalej: GWŻ, Gmina), o udzielenie informacji dotyczącej:

1. cmentarzy, miejsc pochówku i miejsc martyrologii narodu żydowskiego usytuowanych na obszarze działania Gminy;
2. wysokości środków finansowych przeznaczonych przez Gminę na cele związane z cmentarzami żydowskimi, miejscami pochówku lub miejscami martyrologii narodu żydowskiego w latach 2000-2020

wraz ze wskazaniem kwot, realizowanego zadania, podmiotu realizującego, lokalizacji miejsc objętych taką opieką oraz źródła finansowania ze szczególnym uwzględnieniem środków publicznych, w tym przekazanych przez samorządy, instytucje państwowe, organizacje pozarządowe oraz darowizny od osób fizycznych zarówno polskie, jak i zagraniczne. Odpowiadając na wniosek - powołując się na art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. - GWŻ poinformowała, że:

- nie jest podmiotem reprezentującym inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne, albowiem nie wykonuje władzy publicznej, ani
- nie dysponuje majątkiem publicznym w rozumieniu przepisów ustawy, albowiem majątek gminy wyznaniowej żydowskiej jest majątkiem jej członków, ani
- nie jest osobą prawną, w której Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Reasumując GWŻ uznała, że nie jest podmiotem obowiązany do udostępnienia wnioskodawcy żądanych informacji. Dowodziła nadto, że żądanie obejmuje udzielenie informacji przetworzonych, które nie zostało poparte interesem publicznym. Stwierdziła, że żądanie udzielenia takich informacji jest pozbawione podstaw prawnych i nie może obciążać Gminy. Strona skarżąca zaskarżyła beczynność GWŻ w zakresie rozpatrzenia jej wniosku o udostępnienie informacji publicznej, co stanowi - wg niej - naruszenie: art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Wniosła o:

- 1) stwierdzenie, że Gmina dopuściła się beczynności postępowania i beczynność ta ma charakter rażący;
- 2) orzeczenie, że Gmina zobowiązana jest do udzielenia informacji publicznej, w zakresie, w jakim gospodaruje lub zarządzamajątkiem pochodzącym ze źródeł publicznych bądź administruje przedmiotem użyteczności publicznej, jakim jest - m.in. - cmentarz;
- 3) zobowiązanie Gminy do realizacji wniosku o udostępnienie informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku;
- 4) zasądzenie na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw;
- 5) zasądzenie grzywny oraz sumy pieniężnej.

Strona skarżąca uzasadniła wnioski i swoje stanowisko w sprawie. Stwierdziła, że wbrew twierdzeniom Gminy, jako osoba prawna realizująca zadanie publiczne i/lub dysponująca majątkiem publicznym, jest ona zobowiązana do udzielania informacji publicznej zgodnie z przepisami u.d.i.p. Motywowała, że teren cmentarza jest przedmiotem użyteczności publicznej o szczególnym charakterze. Podała, że GWŻ jest właścicielem co najmniej czterech cmentarzy żydowskich wpisanych do właściwych rejestrów zabytków oraz innych cmentarzy i nieruchomości przejętych na mocy decyzji Komisji Regulacyjnej d/s gmin żydowskich, a więc przekazanych przez organy władzy publicznej i pochodzących z majątku tych podmiotów. Ponadto - jak wynika z doniesień prasowych - w 2017 r. gmina miejska w W. przyznała

dotację w wysokości 65.600 zł na remont dachu i korony murów domu przedpogrzebowego na cmentarzu żydowskim w W. Zdaniem strony skarżącej bez wątpienia mamy tu do czynienia z zadysponowaniem majątkiem publicznym, co wypełnia dyspozycję art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. d u.d.i.p. Nie zgodziła się strona skarżąca z twierdzeniem Gminy, że majątek gminy wyznaniowej jest majątkiem jej członków. Podkreśliła, że - z uwagi na szczególną funkcję i znaczenie, zarówno w sferze cywilnej, jak i religijnej - cmentarz żydowski stanowi bez żadnych wątpliwości obiekt użyteczności publicznej, a określenie "cmentarz wyznaniowy" nie determinuje jego prywatnego (niepublicznego) charakteru. Ponadto, na mocy przepisów dotyczących utrzymania i gospodarowania cmentarzami, ochrony zabytków, czy na niwie żydowskiego prawa religijnego, na właścicieli/ zarządców cmentarzy żydowskich nałożone zostały ściśle określone obowiązki z zakresu zadań publicznych. Według strony skarżącej, nie można więc zgodzić się z prezentowanym przez Gminę stanowiskiem, iż nie jest ona podmiotem zobowiązanym do udzielenia żądanych we wniosku informacji. Dalej strona skarżąca wskazała, że na gruncie żydowskiego prawa religijnego cmentarze są miejscem szczególnym o tak fundamentalnym znaczeniu dla żydowskiej religii, tradycji i tożsamości, że poddane zostały ochronione w pełnym zakresie szczególnymi przepisami ustawy, m.in. z uwagi na fakt, że judaizm nie dopuszcza likwidacji cmentarzy, czy dokonywania ekshumacji zwłok. Zaakcentowała, że cmentarze żydowskie w Polsce są dziedzictwem narodowym wszystkich Żydów, a nie jedynie tych będących obecnie członkami gmin wyznaniowych żydowskich, czy Związku Gmin Wyznaniowych w RP. W odpowiedzi na skargę Gmina wniosła o jej odrzucenie (ew. oddalenie).

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje. Skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Sąd stwierdza, że w tej sprawie Gmina nie pozostaje w bezczynności. Na wstępie Sąd zauważa jednak, że 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 niezbędne "wyczerpanie środków zaskarżenia" w rozumieniu art. 52 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm. - dalej: p.p.s.a.), ani wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej nie toczy się bowiem w trybie unormowanym w Kodeksie postępowania administracyjnego, poza wyjątkiem wskazanym w art. 16 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 2 u.d.i.p. oraz wynikającym z regulacji art. 15 ust. 2 u.d.i.p. (por. wyrok NSA z 21 listopada 2019 r., I OSK 4287/18; LEX nr 3072800). Tym samym chybiony był sformułowany przez Gminę w odpowiedzi na skargę wniosek o odrzucenie skargi z uwagi na brak ponaglenia poprzedzającego wniesienie rozpoznawanej skargi. Dalej Sąd stwierdza, że stosownie do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Zgodnie z art. 4 u.d.i.p. obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej;
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych;
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
- 5) 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. Z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wynika, 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. Polski prawodawca chciał zatem, aby uprawnienie do społecznej kontroli funkcjonowania Państwa podążało zawsze tam, gdzie nie tylko podmioty bezwzględnie utożsamiane z Państwem, takie jak organy administracji publicznej, wykonują zadania publiczne.

W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że użyty w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. termin "zadania publiczne" jest pojęciem szerszym od zawartego w art. 61 Konstytucji RP terminu "zadań władzy publicznej". Pojęcia te różnią się przede wszystkim zakresem podmiotowym, bowiem zadania władzy publicznej mogą być realizowane przez organy tej władzy lub podmioty, którym zadania te zostały powierzone w oparciu o konkretne i wyrażone unormowania ustawowe. Użyte w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. pojęcie "zadanie publiczne", zamiast pojęcia "zadanie władzy publicznej" użytego w art. 61 Konstytucji RP, minimalizuje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy i bez konieczności przekazywania tych zadań. Tak rozumiane "zadanie publiczne" cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie. Wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli. Tak więc warunkiem powstania po stronie niepaństwowego podmiotu obowiązku udzielenia informacji jest realizacja na podstawie statutu lub ustawy zadania, o których mówi art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Według utrwalonych poglądów orzecznictwa i nauki prawa za informację publiczną uznaje się wszelkie informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone. Aby zatem uznać GWŹ za podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej należałoby przyjąć, że wykonuje ona zadania

publiczne lub dysponuje majątkiem publicznym. Zdaniem Sądu, w sprawie prawidłowo przyjęła GWŹ, że żądane przez stronę skarżącą informacje obejmujące wykaz cmentarzy, miejsc pochówku, miejsc martyrologii oraz wysokość środków finansowych przeznaczonych przez Gminę na cele związane z cmentarzami żydowskimi, miejscami pochówku i miejscami martyrologii, jako niemające charakteru powszechnego i użytecznego dla ogółu, nie stanowią informacji o sprawie publicznej (w rozumieniu j/w). A zatem, skoro Gmina od momentu jej powstania nie korzystała ze środków publicznych na remonty cmentarzy i ww. miejsc, to nie jest ona podmiotem zobowiązanym, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Analiza art. 25 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 11 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2017 r. poz. 1153 z późn. zm.) w zw. z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947 z późn. zm.) stanowi, że dbałość o cmentarze, miejsca pochówku i miejsca martyrologii to sfera działalności GWŹ, która samodzielnie decyduje o sposobie wydatkowania środków finansowych na ten cel i nie podlega ingerencji organów władzy państwowej, tak długo, jak długo nie narusza powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Nie sposób zatem przyjąć, że aktywność GWŹ

w powyższym zakresie stanowi realizację zadań publicznych. Ponadto, GWŹ nie dysponuje majątkiem publicznym w rozumieniu przepisów ustawy (jej majątek jest majątkiem jej członków, do których skarżący się nie zalicza).

Z informacji zawartych w odpowiedzi na skargę wynika nadto, że GWŹ powstała 2 stycznia 2018 r. Zatem nie mogła - jak twierdzi strona skarżąca - być w 2017 r. beneficjentem dotacji od Gminy W. GWŹ oświadczyła poza tym, że nie jest beneficjentem żadnej innej dotacji publicznej na cmentarze stanowiącej jej własność. Reasumując należy przyjąć, że informacje dotyczące GWŹ, obejmujące wykaz cmentarzy, miejsc pochówku, miejsc martyrologii oraz wysokości środków finansowych przeznaczonych przez Gminę na cele związane z cmentarzami żydowskimi i ww. miejscami, nie mają waloru informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Z tych wszystkich względów skargę należało oddalić w całości, o czym orzeczono zgodnie z art. 151 p.p.s.a. Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 4 p.p.s.a.