

Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku
z dnia 11 października 2018 r.
II SAB/Bk 87/18

Skład sądu

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 września 2018 r. sprawy ze skargi J. M. na bezczynność Prokuratora Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej w B. w przedmiocie informacji publicznej 1. zobowiązuje Prokuratora Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej w B., w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty zwrotu akt organowi, do załatwienia wniosku skarżącego z dnia (...) lutego 2018 roku; 2. stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności; 3. stwierdza, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa; 4. nie wymierza grzywny organowi; 5. zasądza od Prokuratora Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej w B. na rzecz skarżącego J. M. kwotę 597 (pięćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Skarżący J. M. wywiódł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku na bezczynność Prokuratora Okręgowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej w B. (zwanej dalej: Prokuratorem) twierdząc, że Prokurator nie udzielił mu żądanej informacji publicznej.

Pismem z dnia (...)02.2018 r. pełnomocnik skarżącego zwrócił się do Prokuratora, w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, o sporządzenie i przesłanie kopii:

- raportu autorstwa prof. J. K. z ekshumacji Żydów, którzy mieli być zlikwidowani około 10 lipca 1941 r. w stodole w J., występującego prawdopodobnie pod nazwą: Sprawozdanie z prac archeologiczno – ekshumacyjnych w miejscu zagłady Żydów w J. k. Ł.";

- postanowienia kończącego postępowanie w ww. sprawie.

W odpowiedzi na wniosek Prokurator wydał, w dacie (...) marca 2018 r. "Zarządzenie o odmowie udostępnienia dokumentów zakończonego postępowania przygotowawczego" powołując, jako podstawę prawną art. 156 § 5 KPK.

Prokurator wskazał, że wnioskodawcy chodziło, w istocie, o udostępnienie sprawozdania z badań archeologicznych oraz prac ekshumacyjnych zespołu z Instytutu Archeologii i Etnologii UMK w T. pod kierownictwem prof. A. K. oraz o postanowienie z dnia (...)06.2003 r. o umorzeniu śledztwa, sygn. (...).

W ocenie prokuratora, w niniejszej sprawie nie znajduje zastosowania ustawa z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369) zwanej: DostInfPubU ponieważ art. 1 ust. 2 tejże ustawy wskazuje, iż istnieje kategoria ustaw szczególnych, określających odmienny tryb dostępu do informacji publicznej.

Prokurator uznał, że pismo z dnia (...)02.2018 r. pełnomocnika skarżącego,

nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, lecz wnioskiem osoby o udostępnienie dokumentów zakończonego postępowania przygotowawczego, do rozpatrzenia którego stosuje się odpowiednie przepisy rozdziału 17 KPK, wyłączające stosownie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zgodnie z art. 156 § 5 KPK, za zgodą prokuratora, akta postępowania przygotowawczego, w wyjątkowych przypadkach, udostępnić można osobom innym niż strony, obrońcy, pełnomocnicy i przedstawiciele ustawowi.

W aktach niniejszej sprawy znajdują się dokumenty i wiadomości, których upublicznienie spowodowałoby możliwość nieuprawnionego dostępu do tzw. informacji wrażliwych i rodziłoby niebezpieczeństwo naruszenia dóbr osobistych określonych osób.

Nadto, Prokurator nawiązał do uzasadnienia wniosku J. M. (którego intencją było przedstawienie raportu przedstawicielom Narodu Polskiego aby mogli przekonać się, czy rzeczywiście ich rodacy zlikwidowali Żydów w J., czy też likwidacji dokonali Niemcy) uważając, że powody zainteresowania skarżącego nie uzasadniają udostępnienia mu dokumentów w oparciu o treść art. 156 § 5 KPK. Prokurator wyraził wątpliwość, czy skarżący znajdzie odpowiedź na nurtujące go pytania w żądanym sprawozdaniu, które dotyczy wycinka sprawy, jednego z wielu działań, podjętych w trakcie postępowania karnego, w którym przesłuchano ponad 100 świadków i podjęto wiele innych czynności. Wyniki tych działań były, swego czasu, szeroko komentowane w mediach czy publikacjach naukowych i są powszechnie dostępne w internecie. Zanonimizowana wersja postanowienia z dnia (...).06.2003 r. o umorzeniu śledztwa jest również dostępna w internecie (wskazano adres strony), co czyni zbędnym wydawanie wnioskodawcy odrębnego egzemplarza tego postanowienia.

W skardze na bezczynność zarzucono naruszenie:

1. art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przepis ten gwarantuje prawo dostępu do informacji publicznej poprzez bezpodstawne odmówienie tego prawa,

2. art. 13 ust. 2 DostInfPubU poprzez niezasadne przedłużenie terminu do załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Pełnomocnik skarżącego wniósł o :

– stwierdzenie, że Prokurator dopuścił się bezczynności w załatwieniu wniosku z dnia (...).02.2018 r. i zobowiązanie Prokuratora do jego załatwienia,

- stwierdzenie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa,

zasądzenie kosztów postępowania, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w kwocie 480 zł oraz opłaty od pełnomocnictwa w kwocie

17 zł,

- rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że akta zakończonego umorzeniem postępowania karnego lub zawarte w nich dokumenty, mają walor informacji publicznej i podlegają udostępnieniu nie na zasadach art. 156 § 5 KPK lecz w trybie DostInfPubU. Dotyczy to również opinii biegłych. Skarżący podkreślił, że nie żądał udostępnienia całych akt lecz tylko dwóch dokumentów, co nie mogło naruszać dóbr osobistych określonych osób (jak twierdzi Prokurator), gdyż dotyczy osób nieżyjących a dokument miałby być w formie zanonimizowanej.

Skarżący powołał liczne orzecznictwo sądów administracyjnych na poparcie swego stanowiska.

Prokurator wniósł o rozpoznanie sprawy na rozprawie, a w odpowiedzi na skargę (k. 13 – 14) wniósł o jej oddalenie lub odrzucenie z powodu wniesienia skargi po terminie wskazanym w art. 53 § 2 PostAdmU

Zdaniem Prokuratora przepis art. 156 § 5 KPK stosuje się również po zakończeniu postępowania przygotowawczego i jest on przepisem szczególnym wobec przepisów DostInfPubU, na co zezwala art. 1 pkt 2 DostInfPubU

W piśmie procesowym z dnia 5.06.2018 r. (k. 36) pełnomocnik skarżącego odniósł się do orzeczeń sądów administracyjnych wymienionych w zarządzeniu Prokuratora twierdząc, że nie są one adekwatne do stanu faktycznego niniejszej sprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje:

W ocenie Sądu skarga jest uzasadniona. Spór, w niniejszej sprawie, sprowadzał się do tego, czy wniosek skarżącego z dnia (...).02.2018 r. o udzielenie informacji publicznej (co do charakteru tej informacji nie było kontrowersji) powinien być załatwiony przez Prokuratora w trybie DostInfPubU czy też na podstawie art. 156 § 5 KPK.

Prawo obywatela do uzyskania informacji publicznej zostało zagwarantowane w art. 61 Konstytucji RP.

Natomiast podstawową ustawą regulującą tryb dostępu do informacji publicznej i określającą przedmiotowy i podmiotowy zasięg pojęcia "dostępności do informacji publicznej" jest ustawa z dnia 06.09.2001 r. o dostępie do informacji

publicznej (obecnie: Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 t.j.). Ustawa ta w art. 1 ust. 2 stanowi, iż jej uregulowania nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

Oznacza to, że norma kolizyjna zawarta w art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wyłącza stosowanie jej przepisów zawsze w przypadku istnienia regulacji szczególnych o dostępie do informacji publicznych. Wskazany przepis należy, zdaniem sądu, rozumieć w ten sposób, że wyłącza on ustawę o dostępie do informacji publicznej w zakresie, w jakim inna szczególna ustawa reguluje ten dostęp, a pozwala na jej stosowanie tam, gdzie ustawa szczególna nie reguluje kwestii dostępności do informacji publicznych.

W postępowaniu karnym kwestie dostępu do akt postępowania sądowego reguluje art. 156 § 1 KPK, natomiast do akt postępowania karnego przygotowawczego art. 156 § 5 KPK. Jeśli chodzi o przedsądową fazę postępowania karnego tj. postępowanie przygotowawcze, przepis art. 156 § 5 KPK stanowi, iż o ile ustawa nie stanowi inaczej, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia

się akta, umożliwia sporządzanie odpisów i kserokopii oraz wydaje odpisy uwierzytelnione tylko za zgodą prowadzącego postępowanie przygotowawcze.

W końcowej części natomiast przepis stanowi, iż innym niż wymienione wcześniej osobom, w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach za zgodą prokuratora udostępnione akta postępowania przygotowawczego. Odczytywany literalnie przepis art. 156 § 5 KPK nie pozostawia wątpliwości co do tego, iż osobom innym niż strona postępowania karnego przygotowawczego, akta postępowania karnego mogą być udostępnione za zgodą prokuratora jedynie do wglądu (np. przejrzenia w sekretariacie). Przywołany zatem przez Prokuratora przepis, wskazany jako unormowanie szczególne, bo wyłączające przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie dostępu do informacji wynikającej z akt postępowania karnego przygotowawczego, w rzeczywistości normuje jedynie jeden ze sposobów dostępu do informacji publicznej. Skoro bowiem dostęp do informacji publicznej obejmuje dostęp do samej treści informacji, która ma charakter niematerialny i nie musi być identyfikowana z żadnym fizycznym jej wytworem (dokumentem) (vide E. Czarny –Drożdżewski "Funkcjonowanie prokuratury a dostęp do informacji publicznej", Prokuratura i Prawo 2008/11 s. 83), to dostęp ten może być realizowany w różnych formach. Oprócz "wglądu do akt" (np. przejrzenie akt w sekretariacie, czytelni), o którym stanowi art. 156 § 5 zdanie 2 KPK, podmiot niebędący stroną postępowania przygotowawczego ma prawo żądać udostępnienia informacji publicznej również poprzez uzyskanie kserokopii czy odpisu dokumentu z akt, jak również informacji stanowiącej "wycinek" akt, "wyprowadzonej" z treści akt postępowania, informacji "na podstawie" akt sprawy, ale niezmaterjalizowanej fizycznie w jednym konkretnym dokumencie znajdującym się w aktach. Zdaniem sądu, wykładnia gramatyczna przepisu art. 156 § 5 zdanie 2 KPK uprawnia do wniosku, że nie reguluje on dostępu do informacji publicznej z akt postępowania przygotowawczego w podanych wyżej formach innych niż fizyczny "wgląd do akt sprawy", co uzasadnia zastosowanie w tych nieuregulowanych przypadkach trybu DostInfPubU

Kodeks postępowania karnego nie przewiduje też możliwości wniesienia przez osobę trzecią zażalenia na odmowę udostępnienia akt w postępowaniu przygotowawczym, bowiem dopuszczalność wniesienia zażalenia na odmowę udostępnienia akt została zastrzeżona wyłącznie dla stron postępowania (art. 159 KPK). Zatem podmioty niebędące stronami, którym prokurator na podstawie art. 156 § 5 zdanie 2 KPK odmówi udostępnienia informacji publicznej, nie mają możliwości poddania tej decyzji kontroli w trybie postępowania karnego, co rodzi obawę arbitralności.

Kodeks postępowania karnego reguluje wyłącznie kwestię fizycznego wglądu osób trzecich do akt postępowania karnego przygotowawczego, nie zawiera natomiast samodzielnej regulacji dostępu osób trzecich do jednostkowych, konkretnych treści mogących wynikać z akt postępowania karnego przygotowawczego, a będących informacjami publicznymi, a nadto art. 156 § 5 KPK dotyczy postępowania przygotowawczego "będącego w toku" a nie postępowania zakończonych.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym, od szeregu lat, utwierdził

się pogląd na tle stosowania DostInfPubU w aspekcie art. 156 § 5 KPK, który prowadzi do następujących wniosków:

- akta zakończonego umorzeniem postępowania karnego są informacją publiczną i podlegają udostępnieniu osobom trzecim nie na zasadach art. 156 § 5 KPK lecz na podstawie DostInfPubU;
- jeżeli w trybie DostInfPubU mogą być udostępnione akta sprawy, to tym bardziej mogą być udostępnione pojedyncze dokumenty z tych akt stanowiące informację publiczną;
- jeżeli dokument będący w posiadaniu organu, który go nie wytworzył, stanowi informację publiczną, to organ zobowiązany jest do jego udostępnienia wnioskodawcy;
- sporządzona w sprawie opinia biegłego stanowi, wraz z wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania dokument zawierający informację o działaniu organu jakim jest prokurator.

Pełnomocnik skarżącego wskazał w treści skargi, szereg orzeczeń sądowych (wydanych w sprawach analogicznych jak niniejsza) będących przekrojem orzecznictwa za lata 2003 – 2017, z których treścią zgadza się skład orzekający w tej sprawie.

Warto przytoczyć tezę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12.08.2010 r. (II SAB/Bk 36/10), która mimo upływu czasu nie straciła na aktualności a brzmi następująco:

"Oprócz "wglądu do akt" (np. przejrzanie akt w sekretariacie, czytelni), o którym stanowi art. 156 § 5 zdanie 2 ustawy z 06 czerwca 1999 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), podmiot niebędący stroną postępowania przygotowawczego ma prawo żądać udostępnienia informacji publicznej również poprzez uzyskanie kserokopii czy odpisu dokumentu z akt, jak również informacji stanowiącej "wycinek" akt, "wyprowadzonej" z treści akt postępowania, informacji "na podstawie" akt sprawy, ale niezmateriaлизованej fizycznie w jednym konkretnym dokumencie w aktach. Zdaniem sądu wykładnia gramatyczna przepisu art. 156 § 5 zdanie 2 KPK uprawnia do wniosku, że nie reguluje on dostępu do informacji publicznej z akt postępowania przygotowawczego w podanych wyżej formach innych niż fizyczny "wgląd do akt sprawy", co uzasadnia zastosowanie w tych nieuregulowanych przypadkach trybu z ustawy z 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)."

Sąd nie podziela stanowiska Prokuratora twierdzącego, że akta postępowań karnych nie podlegają udostępnieniu według przepisów DostInfPubU. Przepis art. 156 KPK nie jest normą absolutnie wyłączającą stosowanie DostInfPubU

Zależy to od stanu faktycznego konkretnej sprawy oraz do zakresu żądanej informacji publicznej, na co wskazują właśnie (odmienne) orzeczenia sądowe przywołane przez Prokuratora (str. 2 zarządzenia z dnia 8.03.2018 r.)

Należy zgodzić się ze stroną skarżącą, iż orzeczenia wskazane przez Prokuratora nie dotyczą spraw, które można by zakwalifikować jako analogiczne z niniejszą sprawą.

Wskazać należy, że oceny żądanej informacji jako publicznej nie kwestionował Prokurator, który jednakże nie widział potrzeby jej załatwienia w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W ocenie Sądu, wydanie zarządzenia z powołaniem się na art. 156 § 5 KPK było nieprawidłowe. Skoro tryb z art. 156 § 5 KPK nie miał zastosowania, ale DostInfPubU to należało ocenić czy informacja może być udostępniona, czy też nie i w zależności od tej oceny – dokonać jej udostępnienia albo wydać decyzję, na podstawie art. 16 DostInfPubU, o odmowie dostępu do informacji z powołaniem się na przesłanki art. 5 DostInfPubU

Z uwagi na to, iż Sąd jest odmiennego niż organ zdania co do obowiązywania trybu udostępnienia żądanej informacji stwierdzić należało bezczynność Prokuratora w załatwieniu wniosku z zastosowaniem trybu wynikającego z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podkreślić jednak trzeba, że uwzględnienie skargi na bezczynność nie przesądza o sposobie załatwienia wniosku, zatem ocena, czy w tym konkretnym przypadku dobro śledztwa, którego gospodarzem jest prokurator, nie stoi na przeszkodzie udzieleniu żądanych informacji - należy do organu prowadzącego postępowanie. W przypadku jednak oceny, że żadna z informacji nie może być udostępniona z uwagi na tajemnicę śledztwa, decyzyjna odmowa załatwienia wniosku powinna być uzasadniona.

Zgodnie z art. 149 § 1 i § 1 a ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302), zwanej: PostAdmU, uwzględniając skargę na bezczynność organu, Sąd zobowiązuje organ do załatwienia wniosku w odpowiedniej formie (pkt 1 wyroku) oraz ma obowiązek stwierdzić, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (pkt 3 wyroku) i ewentualnie o wymierzeniu grzywny (pkt 4 wyroku).

Z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprowadził postępowanie, ale - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności, wymienionych w art. 3 § 2 pkt 1- 4a PostAdmU. Dla zasadności skargi na bezczynność nie ma znaczenia okoliczność, z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność dokonana, a w szczególności, czy bezczynność została spowodowana zawinoną albo

też niezawinioną opieszałością organu, czy też wiąże się z jego przeświadczeniem, że stosowny akt lub czynność w ogóle nie powinny zostać dokonane.

Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w DostInfPubU, udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje w formie czynności materialnotechnicznej. Jedynie odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 wymagają formy decyzji administracyjnej (art. 16 ust. 1 DostInfPubU).

Zgodnie z art. 13 DostInfPubU udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od daty złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2 (ust. 1).

W sprawie niniejszej oczywistym pozostaje okoliczność, że Prokurator w ww. terminie, nie udostępnił informacji wnioskodawcy ani też nie wydał decyzji w trybie DostInfPubU. Stąd też pozostawał w beczynności.

Sąd uznał (wbrew żądaniu skargi), że beczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie terminu załatwienia sprawy, ale też inne czynniki, jak pozbawienie racjonalnego uzasadnienia tejże zwłoki czy też zła wola w rozpoznaniu wniosku o udzielenie informacji publicznej (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21.06.2012 r. – IOSK 675/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 29.05.2013 r. – IISAB/Gd 29/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17.10.2014 r. – II SAB/Łd 124/14).

Zwłoka Prokuratora, w niniejszej sprawie, nie była efektem oczywistego zaniechania, ale jest usprawiedliwiona przekonaniem o innym sposobie załatwienia wniosku (na podstawie art. 156 § 5 KPK), a nie w trybie DostInfPubU

Z powyższego względu nie zachodziły również przesłanki do wymierzenia organowi grzywny, która ma z zasady charakter represyjno – prewencyjny, a w niniejszym przypadku absolutnie nie byłaby celowa (art. 149 § 2 PostAdmU).

Końcowo należy wskazać, że wbrew wnioskowi Prokuratora nie było podstaw do odrzucenia skargi na podstawie art. 53 § 2 w zw. z art. 58 § 1 pkt 2 PostAdmU

Zgodnie z brzmieniem art. 53 § 2b PostAdmU skargę na beczynność można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu.

W przypadku skarg na beczynność z zakresu informacji publicznej, nie istnieje natomiast konieczność wniesienia ponaglenia.

O zwrocie kosztów postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 PostAdmU (wpis od skargi – 100 zł) oraz na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U z 2015 r. poz. 1800 ze zm.) gdzie wynagrodzenie pełnomocnika wynosi 480 zł oraz opłata skarbową od pełnomocnictwa – 17 zł..