

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(10)2025 • DOI: 10.17951/ppa.2025.10.81-99

UNIwersytet Warszawski

KACPER JANUS

kk.janus@student.uw.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1035-0808>

Grzywna oraz suma pieniężna w postępowaniu sądowo-administracyjnym dotyczącym bezczynności w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej – uwagi na tle najnowszego orzecznictwa*

*A Fine and a Sum of Money in Court-Administrative Proceedings
Concerning Inaction in the Disclosure of Public Information
– Comments in the Context of the Latest Case Law*

* Artykuł jest poszerzoną wersją wygłoszonego przez autora referatu o podobnym tytule na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Informacja jako przedmiot regulacji prawnej”, która odbyła się w dniach 27–28 lutego 2025 r., zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego.

Wprowadzenie

Stale zmieniające się warunki otaczającego świata oraz rozwój systemu demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego wymagają od ustrojodawcy zapewnienia skutecznej realizacji praw politycznych, zaliczanych przez doktrynę z zasady do tzw. pierwszej generacji praw człowieka¹. Zachodzące zmiany społeczne i technologiczne wymagają również dostosowania ochrony innych kategorii praw, takich jak np. prawo do prywatności w warunkach postępującej cyfryzacji czy też prawo do przeciwdziałania dezinformacji. Jednym z takich praw jest prawo do uzyskania informacji publicznej, zagwarantowane każdemu obywatelowi na mocy art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka², art. 61 ust. 1 Konstytucji RP³ oraz art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁴. Prawo to ulega uszczegółowieniu przez przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreślał kilkakrotnie, że informację publiczną definiuje jako każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnoszącą się do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszącą się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa⁶. Podobne ogólne, aczkolwiek szerokie unormowanie pojęcia informacji publicznej przedstawia ustawa o dostępie do informacji publicznej (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.)⁷, dopuszczając nie tylko wnioskowy tryb udostępniania informacji, lecz także możliwość wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.). W przypadku zakwestionowania przez zobowiązany podmiot zakresu przedmiotowego złożonego wniosku, to skład orzekający sądu rozpoznający konkretną, indywidualną sprawę będzie oceniał,

¹ Por. B. Wojciechowski, *Prawa człowieka. Zagadnienia podstawowe*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2014, nr 2, s. 241.

² Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 217 A (III), przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).

⁵ T.j. Dz.U. 2022, poz. 902, ze zm., dalej: u.d.i.p.

⁶ Zob. wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 122.

⁷ Por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 1, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Warszawa 2016.

czy dana informacja zostanie zakwalifikowana jako podlegająca udostępnieniu⁸. Warto choćby tytułem niewielkiego przykładu wskazać, jak pojemną normą jest regulacja ustawowa. Sądy administracyjne zaliczają do tej kategorii np. informację o kosztach papieru toaletowego użytkowanego w szkołach publicznych⁹ oraz jadłospis osób odbywających karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym¹⁰.

Krąg podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej jest szeroki i nie obejmuje tylko organów administracji publicznej sensu largo czy tylko władz publicznych, lecz także partie polityczne oraz podmioty dysponujące środkami publicznymi czy mieniem komunalnym¹¹. Do kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej zalicza się również dyrektorów szkół¹², komorników sądowych¹³, okręgowe rady adwokackie¹⁴, prezesów sądów¹⁵, a nawet placówki dyplomatyczne (ambasady)¹⁶. Udostępnienie informacji publicznej jest obowiązkiem podmiotu, do którego wnioskodawca skierował wniosek, jeśli nie została ona udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, a adresat wniosku spełnia kryteria podmiotowe i jest w posiadaniu żądanej informacji. Niepełna realizacja wniosku lub nieudzielenie odpowiedzi implikuje niepożądany stan bezczynności, który będzie wywoływał stan naruszenia prawa. Doktryna wskazuje, że większość toczących się przed sądami administracyjnymi spraw z zakresu informacji publicznej dotyczy właśnie bezczynności organów¹⁷. Narzędziem służącym egzekwowaniu prawa do informacji publicznej jest kontrola działań administracji publicznej realizowana przez sądy administracyjne w trybie skargi na bezczynność. Ustawodawca przewidział w ramach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁸ instrumenty służące dyscyplinowaniu organów, które m.in. nie wywiązują się z obowiązków terminowego załatwiania spraw, w tym udostępniania informacji publicznej. Środkami tymi są: grzywna nakładana na zobowiązane podmioty, możliwość zasądzenia sumy pieniężnej na rzecz skarżącego, przewidziane w art.

⁸ A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Komentarz do art. 1*, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, s. 21.

⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 stycznia 2025 r., II SAB/Bk 122/24, LEX nr 3817687.

¹⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2021 r., III SAB/Gl 9/21, LEX nr 3185542.

¹¹ Zob. art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2020 r., II SAB/Wa 40/20, LEX nr 3065216.

¹³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2024 r., III SAB/Gl 622/24, LEX nr 3817209.

¹⁴ Wyrok WSA z dnia 25 października 2024 r., III OSK 3475/23, LEX nr 3846505.

¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 października 2024 r., II SAB/Kr 163/24, LEX nr 3837941.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 marca 2024 r., II SAB/Wa 12/24, LEX nr 3790149.

¹⁷ A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *op. cit.*, s. 21.

¹⁸ T.j. Dz.U. 2024, poz. 935, ze zm., dalej: p.p.s.a.

149 § 2 p.p.s.a., oraz środki penalne uregulowane w art. 23 u.d.i.p. – grzywna, kara ograniczenia wolności, kara pozbawienia wolności¹⁹.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy w sposób wystarczający obecne orzecznictwo sądów administracyjnych chroni interesy skarżących wnoszących o dostęp do informacji publicznej, stosując instytucje grzywny i sum pieniężnych w postępowaniach z zakresu informacji publicznej. Autor stara się również ocenić kryteria stosowania tych środków oraz powstałą praktykę orzeczniczą w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 1 lutego 2025 r. W tym celu została przeprowadzona analiza orzecznictwa sądów administracyjnych z tego okresu oraz danych statystycznych odnoszących się do działalności sądów, mająca za zadanie udzielić odpowiedzi na pytanie, czy wspomniane instytucje procesowe w postępowaniach w sprawie bezczynności w udostępnieniu informacji publicznej są efektywnym środkiem dyscyplinującym organy, czy też stanowią instytucję prawa sędziowskiego, która na skutek interpretacji przepisów w sposób rozważny straciła w ostatnich latach na znaczeniu. Artykuł ma też udzielić odpowiedzi na pojawiające się, lecz nieomówione szerzej w doktrynie, pytania o charakter prawny tych instytucji.

Zastosowane metody badawcze opierają się na analizie danych statystycznych przedstawionych w sprawozdaniach z działalności orzeczniczej, opublikowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne, oraz w raportach organizacji pozarządowych. Autor stosuje w artykule metodę formalno-dogmatyczną z analizą orzecznictwa. W znacznej mierze opiera się na wybranych, najnowszych orzeczeniach sądów administracyjnych w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej. Autor przyjmuje hipotezę, że sądy administracyjne w sposób niewystarczający chronią interesy skarżących w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej, co zachęca podmioty zobowiązane do wydłużania postępowań dostępowych oraz do nieudostępniania informacji.

Grzywna jako środek dyscyplinujący

Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach ze skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania²⁰. Definicję bezczynności oraz przewlekłości wska-

¹⁹ Sądy karne orzekają stosunkowo rzadko kary i środki karne z art. 23 u.d.i.p. W większości przypadków postępowanie zostaje zakończone warunkowym umorzeniem postępowania (zob. np. wyrok SR w Trzebnicy z dnia 2 czerwca 2020 r., II K 645/19, LEX nr 3017391) albo karą grzywny (zob. np. wyrok SR w Bielsku Podlaskim z dnia 25 listopada 2019 r., II K 306/19, LEX nr 3070044; wyrok SR w Zgorzelcu z dnia 17 września 2019 r., II K 153/19, LEX nr 3026640; wyrok SR w Zgorzelcu z dnia 14 września 2017 r., II K 1016/16, LEX nr 3026643).

²⁰ Por. art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

zuje kodeks postępowania administracyjnego²¹ w art. 37. Konstrukcja przyjętego przez ustawodawcę trybu wnioskowego w postępowaniach sądowo-administracyjnych wymaga rozpoznania sprawy przez bezstronny, niezawisły, niezależny sąd w odpowiednim terminie²². Odnosząc się do pragmatyki działania sądów administracyjnych, należy podkreślić, że skład orzekający w pierwszej kolejności musi rozstrzygnąć, czy informacja objęta skargą rzeczywiście stanowi informacją publiczną. Dopiero pozytywna odpowiedź na to pytanie umożliwia sądowi dokonanie oceny, czy podlega ona udostępnieniu. W przypadku uznania skargi za zasadną (jej uwzględnienia) sąd może z urzędu albo na wniosek strony orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Grzywnę wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego²³. Judykatura jednolicie przyjmuje, że grzywna jest formą ukarania organu za niezałatwienie sprawy w terminie, a także środkiem o charakterze prewencyjnym – ma zapobiegać występowaniu w przyszłości niepożądanego stanu bezczynności lub przewlekłości. Poza funkcją prewencyjną i dyscyplinującą nałożenie grzywny realizuje także funkcję sankcyjną, związaną z ukaraniem organu. Grzywna ma stanowić karę za szczególnie naganny przypadek zwłoki w udostępnianiu informacji publicznej²⁴.

Szczególne rola instytucji grzywny powinna być przypisywana sprawom z zakresu dostępu do informacji publicznej, ponieważ aktualność informacji, o którą ubiega się skarżący, często przesądza o ważności problemu społecznego. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej rozpoznawane są już choćby z tego względu poza kolejnością²⁵. Tytułem przykładu można wskazać, że mało znacząca dla wnioskodawcy będzie udzielona po 5 latach trwania postępowań sądowo-administracyjnych i administracyjnych informacja o kosztach wynagrodzenia

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 572, ze zm.).

²² Zob. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

²³ Obecnie najwyższa możliwa do wymierzenia grzywna to 81 817,20 zł. Zob. komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 lutego 2025 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2024 r. (M.P. 2025, poz. 125).

²⁴ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 października 2024 r., II SAB/Bk 88/24, LEX nr 3775308.

²⁵ Zgodnie z art. 21 pkt 2 u.d.i.p. skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. W doktrynie termin ten uznaje się za niemożliwy do obiektywnej realizacji. Tak choćby I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 21, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Warszawa 2016, s. 331. Zob. także: postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 13 stycznia 2022 r., II SO/Bd 13/21, LEX nr 3302910 i poczynione w nim rozważania na temat rozpoznawania skarg z zakresu informacji publicznej poza kolejnością. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny uznaje ten termin za instrukcyjny (zob. postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2012 r., I OPP 17/12, LEX nr 1282134).

piastuna organu, która przez ten okres mogła zmienić się pod wpływem wydarzeń ekonomicznych, politycznych czy społeczno-gospodarczych. Z tego powodu nie powinny być akceptowane wszelkie przejawy opóźnienia bez informowania skarżącego o ważnych przyczynach takiego stanu rzeczy lub nieuzasadniona odmowa przez zobowiązany podmiot do udostępnienia informacji.

Niewątpliwie sądy administracyjne co najmniej z ostrożnością podchodzą do kwestii wymierzania organom grzywien w ostatnich latach (od stycznia 2022 r. do grudnia 2024 r.). Przeprowadzone badania orzecznictwa wskazują, że sądy oceniają środek prawny, jakim jest grzywna, jako ostateczność, wskazując dodatkowo, że powinien on być stosowany w szczególnie nagannych przypadkach zwłoki organu w załatwieniu sprawy, gdy oceniając całokształt działań organu, można dojść do przekonania, że noszą one znamiona zamierzonego lub nieuzasadnionego racjonalnie lub prawnie unikania podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie, a przy tym istnieje uzasadniona obawa, że bez tych dodatkowych sankcji organ nadal nie będzie respektować obowiązków wynikających z przepisów prawa²⁶. Dodatkowym wzmocnieniem odejścia od zasądzania grzywien jest okoliczność wsparcia takiego stanowiska przez Naczelny Sąd Administracyjny, który zalicza tę instytucję oraz potencjalny wymiar grzywny do norm prawa sędziowskiego, nakazując równocześnie skarżącym szczegółowe uzasadnianie złożonych w skardze wniosków o wymierzenie grzywny w przedmiocie informacji publicznej, w których skarżący powinni nawiązać wprost do uszczerbku wywołanego bezczynnością lub przewlekłością postępowania informacyjnego²⁷. Sądy coraz częściej odstępują od nakładania grzywien na organy odmawiające udostępnienia informacji publicznej, argumentując to okolicznością specyfiki prowadzonej przez organ działalności (np. organ pomocy społecznej²⁸ czy organizacja społeczna²⁹), albo wskazują zdawkowo, że „sąd nie znalazł podstaw do uwzględnienia wniosku skarżącego i wymierzenia organowi grzywny”³⁰, nie argumentując szerzej kryteriów tak dokonanej oceny. Również składy orzekające uznają coraz częściej, że niewłaściwa interpretacja przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie implikuje nałożenia na organ grzywny³¹.

²⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 stycznia 2025 r., III SAB/Gd 324/24, LEX nr 3821126.

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2025 r., III OSK 1992/24, LEX nr 3817282; wyrok NSA z dnia 27 listopada 2024 r., III OSK 1193/24, LEX nr 3789234.

²⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2025 r., III SAB/Gd 357/24, LEX nr 3826202.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2025 r., III OSK 2450/23, LEX nr 3817694.

³⁰ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2024 r., II SAB/Wa 364/24, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2024 r., IV SAB/Wr 575/23, LEX nr 3764393; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 lipca 2021 r., II SAB/Bd 3/21, LEX nr 3245609.

³¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 kwietnia 2024 r., II SAB/Kr 49/24, LEX nr 3721917; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 maja 2017 r., II SAB/Ol 11/17, LEX nr 2321563; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 stycznia 2017 r., II SAB/Ol 98/16, LEX nr 2201095.

Brak albo lakoniczne uzasadnienie zarówno nakładania grzywien, jak i oddalania wniosków o ich nałożenie wskazuje na postępującą tendencję sądów do łagodzenia nieprzestrzegania prawa w zakresie informacji publicznej przez organy, co należy ocenić szczególnie krytycznie. Dyskrecjonalna ocena całokształtu sprawy przez skład sędziowski również nie sprzyja zapewnieniu pewności prawa i jego przewidywalności przy nakładaniu grzywny na organy. *De lege ferenda* należy podnieść, aby ustawodawca zmienił treść obecnie obowiązującego art. 154 § 6 p.p.s.a., wyłączając możliwość dyskrecjonalnej władzy sądu przy wymierzaniu organom grzywny w przypadkach stwierdzenia bezczynności z rażącym naruszeniem prawa oraz by uczynił obowiązkiem sądu wymierzenie podmiotowi zobowiązanemu grzywny w stosownej wysokości³². Sąd miałby wtedy możliwość zastosowania w trybie dyskrecjonalnym wymiaru grzywny w kwocie pieniężnej stosownie do okoliczności danej sprawy, ale jego obowiązkiem byłoby też uwzględnienie wniosku skarżącego w tym zakresie. Również *de lege lata* należy wskazać, że sąd w przypadku uwzględnienia skargi i stwierdzenia bezczynności przy udostępnianiu informacji publicznej z rażącym naruszeniem prawa powinien co do zasady wymierzać podmiotowi grzywnę oraz odstępować od niej jedynie w przypadkach szczególnych, jak choćby nadużycie prawa dostępu do informacji³³.

Badania statystyczne wymierzanych grzywien

Przeprowadzone badania danych statystycznych o wymierzanych grzywnach, oparte na wybranych sprawach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi i Naczelnym Sądem Administracyjnym z zakresu informacji publicznej z ostatnich czterech lat (styczeń 2021 r. – grudzień 2024 r.), również potwierdzają tezę o coraz mniejszym odsetku nakładanych grzywien. Analiza sprawozdań statystycznych Naczelnego Sądu Administracyjnego prowadzi do wniosku³⁴, że współczynnik wymierzonych grzywien do wniosków skarżących

³² Podobne stanowisko, ale w odniesieniu do sumy pieniężnej, prezentuje J.P. Tarno (*Suma pieniężna jako środek dyscyplinujący w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2017, nr 2, s. 47).

³³ Szerzej na temat nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej zob. wyrok NSA z dnia 7 lipca 2023 r., III OSK 938/22, LEX nr 3588313; M. Kowalski, *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 2, s. 49–60.

³⁴ Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2021 r.*, 12.05.2022, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/F132C83EB17C26E6C125884D003A-567E/%24File/2302.pdf> (dostęp: 25.02.2025); Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 r.*, 7.04.2023, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/7A-2CEC5EECB72597C12589AA003DECEE/%24File/3214.pdf> (dostęp: 25.02.2025); Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 r.*, 25.03.2024, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/7A-2CEC5EECB72597C12589AA003DECEE/%24File/3214.pdf>

w 2023 r. wynosił zaledwie 8%. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że na łączną liczbę 516 spraw objętych kontrolą instancyjną w 2023 r. (w tym z zakresu dostępu do informacji publicznej) co piąte orzeczenie, w którym sąd wymierzył grzywnę, zostało uchylone i przekazane do wojewódzkiego sądu administracyjnego albo zmienione przez sąd kasacyjny³⁵. W 2024 r. spośród 2013 załatwionych spraw w sądach pierwszej instancji tylko w 123 wymierzono organom grzywny (6,1%). Łączna kwota wymierzonych grzywien w 2024 r. to ponad 330 tys. zł³⁶. W 2023 r. na 1361 spraw sądy wymierzyły tylko 149 grzywien na łączną sumę ponad 200 tys. zł, z czego najwyższa grzywna za nieudostępnienie informacji publicznej wynosiła 7 tys. zł³⁷. W 2022 r. na 2208 spraw były to 122 grzywny (5,5%) na kwotę około 156 tys. zł³⁸.

Przeprowadzone badania wokand z 12 wybranych wojewódzkich sądów administracyjnych³⁹ w okresie od 25 stycznia do 25 lutego 2025 r. (próbą statystyczną z okresu przykładowego miesiąca) wykazały, że sądy wymierzyły organom za nieudostępnienie informacji publicznej grzywny jedynie w czterech⁴⁰ na 129 (tj. 3,1%) spraw związanych z bezczynnością lub przewlekłością postępowań z tej kategorii, a ich wysokość wynosiła w każdej ze spraw 1000 zł, przy okresie opóźnienia ze strony organu wynoszącym ponad 2 lata w każdej ze spraw.

Wydaje się, że zauważona tendencja będzie w następnych latach utrzymywała się na niezmiennym poziomie ze względu na coraz bardziej liberalne orzecznictwo sądów administracyjnych, które korzystając ze swoistego *ius moderandi* przyznanego przez ustawodawcę, powściągliwie stosują grzywnę jako środek prawny w celu dyscyplinowania organów nieudostępniających informacji

orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2048514835387A98C1258AFB0032410F/%24File/302.pdf (dostęp: 25.02.2025).

³⁵ Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023...*, s. 81.

³⁶ Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 r.*, 27.03.2025, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/7451EC0AFF6E6221C1258C62003DE-06D/%24File/1164.pdf> (dostęp: 17.10.2025).

³⁷ Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023...*, s. 172.

³⁸ Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022...*, s. 152.

³⁹ Próba badawcza składała się z wybranych 10 wojewódzkich sądów administracyjnych z obszaru całej Polski (w nawiasach podana jest liczba rozpoznanych skarg w okresie od 25 stycznia do 25 lutego 2025 r. z zakresu dostępu do informacji publicznej): w Gorzowie Wielkopolskim (9), Gliwicach (9), Białymstoku (1), Szczecinie (8), Łodzi (8), Warszawie (49), Lublinie (16), Opolu (7), Bydgoszczy (4), Kielcach (8), Krakowie (11), Gdańsku (9).

⁴⁰ Grzywny wymierzył tylko Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyrokach z dnia 30 stycznia 2025 r.: III SAB/Gd 342/24, LEX nr 3824439; III SAB/Gd 363/24, LEX nr 3828947; III SAB/Gd 364/24, LEX nr 3828948; III SAB/Gd 365/24, LEX nr 3828949.

o walorze publicznym. Wzmocnieniem tej tendencji jest brak przejrzystości nakładania grzywien przez sądy, które dyskrejonalnie uwzględniają wszystkie okoliczności sprawy.

Suma pieniężna jako rekompensata dla skarżącego

Uwzględniając skargę, sąd może także – obok grzywny – przyznać skarżącemu odpowiednią sumę pieniężną od organu do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a.⁴¹. Przyznanie sumy pieniężnej jest z jednej strony obciążeniem finansowym dla organu, prowadzi bowiem do powiększenia pasywów po jego stronie, z drugiej zaś przysporzeniem finansowym po stronie skarżącego (zwiększenie aktywów)⁴². Orzecznictwo wskazuje, podobnie jak przy instytucji grzywny, że przyznanie sumy pieniężnej jest dodatkowym środkiem o charakterze dyscyplinująco-represyjnym. Doktryna podkreśla za orzecznictwem, że jest to instytucja prawa, której podstawową funkcją jest rekompensata dla strony skarżącej za zwłokę w udzieleniu informacji publicznej⁴³, choć żaden z autorów komentarzy do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie podjął szerszych rozważań dotyczących tej kwestii. Autorzy⁴⁴ oraz judykatura⁴⁵ podnoszą czasem, choć z reguły nie uzasadniają szerzej swojego poglądu, że instytucja sumy pieniężnej jest wzorowana na rozwiązaniu przewidzianym w art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁴⁶. Stanowisko to koresponduje z uzasadnieniem projektu ustawy, którą wprowadzono instytucję sumy pieniężnej do Prawa o postępowaniu przed

⁴¹ Obecnie połowa kwoty wynosi 40 908,60 zł.

⁴² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2023 r., II SAB/Kr 245/22, LEX nr 3513759.

⁴³ Doktryna, a w szczególności komentatorzy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie podejmuje szerszych rozważań ani nad grzywną czy sumą pieniężną oraz ich wymiarem, ani nad szczegółowymi uzasadnieniami jej przyznawania czy wymierzania. Zob. R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 149; A. Skoczylas, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 149. Również A. Kabat (*Komentarz do art. 149*, [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024) nie podjął szerszych rozważań na ten temat.

⁴⁴ R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *op. cit.*, komentarz do art. 149.

⁴⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 października 2021 r., II SAB/Wr 54/21, LEX nr 3407960.

⁴⁶ T.j. Dz.U. 2023, poz. 1725, dalej: ustawa skargowa, ustawa o skardze.

sądami administracyjnymi w 2015 r.⁴⁷. O ile sama instytucja posiada zbliżone cechy i funkcje do sumy pieniężnej z Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, o tyle zdaniem autora trudno wykazać pomiędzy nimi istotne podobieństwa od strony procesowej.

Analiza spraw z zakresu bezczynności organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie tylko nie pozwala wskazać, że nie odnoszą się one do kategorii wspomnianej ustawy skargowej, lecz także nie mogą w ocenie autora rekompensować w takim stopniu jak suma pieniężna z ustawy o skardze wszystkich uszczerbków czy krzywd. Ustawa skargowa odnosi się częściej do krzywd poniesionych przez skarżących w toku przedłużających się postępowań sądowych, ale głównie o charakterze majątkowym (także egzekucyjnym), względnie do niepewności co do orzeczenia karnego (czy też po stronie dłużnika – prowadzonej egzekucji i biegu okresu przedawnienia roszczenia majątkowego). Dopuszczalne jest stosowanie skargi na naruszenie prawa strony do postępowania przed sądem administracyjnym oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym, ale nie stosuje się jej do postępowań przed organami administracyjnymi sensu stricto⁴⁸. Należy podkreślić, że suma pieniężna z ustawy skargowej nie jest podobna do sumy z art. 149 § 2 p.p.s.a. pod względem finansowym, ponieważ przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wskazują na obligatoryjność zasądzenia sumy pieniężnej na rzecz skarżącego, nawet jeśli skarga została uznana (inaczej niż w przepisach ustawy o skardze), a także nie podają *expressis verbis* kwotowej wysokości sumy pieniężnej, pozostawiając jej wysokość w granicach uznania sędziowskiego. Sąd w trybie ustawy o skardze, przyznając skarżącemu sumę, wskazuje także, jakiego okresu przewlekłości postępowania ona dotyczy, czego nie można oczekiwać od sądu administracyjnego. Na poczet sumy z ustawy o skardze zalicza się kwoty przyznane skarżącemu tytułem sumy pieniężnej w tej samej sprawie, co również różni ją od instytucji postępowania przed sądem administracyjnym i brakiem konieczności stosowania kompensacji zasądzanych sum.

Sumę pieniężną z Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należy przede wszystkim zakwalifikować jako odrębną instytucję od skargi na naruszenie prawa strony, pomimo posiadanych przez nią podobnych funkcji oraz charakteru wynagrodzenia krzywdy, co *de facto* jest jedynym podobieństwem

⁴⁷ Zob. Sejm RP, VII kadencja, Uzasadnienie do przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk nr 1633, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1633> (dostęp: 29.06.2025), s. 20.

⁴⁸ Zob. J. Szachta, M. Świeczkowska-Wójcikowska, J. Świeczkowski, W. Grajdura, E. Kruk, M. Lewandowski, O. Nawrot, W. Niesiołowski, A. Podolska, P. Rączka, M. Rybicka-Pakuła, V. Vachev, *Skarga na przewlekłość w postępowaniu cywilnym, karnym, sądowoadministracyjnym i egzekucyjnym. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 1, s. 79.

tych dwóch instytucji. Charakter sumy pieniężnej z Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest jednak zdaniem autora zbliżony do instytucji z gałęzi prawa prywatnego.

Charakter sumy pieniężnej w rozumieniu prawa cywilnego oraz prawa administracyjnego

Suma pieniężna, pomimo posiadania kompensacyjnego charakteru (podobnie zresztą jak skarga na naruszenie prawa strony), nie ma na celu naprawienia szkody, gdyż odpowiedzialność za szkodę przewidziana została w art. 417¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁴⁹. Przepis ten wskazuje, że w przypadku szkody powstałej wskutek niewydania orzeczenia lub decyzji, jeśli obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, naprawienia szkody można dochodzić po stwierdzeniu niezgodności z prawem ich niewydania we właściwym postępowaniu, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Orzecznictwo przyjmuje zatem wyraźnie, że suma pieniężna nie jest odszkodowaniem w cywilistycznym tego słowa znaczeniu⁵⁰. Wynika z tego, że przyznanie sumy pieniężnej przez sąd mogłoby zostać potraktowane jako swoiste zadośćuczynienie na gruncie cywilistyki. Wydaje się to również spójne z zapatrywaniem sądów, które wskazują, że badanie przez sąd administracyjny wniosku o jej przyznanie wymaga wykazania charakteru i rozmiarów doznanej przez stronę krzywdy⁵¹, co oznaczałoby zaliczenie przez judykaturę sumy pieniężnej do zadośćuczynienia w cywilistycznym tego słowa znaczeniu. Dodatkowym wzmocnieniem tego poglądu jest fakt, że krzywda jest pojęciem z zakresu prawa cywilnego, które ustawodawca zestawia w zasadzie tylko z instytucją zadośćuczynienia (najczęściej w ramach art. 445, 446² i 448 k.c.) w ramach reżimu czynów niedozwolonych⁵². Suma pieniężna nie zastępuje także zadośćuczynienia za krzywdę wynikającą z naruszenia dóbr osobistych⁵³. Krzywda będzie jednak podlegać naprawieniu, gdy umowa albo przepis szczególny tak stanowi. Okoliczność, czy art. 149 § 2 p.p.s.a. jest *lex specialis* uzasadniającym naprawienie krzywdy, pozostaje otwarta, choć nie wydaje się, aby możliwe było dochodzenie przed sądem powszechnym naprawienia krzywdy związanej z nieudostępnieniem informacji publicznej.

⁴⁹ T.j. Dz.U. 2025, poz. 1071, ze zm., dalej: k.c.

⁵⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 października 2021 r., III SAB/Gd 90/21, LEX nr 3253725.

⁵¹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2022 r., VII SAB/Wa 121/22, LEX nr 3804574.

⁵² Szerzej M. Kaliński, *Krzywda*, [w:] A. Brzozowski, J. Jastrzębski, M. Kaliński, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2021, s. 259–265.

⁵³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 kwietnia 2023 r., III SAB/Gd 49/23, LEX nr 3546392.

Ponadto należałoby rozważyć kwestię tego, czy dopuszczalne jest dochodzenie odszkodowania od podmiotu zobowiązanego na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej na mocy art. 417¹ § 3 k.c. w sytuacji nieudostępnienia informacji publicznej. Szkoda jest pojęciem odnoszącym się, podobnie jak krzywda, do reżimu czynów niedozwolonych, ale przede wszystkim do świadczenia odszkodowawczego. Doktryna uznaje, że uszczerbki niemajątkowe, określane na ogół jako krzywda, nie są szkodą⁵⁴. Samo wykazanie szkody w sytuacji nieudostępnienia informacji publicznej w pewnych wypadkach może prowadzić do utrudnień dowodowych czy wręcz do niemożliwości jej precyzyjnego wykazania, a tym samym do udowodnienia żądanego odszkodowania i zamknięcia drogi sądowej. Sama literalna wykładnia tego przepisu kodeksu cywilnego wyklucza zakwalifikowanie nieudostępnienia informacji publicznej jako czynności materialno-technicznej⁵⁵ do kategorii „niewydania orzeczenia albo decyzji”. Wydaje się, że inną kwestią byłaby beczynność organu w przedmiocie niewydania decyzji o odmowie jej udostępnienia⁵⁶, które mogłoby zostać zaliczone do pojęcia niewydania decyzji. Wątpliwe jest mimo to uzyskanie kompletnej odpowiedzi na pytania, na czym miałyby polegać szkoda wywołana nieudostępnieniem informacji publicznej w przewidzianym prawem terminie oraz jaki byłby jej rozmiar. Nawet ewentualne uznanie przez sąd administracyjny nieudostępnienia informacji publicznej w terminie ustawowym za beczynność lub przewlekłość postępowania (jako właściwe postępowanie, o którym mowa w przepisie kodeksu cywilnego) czy też potwierdzenie, że dotyka ono dóbr prawnie chronionych, wywołane jest bezprawnym zaniechaniem organu władzy publicznej lub innego podmiotu wykonującego władztwo publiczne w sferze *imperium*, można by zaliczyć jedynie jako szkodę ewentualną lub utratę szansy, która nie podlega indemnizacji w ramach polskiego porządku prawnego.

Otrzymana w postępowaniu przed sądem administracyjnym kwota ma zatem w ocenie autora formę zadośćuczynienia rozumianego w zbliżonej formie do instytucji cywilistycznej, która ma zrekompensować stronie m.in. niedogodności doznane na skutek beczynności organu oraz wypełniać postulat łagodzenia krzywd związanych z brakiem reakcji na złożony wniosek. Suma pieniężna ma za zadanie przeciwdziałać ograniczeniu skarżącym drogi sądowej w ramach postępowania przed sądem cywilnym i wykazywania szkody czy rozmiaru krzywdy. Należy je zatem ocenić jako odrębne od cywilistycznego postępowanie „specjalne” (odrębne od ram wyznaczających odpowiedzialność odszkodowawczą

⁵⁴ M. Kaliński, *Pojęcie szkody*, [w:] A. Brzozowski, J. Jastrzębski, M. Kaliński, E. Skowrońska-Bocian, *op. cit.*, s. 92.

⁵⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 marca 2021 r., IV SAB/Wr 450/20, LEX nr 3156336.

⁵⁶ Zob. art. 16 ust. 1 u.d.i.p.

ex delicto czy zadośćuczynienie za krzywdę), w ramach którego możliwe jest uzyskanie od organu sumy pieniężnej za sam fakt jej nieudostępnienia oraz wykazanie przykrości i niedogodności (*à la* „krzywdą”) w ramach podniesienia indywidualnych argumentów. Również sądy podkreślają za Naczelnym Sądem Administracyjnym, że suma pieniężna nie jest „zwykłym”, lecz szczególnego rodzaju zadośćuczynieniem⁵⁷. Jest to także swoista sankcja dla organu za wadliwe zorganizowanie i prowadzenie postępowania informacyjnego. Skarżący muszą jednak – podobnie jak przy grzywnie, ale i w postępowaniu przed sądem powszechnym – należycie uzasadnić wniosek o przyznanie w sprawie sumy pieniężnej. Przepis art. 149 § 2 p.p.s.a. (notabene podobnie jak art. 448 § 1 k.c.) jest przepisem prawa sędziowskiego, który jest ostatnio coraz rzadziej stosowany w ramach postępowań z zakresu dostępu do informacji publicznej.

Złożenie wniosku o przyznanie sumy pieniężnej powinno wskazywać na zakres „uszczerbku”, „straty” lub „krzywdy” wywołanej bezczynnością. Aktywność sądu jest w takim przypadku uwarunkowana przede wszystkim wskazaną przez stronę skarżącą argumentacją⁵⁸. Orzecznictwo wskazuje także, że suma nie jest należna, gdy wystąpił jedynie fakt bezczynności⁵⁹, ale nawet fakt dopuszczenia się bezczynności czy przewlekłości prowadzonego postępowania z rażącym naruszeniem prawa nie stanowi dostatecznej przesłanki do jej przyznania⁶⁰. Podobnie ani uznanie, że przekroczenie terminu było – zdaniem sądu – niewielkie (np. trwało tylko 6 dni⁶¹, trwało 10 dni⁶²) czy też że występuje np. zwiększona liczba wpływających do organu wniosków, ani uwarunkowania organizacyjno-kadrowe organu⁶³ nie wpływają na jej przyznanie. Uzasadnienie wniosku względami cierpień natury psychicznej⁶⁴ czy uniemożliwieniem stronie realizacji kontroli społecznej przestrzegania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej przez skarżony organ⁶⁵ również nie stanowią przesłanek zasądzenia sumy pieniężnej. Suma nie przysługuje także wtedy, gdy zachodzi podejrzenie nadużycia prawa do informacji publicznej przez skarżącego, mimo że to na or-

⁵⁷ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 listopada 2023 r., II SAB/Lu 111/23, LEX nr 3653751.

⁵⁸ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2019 r., I SA/Wa 81/19, LEX nr 3079574; wyrok NSA z dnia 16 maja 2017 r., I OSK 2934/16, LEX nr 2298889; wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., I OSK 3094/19, LEX nr 2982155.

⁵⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 grudnia 2024 r., III SAB/Gd 306/24, LEX nr 38150960.

⁶⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 kwietnia 2024 r., II SAB/Łd 36/24, LEX nr 3717089.

⁶¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 października 2024 r., III SAB/Gd 169/24, LEX nr 3778362.

⁶² Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 października 2024 r., II SAB/Bk 88/24, LEX nr 3775308.

⁶³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2024 r., II SAB/Po 127/24, LEX nr 3786731. Zob. także: P.J. Suwaj, R. Suwaj, *Charakter prawny sumy pieniężnej z art. 149 § 2 p.p.s.a.*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2025, nr 4, s. 19.

⁶⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2023 r., III SAB/Gd 61/23, LEX nr 3564083.

⁶⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 października 2021 r., II SAB/Łd 160/21, LEX nr 3248489.

ganie spoczywa obowiązek wykazania tej okoliczności⁶⁶. Omawiana instytucja przyznawania sumy pieniężnej nie ma na celu też rekompensowania wydatków poniesionych w związku ze zwykłymi, standardowymi czynnościami wnoszenia korespondencji w postępowaniu przed sądem albo na etapie postępowania przed podmiotem zobowiązanym⁶⁷. Także ingerencja Naczelnego Sądu Administracyjnego w tę sferę dyskrecyjnej władzy sędziowskiej w przedmiocie przyznania albo odmowy przyznania sumy pieniężnej jest ograniczona jedynie do przypadków oczywistego, niebudzącego wątpliwości przekroczenia granic uznania sędziowskiego⁶⁸.

Granica przyznawania sumy pieniężnej jest elementarne poczucie sprawiedliwości. Judykatura wskazuje, że przyznanie sumy musi nastąpić, gdy poczucie praworządności wymaga zrekompensowania tego stanu zainteresowanej stronie⁶⁹. Strona może ją otrzymać, gdy podmiot wykazuje całkowite lekceważenie w zakresie obowiązków informacyjnych co do zawiadamiania o przyczynach niezadowolnienia wniosku o dostęp do informacji⁷⁰. Częściej suma pieniężna jest przyznawana przez sądy, gdy wnioskuje o nią organizacje społeczne, ponieważ za uwzględnieniem takiego wniosku mogą przemawiać cele funkcjonowania stowarzyszenia, które na skutek bezczynności organu nie mogły zostać właściwie zrealizowane⁷¹.

Badania statystyczne przyznawanych sum pieniężnych

Analiza danych ilościowych spraw (w tym z zakresu informacji publicznej) przedstawionych w sprawozdaniach opublikowanych przez Naczelną Sąd Administracyjny z lat 2022–2024 wykazała, że w 2024 r. sumę pieniężną przyznano jedynie w 670 postępowaniach, w tym w 628 przypadkach przyznano sumę pieniężną na wniosek, a w 42 z urzędu. Ogółem na rzecz skarżących przyznano 1 248 827,95 zł. Wysokość przyznanych sum pieniężnych w 2024 r. wahała się od

⁶⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 grudnia 2024 r., I SAB/Sz 115/24, LEX nr 3792455.

⁶⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2023 r., IV SAB/Wr 286/23, LEX nr 3647402.

⁶⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2024 r., II OSK 965/23, LEX nr 3710510; wyrok NSA z dnia 26 listopada 2024 r., III OSK 287/23, LEX nr 3789225.

⁶⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 listopada 2024 r., III SAB/Gl 598/24, LEX nr 3782793.

⁷⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2021 r., II SAB/Kr 27/21, LEX nr 3184809 – przyznano 1000 zł.

⁷¹ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 lipca 2025 r., II SAB/Rz 73/25, LEX nr 3902484 – organizacja społeczna nie mogła na skutek bezczynności podmiotu ukończyć corocznie przygotowywanego raportu. Sąd przyznał sumę pieniężną w wysokości 200 zł.

700 zł, przez 1000, 2000, 3000 zł, do maksymalnie 18 000 zł⁷². W 2023 r. w 1067 przypadkach przyznano sumę pieniężną na wniosek (w 2022 r. sądy przyznały ją ponad 3480 razy), a w 115 z urzędu (w 2022 r. było to 209 razy). Ogółem na rzecz skarżących przyznano w 2023 r. tylko 1 708 180 zł (w 2022 r. – 5 580 700 zł, a w 2021 r. – 5 369 450 zł). Wysokość przyznanych sum pieniężnych wahała się od 500 zł, przez 1000 zł, 2000 zł i 3000 zł, do maksymalnie 5000 zł.

W analizowanej próbie statystycznej miesiąca (od 25 stycznia do 25 lutego 2025 r.) w żadnym z poddanych ocenie 12 wybranych wojewódzkich sądów administracyjnych na rzecz skarżących bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej nie została przyznana suma pieniężna. Również w listopadzie i grudniu 2024 r. należy odnotować brak przyznanych sum pieniężnych. Przeprowadzone badania ponad 500 prawomocnych orzeczeń z lat 2021–2024 wykazały skorzystanie przez sądy z tej instytucji w około 18 przypadkach z zakresu dostępu do informacji publicznej (tj. 3,6%)⁷³.

Znaczący spadek w 2024 r. przyznawanych sum pieniężnych dla skarżących w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej jest zjawiskiem negatywnym i kompromituje ideę wynagradzania niedogodności związanych z prowadzonymi postępowaniami. Orzecznictwo nie chroni zatem w wystarczający

⁷² Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024...*, s. 145.

⁷³ Autor w toku badań orzecznictwa dotarł jedynie do kilkunastu wyroków zasądających sumy pieniężne za nieudostępnienie informacji publicznej. Są to: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2024 r., III SAB/Gd 229/24, LEX nr 3793673 – skarżącemu przyznano 500 zł; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2024 r., II SAB/Wa 539/24, LEX nr 3841669 – skarżącemu przyznano 500 zł; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 października 2024 r., II SAB/Wa 305/24, LEX nr 3839159 – skarżącemu przyznano 500 zł; wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2024 r., II SAB/Kr 112/24, LEX nr 3746639 – skarżącemu przyznano 1000 zł; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 maja 2024 r., IV SAB/Wr 17/24, LEX nr 3714562 – skarżącemu przyznano 1200 zł; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 maja 2023 r., II SAB/Kr 73/23, LEX nr 3587540 – skarżącemu przyznano 300 zł; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 kwietnia 2023 r., III SAB/Gd 49/23, LEX nr 3546392 – skarżącemu przyznano 1000 zł; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 października 2022 r., II SAB/Po 130/22, LEX nr 3427855 – skarżącemu przyznano 100 zł; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 lipca 2022 r., II SAB/Rz 39/22, LEX nr 3389599 – skarżącemu przyznano 500 zł; wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2022 r., II SAB/Wa 203/22, LEX nr 3370510 – skarżącemu przyznano 500 zł; wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 kwietnia 2022 r., II SAB/Ke 25/22, LEX nr 3340890 – skarżącemu przyznano 200 zł; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 grudnia 2021 r., II SAB/Bd 42/21, LEX nr 3325968 – skarżącemu przyznano 300 zł; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 października 2021 r., II SAB/Wa 430/21, LEX nr 3355022 – skarżącemu przyznano 1000 zł; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 września 2021 r., II SAB/Po 91/21, LEX nr 3239995 (brak danych o wysokości przyznanej kwoty); wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 czerwca 2021 r., II SAB/Sz 52/21, LEX nr 3218112 (brak danych o wysokości przyznanej kwoty); wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 maja 2021 r., II SAB/Bk 30/21, LEX nr 3178241 – skarżącemu przyznano 400 zł; wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 marca 2021 r., II SAB/Łd 9/21, LEX nr 3161153 – skarżącemu przyznano 200 zł; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2021 r., II SAB/Kr 27/21, LEX nr 3184809 – skarżącemu przyznano 1000 zł.

sposób konstytucyjnego prawa skarżących do uzyskania informacji publicznej. Judykatura, ostrożnie i rozważnie rozpatrując składane wnioski, kreuje linię orzeczniczą, która zachęca zobowiązane podmioty do nieudostępniania informacji publicznych ze względu na brak jakichkolwiek konsekwencji prawnych. Należy zaproponować ustawodawcy, aby przeciwdziałając zjawisku beczynności podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, uwzględnił w przyszłych nowelizacjach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi konieczność zmiany art. 149 § 2. Zmiana ta mogłaby polegać na powiązaniu instytucji sumy pieniężnej z rażącym naruszeniem prawa. Sąd, stwierdzając „szczególnie drastyczny przypadek beczynności organu”, mógłby zostać zobowiązany *ex lege* do przyznania sumy pieniężnej na rzecz skarżącego, a nie dyskrecyjnie orzekać o przyznaniu takiej sumy. Zmiana legislacyjna usprawniłaby wieloletnie postępowania z zakresu dostępu do informacji publicznej ze względu na konieczność wypłaty skarżącym zasądzonych sum pieniężnych.

Zakończenie

Dostęp do informacji publicznej jest jednym z ważniejszych praw konstytucyjnych, zaliczanych do instrumentów tzw. obywatelskiej kontroli działalności organów władzy państwowej. Brak realizacji obowiązków wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej przez zobowiązany do tego organ może skutkować uruchomieniem przez skarżącego postępowania przed sądem administracyjnym, mającym na celu zbadanie legalności beczynności lub przewlekłości. Instrumentami służącymi zapewnieniu realizacji egzekwowania udzielania odpowiedzi na złożony wniosek są grzywna oraz przyznanie sumy pieniężnej, a także środki penalne. Obie instytucje prawa procesowego są używane przez sądy w sposób rozważny oraz postrzegane są przez pryzmat uznania sędziowskiego. W ten sposób niejako zostaje wypaczona idea dyscyplinowania organów utrudniających wnioskodawcom dostęp do danych służących kontroli działań administracji państwowej.

Wymierzone przez sądy administracyjne grzywny są jedynie symboliczne, opiewają bowiem zazwyczaj na kwoty do około 500 zł, i częstokroć cechują się kilkukrotnym nieudostępnieniem informacji publicznych oraz angażowaniem sądów wiele razy. Zauważalna jest tendencja do zmniejszania się liczby zasądzonych od organów sum pieniężnych na rzecz skarżących w postępowaniach z zakresu informacji publicznej. Obwarowanie trudnymi do spełnienia wymogami wykazania rozmiaru krzywdy czy uzasadnienia proponowanej sumy pieniężnej przyczynia się jedynie do pogłębienia trudnego do zaakceptowania stanu rzeczy. Po ponad 20 latach funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej

oraz uregulowań Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi można z całą stanowczością uznać, że idea kontroli działań administracji i szeroko pojętej władzy publicznej jest przychylna nie kontrolującym, lecz kontrolowanym. Instytucje prawne grzywny i sumy pieniężnej w postępowaniach z zakresu informacji publicznej, pomimo dobrego zamysłu ustawodawczego, znacząco straciły na znaczeniu przez niejasne kryteria ich rozpoznawania. Sądy administracyjne nie chronią zatem w dostatecznym stopniu skarżących bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Judykatura, stosując wskazane środki z ostrożnością oraz coraz częściej oddalając wnioski, przyczynia się do coraz częstszego odmawiania udostępnienia informacji przez podmioty zobowiązane i do nadmiernego przedłużania postępowań. Stwarza to realną możliwość pozbawienia skarżących konstytucyjnego prawa do informacji, ale również prawa do sądu ze względu na konieczność wielokrotnego wszczynania postępowań przed sądem administracyjnym. Niemniej brak środków dyscyplinujących w postępowaniach o dostęp do informacji publicznej byłby zdecydowanie gorszym rozwiązaniem prawnym niż obecne wymierzanie symbolicznych grzywien i przyznawanie niewielkich rekompensat dla skarżących bezczynność w przedmiocie rozpoznania wniosków dotyczących szeroko rozumianych wiadomości o sprawach publicznych.

Bibliografia

- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Kabat A., *Komentarz do art. 149*, [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Kaliński M., *Krzywda*, [w:] A. Brzozowski, J. Jastrzębski, M. Kaliński, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2021.
- Kaliński M., *Pojęcie szkody*, [w:] A. Brzozowski, J. Jastrzębski, M. Kaliński, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2021.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Komentarz do art. 1*, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Warszawa 2016.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Komentarz do art. 21*, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Warszawa 2016.
- Kowalski M., *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 2.
- Piskorz-Ryń A., Wyporska-Frankiewicz J., *Komentarz do art. 1*, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023.
- Skoczylas A., Szustakiewicz P. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2023.

- Suwaj P.J., Suwaj R., *Charakter prawny sumy pieniężnej z art. 149 § 2 p.p.s.a.*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2025, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2025.4.2>.
- Szachta J., Świeczkowska-Wójcikowska M., Świeczkowski J., Grajdura W., Kruk E., Lewandowski M., Nawrot O., Niesiołowski W., Podolska A., Rączka P., Rybicka-Pakuła M., Vachev V., *Skarga na przewlekłość w postępowaniu cywilnym, karnym, sądowoadministracyjnym i egzekucyjnym. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Tarno J.P., *Suma pieniężna jako środek dyscyplinujący w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2017, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.18778/1509-877X.02.02>.
- Wojciechowski B., *Prawa człowieka. Zagadnienia podstawowe*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2014, nr 2.

Abstract: The constantly changing conditions of the surrounding world and the development of a democratic system and civil society require the legislature to ensure the effective implementation of political rights, which doctrine generally classifies as first-generation human rights. One of these is the right to access public information. Providing public information is the responsibility of the entity to which the request is submitted. Incomplete fulfillment of a request or failure to respond implies an undesirable state of inaction. The tool for enforcing the right to public information is judicial review of public administration actions, conducted by administrative courts through complaints about inaction. Specific instruments for combating this inaction regarding the disclosure of public information include fines and monetary awards (Article 149 § 2 of the Law on Administrative Court Procedure). An analysis of statistical data from voivodeship administrative courts from recent years (January 2021 – February 2024) indicates an increasing frequency of dismissals of applicants' requests for fines or monetary awards. This article aims to answer the question of whether current administrative court case law adequately protects the interests of complainants seeking access to public information by applying fines and monetary sanctions in public information proceedings. The author also attempts to answer the question of whether fines and monetary sanctions in proceedings concerning failure to provide public information are an effective means of disciplining authorities, or whether they constitute an institution of judicial law that has lost its significance due to judicious interpretation of the regulations.

Keywords: public information; fine; a sum of money; administrative court proceedings

Abstrakt: Stale zmieniające się warunki otaczającego świata oraz rozwój systemu demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego wymagają od ustrojodawcy zapewnienia skutecznej realizacji praw politycznych, zaliczanych przez doktrynę z zasady do tzw. pierwszej generacji praw człowieka. Jednym z nich jest prawo dostępu do informacji publicznej. Udostępnienie informacji publicznej jest obowiązkiem podmiotu, do którego wnioskodawca skierował wniosek. Niepełna realizacja wniosku czy nieudzielenie odpowiedzi implikuje niepożądany stan bezczynności. Narzędziem służącym egzekwowaniu prawa do informacji publicznej jest sądowa kontrola działań administracji publicznej realizowana przez sądy administracyjne w trybie skargi na bezczynność. Szczególnymi instytucjami służącymi jej zwalczaniu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej są instytucje grzywny oraz sumy pieniężnej (art. 149 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Analiza danych statystycznych wojewódzkich sądów administracyjnych z ostatnich lat (od stycznia 2021 r. do lutego 2024 r.) wskazuje na coraz częstsze oddawanie wniosków skarżących o wymierzenie grzywny lub przyznanie sumy pieniężnej. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy w sposób wystarczający obecne orzecznictwo sądów administracyjnych chroni interesy skarżących wnoszących o dostęp do informacji publicznej, stosując instytucje grzywny i sumy pieniężnych w postępowaniach z zakresu informacji publicznej. Autor podjął

również próbę odpowiedzi na pytanie, czy instytucje grzywny i sumy pieniężnej w postępowaniach w sprawie bezczynności w udostępnieniu informacji publicznej są efektywnym środkiem dyscyplinującym organy, czy też stanowią instytucję prawa sędziowskiego, która na skutek interpretacji przepisów w sposób rozważny straciła na znaczeniu.

Słowa kluczowe: informacja publiczna; grzywna; suma pieniężna; postępowanie sądowoadministracyjne