

II SAB/Kr 45/10 - Wyrok

Data orzeczenia	2010-05-17
Data wpływu	2010-04-07
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
Sędziowie	Anna Szkodzińska /przewodniczący sprawozdawca/ Jacek Bursa Mariusz Kotulski
Symbol z opisem	648 Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego
Hasła tematyczne	Dostęp do informacji publicznej
Sygn. powiązane	I OSK 1501/10
Skarżony organ	Dyrektor Szkoły
Treść wyniku	zobowiązano do załatwienia wniosku z 22.02.2010 w zakresie pytania w punkcie 2 w pozostałym zakresie skargę odrzucono
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 112 poz 1198; art.1, art. 6, art. 16; Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia NSA Anna Szkodzińska (spr.) Sędziowie: WSA Jacek Bursa WSA Mariusz Kotulski Protokolant: Maciej Żelazny po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 maja 2010 r. sprawy ze skargi I.K. na bezczynność Dyrektora Szkoły Podstawowej Nr [...] w K. I. zobowiązuje Dyrektora Szkoły Podstawowej Nr [...] w K. do załatwienia w terminie 14 dni wniosku skarżącego z dnia 22 lutego 2010 roku, zarejestrowanego pod numerem [...] w zakresie pytania sformułowanego w punkcie 2; II. w pozostałym zakresie skargę odrzuca; III. zasądza od Dyrektora Szkoły Podstawowej Nr [...] w K. na rzecz skarżącego I.K. kwotę 50 zł (słownie pięćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

II SAB/Kr 45/10

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia [...] 2010 r. I.K. zwrócił się do Dyrektora Szkoły Podstawowej nr [...] w K. o udzielenie, w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jakie dochody w okresie od 1 września 2008 r. do 1 września 2008 r. uzyskał Dyrektor Szkoły Podstawowej nr [...] z tytułu wynajmu pomieszczeń dla potrzeb [...] Gimnazjum [...] Centrum Edukacji w K. ?,
2. Na jakie cele zostały lub będą wykorzystane środki finansowe uzyskane z wynajmu pomieszczeń dla potrzeb [...] Gimnazjum [...] Centrum Edukacji w K?
3. Jaki procent z całości środków finansowych, które w 2009 r. uzyskał na remonty Dyrektor stanowią środki finansowe pochodzące uzyskane z wynajmu pomieszczeń dla potrzeb [...] Gimnazjum [...] Centrum Edukacji w K. ?

W skierowanym do I.K. w dniu [...] lutego 2010 r. piśmie Dyrektor Szkoły Podstawowej nr [...] poinformował, że informacje o uzyskanych przez niego dochodach zawarte są w oświadczeniu majątkowym, którego jawna część zamieszczona jest w BIP. Stwierdził dalej, że wszystkie dochody uzyskiwane przez Szkołę są gromadzone na jednym rachunku dochodów własnych, w związku z tym nie jest możliwe zestawienie poszczególnych wydatków z konkretnym

źródłem dochodu Szkoły. Dodał, że w dniu 1 września 2008 r. nie obowiązywała żadna umowa najmu pomiędzy Szkołą a R.L. prowadzącym niepubliczne [...] Gimnazjum [...] centrum Edukacji.

Nawiązując do uzyskanej odpowiedzi w kolejnym wniosku z dnia [...] lutego 2010 r I.K. przywołał cytat z pisma Dyrektora Szkoły nr [...] z dnia 26 czerwca 2009 r. kierowanego do R.L. , w którym wytknięto fakt "zalegania z opłatami za dwa pełne okresy". Stwierdzając dalej, że skoro wedle Dyrektora Szkoły B.B. "nie jest możliwe legalne uzyskanie informacji kto na rachunek bankowy dokonał wpłaty i w jakiej wysokości", I.K. sformułował pytania, a to:

1. W jaki sposób B.B. weszła w posiadanie informacji, że R.L. Dyrektor [...] centrum Edukacji Nie wywiązuje ze zobowiązań umowy zalegając z opłatami za dwa pełne okresy ?,
2. Kiedy i w jaki sposób R.L. dokonał zaległych opłat?,
3. Kiedy i w jaki sposób B.B. weszła w posiadanie informacji , że R.L. dokonał zaległych opłat ?.

W skierowanej do I.K. w dniu [...] marca 2010 r. odpowiedzi Dyrektor Szkoły Nr [...] stwierdziła, że żądania zawarte we wniosku z dnia [...] lutego 2010 r. nie dotyczą informacji publicznej w myśl ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

I.K. wniósł skargę na bezczynność Dyrektora Szkoły Podstawowej nr [...] w K. polegającą na nieudostępnieniu żądanej we wniosku z dnia [...] lutego 2010 r. informacji publicznej.

Skarżący podniósł, że jego pytania dotyczyły majątku publicznego miejskiej jednostki organizacyjnej gminy K. , jaką jest Szkoła Podstawowa nr [...] i stanowiska w sprawach publicznych zajętego przez Dyrektora Szkoły. Odwołał się do orzecznictwa sądów administracyjnych wskazując na szerokie rozumienie pojęcia "informacji publicznej", któremu przyporządkować należy informację o każdej czynności i każdym zachowaniu organu wykonującego zadania publiczne.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor Szkoły Podstawowej nr [...] w K. wniósł o oddalenie skargi prezentując następujące poglądy:

1. Dyrektor szkoły podstawowej nie jest ani "władzą publiczną" ani "organem władzy publicznej" w rozumieniu przepisu. art. 4 u.d.i.p. Jednostką organizacyjną, która działa w sprawach publicznych oraz gospodaruje mieniem publicznym jest szkoła jako taka, a nie jej dyrektor. Szkoła podstawowa ma swój organ prowadzący (Gmina Miasta K.), który poprzez swe organy samorządowej administracji publicznej realizuje pewien zakres władzy publicznej w postaci prowadzenia szkół podstawowych. Organem takim Gminy jest niewątpliwie Prezydent Miasta K. działający poprzez strukturę Urzędu Miasta K. , a w jej ramach konkretnie Wydział Edukacji Urzędu Miasta K. - realizujący obowiązki i zadania publiczne tego organu prowadzącego. Do niego zatem winien zwracać się skarżący, bowiem to poprzez ten Wydział Edukacji organ administracji samorządowej realizuje swe zadania o charakterze spraw publicznych.

2. Tematyka kierowanych do Dyrektora Szkoły nr [...] wniosków nie mieści się w pojęciu "informacji publicznej". Brak jest definicji legalnej pojęcia "sprawy publicznej" tak w ustawie o dostępie do informacji publicznej jak i również w systemie prawa. Nawet jeżeli Dyrektor Szkoły nr [...] jest owym podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, to żądania kierowane do niej przez I. K. (tym bardziej, że nie ma on żadnego związku ze Szkołą np. poprzez uczęszczające do niej dziecko) uznać należy za swoistą szykanę w stosunku do

osoby dyrektora szkoły, a nie za działanie uzasadnione rzeczywistym interesem publicznym.

3. Nawet gdyby przyjąć, że podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej jest szkoła podstawowa, to nie wydaje ona w tym zakresie decyzji administracyjnej, która to forma jest przewidziana przez Ustawę o u.d.i.p. dla takiej odmowy. Informuje jedynie wnioskującego, że materia jego pytań nie wchodzi w zakres informacji publicznej. Jest to załatwienie sprawy w rozumieniu przepisów prawa, ale nie może być traktowane jako odmowa udzielenia informacji publicznej, bo nie ma się w takim przypadku do czynienia z taką informacją. Taka informacja nie może być traktowana ani jako odmowa udzielenia informacji, gdyż w takim przypadku winien decyzję wydać organ prowadzący jako podmiot zobowiązany, ani jako "niezałatwienie sprawy w terminie" (art. 37 kpa) - gdyż tylko sytuacja przewidziana w tym artykule jest bezczynnością w rozumieniu podstawy do wystąpienia ze skargą na bezczynność organu administracji do sądu administracyjnego. Dyrektor B.B. nie odmówiła udzielenia informacji publicznej, lecz dokonała uprawnionej analizy co do tego czy wiadomości żądane przez I.K. są informacją publiczną, czy też nie i poinformowała go o tym. Uczyniła to pismem z dnia [...] 2010 r. w stosunku do wniosku z dnia [...] 2010 r. i pismem z dnia [...] 2010 r. w stosunku do wniosku z dnia [...] 2010 r., tym samym "załatwiając sprawę w terminie" w rozumieniu art. 37 kpa.

4. I.K. uczynił z ustawowej regulacji instrument do załatwiania swoich prywatnych animozji mający cechy nagonki nakierowanej na zniesławienie B.B., – Dyrektora Szkoły nr [...] i oczernianie jej w opinii publicznej. Skarżący od ok. roku prowadzi swoista akcję nękania B.B. poprzez składanie z częstotliwością niekiedy raz na kilka dni lub codziennie formalnych wniosków o udzielenie "informacji publicznej" w sprawach nienależących do tej kategorii i niemających istotnego znaczenia dla wykonywania władzy publicznej. Działalność ta prowadzi do dezorganizacji pracy szkoły i jej Dyrekcji, a jej rzeczywistym celem jest zdyskredytowanie adresata wniosków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Kompetencje sądów administracyjnych określają przede wszystkim przepisy art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, oraz art. 3 – 5, art. 134 i 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Z przepisów tych wynika, że sądowa kontrola działalności administracji publicznej sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Dokonując tej oceny sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi, ani powołaną podstawą prawną. Granice sądowej kontroli ograniczają tylko granice sprawy i generalny zakaz orzekania na niekorzyść skarżącego.

Choć dla wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy konieczne było nawiązanie do wniosku skarżącego z dnia [...] 2010 r. o udostępnienie informacji publicznej, to zastrzec należy, że przedmiotem wniesionej do Sądu skargi jest bezczynność w załatwieniu (tylko) wniosku z dnia [...] 2010 r. W tak też zakreślonych skargą granicach sprawa została przez Sąd rozpoznana.

Skarga tylko w części zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że dyrektor publicznej gminnej szkoły podstawowej jest, w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (ustawy), podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznych. W myśl art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są m.in. podmioty reprezentujące jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. Zgodnie zaś z art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), dyrektor szkoły dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły zaopiniowanym przez radę szkoły i ponosi

odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie, a także może organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę szkoły. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty, na szkole spoczywają zadania dydaktyczno – wychowawcze, za których realizację odpowiedzialny jest dyrektor szkoły. Z powyższego jednoznacznie zatem wynika, że dyrektor szkoły, jako organ reprezentujący jednostkę organizacyjną, która wykonuje zadania publiczne m.in. w powyższym zakresie, jest w świetle art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy, podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Dlatego też zarzut odpowiedzi na skargę, nazwany "brakiem legitymacji biernej po stronie dyrektora", należy uznać za chybiony.

Uzasadnione natomiast co do części żądań skarżącego jest twierdzenie Dyrektora Szkoły o niemożności nadania im waloru informacji publicznej.

Pytania nr 1 i nr 3 nie dotyczą majątku publicznego pozostającego w dyspozycji Szkoły Podstawowej nr [...] w K. , ale sposobu pozyskiwania o nim wiedzy przez Dyrektora Szkoły. W istocie nie zostały one zadane w celu uzyskania wiedzy o faktach i zdarzeniach istniejących, lecz stanowiły próbę podważenia stanowiska Dyrektora wyrażonego we wcześniej udzielonej odpowiedzi (z dnia ... lutego 2010 r.). Polemika ze znanym już stanowiskiem podmiotu zobowiązanego, choćby przybierała formę pytań, nie jest nowym pytaniem o udzielenie informacji publicznej. Treść żądań skarżącego w zakresie punktów 1 i 3, w kontekście wcześniejszej korespondencji przekonuje, że pytająca forma została im nadana tylko dla pozorów. Inaczej nie da się skomentować żądania wyjaśnienia sposobu uzyskiwania przez podmiot zarządzający prostych informacji o zarządzanym przez siebie majątku. Zaznaczyć też należy, że najwyraźniej omawiane pytania zadane zostały w związku z zupełnym niezrozumieniem odpowiedzi z dnia [...] lutego 2010 r. Otóż zawarte w tej odpowiedzi sformułowanie że "wszystkie dochody uzyskiwane przez Szkołę są gromadzone na jednym rachunku dochodów własnych, w związku z tym nie jest możliwe zestawienie poszczególnych wydatków z konkretnym źródłem dochodu Szkoły" wcale nie oznacza, jak interpretuje to skarżący, braku możliwości legalnego uzyskania wiedzy o tym kto i kiedy dokonał wpłat na konto Szkoły. Oznacza natomiast, co jest rzeczą oczywistą, że skoro dochody gromadzone są na jednym rachunku, to nie jest możliwa identyfikacja konkretnego wydatku z konkretną, wcześniej dokonaną na ten rachunek, wpłatą.

Skoro więc żądane przez skarżącego informacje (w punktach 1 i 3 wniosku) nie stanowią informacji publicznych w rozumieniu ustawy, to kwestia ich udostępnienia lub nieudostępnienia w ogóle nie podlega kontroli sądowej, a skarga w omawianym zakresie, na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podlega odrzuceniu.

Inaczej rzecz ma się z pytaniem zawartym w punkcie 2 wniosku z dnia [...] lutego 2010 r. Wbrew temu, co zdaje się wynikać z odpowiedzi na skargę, to, czy żądana informacja ma walor informacji publicznej, nie zależy od uznania podmiotu zobowiązanego, lecz jest okolicznością obiektywną. Nie zmienia tego fakt, że ustawowa definicja pojęcia "informacji publicznej" nie jest precyzyjna i zamknięta. Ewentualne jednak trudności interpretacyjne związane z otwartym charakterem definicji nie mogą dotyczyć takiego pytania, jakie skarżący sformułował w punkcie 2. Pytanie to wprost dotyczy majątku publicznego pozostającego w dyspozycji Szkoły Podstawowej nr [...] i jako takie mieści się w dyspozycji przepisu art. 6 ust. 1 pkt 2f i pkt 5 ustawy. Wiedzą o sprawach publicznych jest bowiem to, czy korzystający z majątku publicznego podmiot prywatny reguluje związane z tym należności.

Wychodząc z odmiennego (a błędnego) założenia Dyrektor Szkoły ani nie udzielił żądanej informacji, ani nie wydał stosownego aktu o odmowie udzielenia informacji. Stwierdzenie, że żądana informacja nie jest informacją publiczną nie stanowiło "załatwienia sprawy". Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje zasadniczo dwie formy załatwienia wniosku:

udostępnienie żądanej informacji, lub odmowa jej udostępnienia w formie decyzji (art. 16 i art.17). Dla odmowy udostępnienia informacji publicznej ustawa nakazuje stosowanie formy decyzji przez każdy podmiot zobowiązany, także niebędący organem władzy publicznej.

Nie załatwiając więc wniosku skarżącego w omawianym zakresie w sposób przewidziany ustawą o dostępie do informacji publicznej Dyrektor Szkoły pozostaje w bezczynności bez względu na to, że przekazał skarżącemu swoje (błędne) stanowisko.

Bez znaczenia dla powyższej oceny pozostają eksponowane w odpowiedzi na skargę okoliczności mające świadczyć o niezgodnych z ustawą intencjach skarżącego. W sprawie wniosku skarżącego z dnia [...] lutego 2010 r. Dyrektor Szkoły zajął stanowisko w piśmie z dnia [...] marca 2010 r., nie wydał natomiast żadnego aktu poprzedzonego przeprowadzeniem postępowania wyjaśniającego i ustaleniami faktycznymi. W tej sytuacji przedmiotem sądowej kontroli nie mogą być ewentualne przyczyny odmowy udostępnienia informacji publicznej, nie one zresztą stanowią przedmiot skargi.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w zakresie punktu 2 wniosku z dnia [...] lutego 2010 r. uznał wniesioną skargę za uzasadnioną i orzekł jak w punkcie I wyroku na podstawie art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 206 w/w ustawy.