

IV SAB/Wr 44/11 - Wyrok

Data orzeczenia	2011-06-16
Data wpływu	2011-04-20
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
Sędziowie	Alojzy Wyszkowski Henryk Ożóg /sprawozdawca/ Lidia Serwiniowska /przewodniczący/
Symbol z opisem	648 Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego 658
Hasła tematyczne	Informacja publiczna
Skarżony organ	Dyrektor Szkoły
Treść wyniku	Zobowiązano do dokonania czynności
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 112 poz 1198; art. 1, art. 7 ust. 1, art. 10, art. 14 ust. 1 i 2, art. 16, art. 17; Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Lidia Serwiniowska, Sędziowie Sędzia NSA Henryk Ożóg (spr.), Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski, Protokolant Agnieszka Figura, po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 16 czerwca 2011 r. sprawy ze skargi Ogólnopolskiego Akademickiego Związku Zawodowego w W. na beczynność Dyrektora Gimnazjum Nr [...] we W. w przedmiocie udzielenia informacji publicznej I. zobowiązuje Dyrektora Gimnazjum Nr [...] we W. do rozpatrzenia wniosku Ogólnopolskiego Akademickiego Związku Zawodowego w W. z dnia 18 marca 2011 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od dnia otrzymania akt sprawy wraz z prawomocnym wyrokiem; II. zasądza od Dyrektora Gimnazjum Nr [...] we W. na rzecz Ogólnopolskiego Akademickiego Związku Zawodowego w W. kwotę 100 (słownie: sto) złotych tytułem zwrotu kosztów sądowych.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 18 marca 2011 r. Ogólnopolski Akademicki Związek Zawodowy w W. zwrócił się do Dyrektora Gimnazjum Nr [...] we W. o udostępnienie informacji publicznej zawierającej imienny wykaz nauczycieli, którym Dyrektor placówki w roku budżetowym 2010 przyznał dofinansowanie do doskonalenia zawodowego wraz z podaniem kwoty dofinansowania przyznanej każdemu nauczycielowi oraz podania co konkretnie było przedmiotem dofinansowania.

W dniu 19 kwietnia 2011 r. Dyrektor Gimnazjum Nr [...] we W. przesłał wnioskodawcy "wykaz nauczycieli korzystających z dofinansowania doskonalenia zawodowego w 2010 r." Wykaz ten nie zawierał nazwisk nauczycieli.

Ogólnopolski Akademicki Związek Zawodowy w W. wniósł skargę na beczynność Dyrektora Gimnazjum Nr [...] we W. w sprawie udzielenia informacji publicznej, zgodnie z wnioskiem z dnia 18 marca 2011 r. W uzasadnieniu wskazano, że organ pozostaje w beczynności w załatwieniu niniejszej sprawy o udzielenie informacji publicznej. Pomimo upływu terminu nie udzielono informacji zgodnie z wnioskiem. Zdaniem skarżącego nie niweczy beczynności nieadekwatne działanie.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor Gimnazjum Nr [...] we W. wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie – w wypadku, gdyby nie doszło do odrzucenia – o oddalenie skargi.

W uzasadnieniu podano, że odrzucenie skargi winno nastąpić z tytułu niedopuszczalności wniesienia skargi (art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu

przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej: p.p.s.a.) z tego powodu, że strona skarżąca nie wyczerpała środków zaskarżenia w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie (art. 52 p.p.s.a. oraz art. 37 kpa). W odniesieniu do udostępniania informacji publicznej na wniosek (art. 10 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm., dalej: ustawa) wyczerpanie środków zaskarżenia zachodzi zarówno wtedy, gdy wnioskodawca przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego złożył zażalenie w trybie art. 37 § 1 kpa, wymagane w odniesieniu do skarg na bezczynność polegającą na niewydaniu decyzji, jak i wtedy, gdy wnioskodawca wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa, co jest wymagane przy bezczynności organu w zakresie czynności materialno-technicznych lub innych aktów (art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a.). Wyczerpanie środków zaskarżenia w trybie przewidzianym przepisami procedury administracyjnej stanowi przesłankę sine qua non skargi na bezczynność organu administracji publicznej. Skarga niniejsza jako przedwczesna, wniesiona bez wyczerpania środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym jest zatem niedopuszczalna. Ze względu na merytoryczny, a nie formalny charakter tej kategorii przesłanek dopuszczalności wniesienia skargi (obok przesłanki właściwości rzeczowej sądu administracyjnego i legitymacji podmiotu uprawnionego) - odmiennie niż w przypadku niedochowania przez skarżącego formalnych wymogów skargi - prawo nie przewiduje możliwości konwalidacji skargi, jeżeli jest ona niedopuszczalna.

Za nietrafny uznano zarzut bezczynności Dyrektora Gimnazjum Nr [...] we W. w sytuacji, gdy na wniosek skarżącego informacja została udzielona.

Przyznano, że udzielona w dniu 4 kwietnia 2011 r. informacja nie dotyczy wniosku skarżącego w niniejszej sprawie, stało się to jednak z tytułu oczywistej omyłki biurowej, gdyż ze względu na kilka wniosków skarżącego w sprawie udostępnienia informacji publicznej do strony przeciwnej, pomyłono odpowiedź na ten wniosek z innym wnioskiem.

Niemniej niezwłocznie po zorientowaniu się o zaistniałej pomyłce udostępniono w dniu 19 kwietnia 2011 r. informację przedmiotowo zgodną z wnioskiem w sprawie, nieobejmującą jednak nazwisk nauczycieli dofinansowanych.

Poza zarzutem bezczynności pozostaje merytoryczna strona informacji, jednakże z ostrożności procesowej podniesiono, że odmówiono skarżącemu podania imiennego wykazu nazwisk dofinansowanych nauczycieli, gdyż wykracza to poza rolę informacyjną Dyrektora Gimnazjum w ramach udostępniania informacji publicznej, a nadto obowiązuje ten organ jako pracodawcę ochrona danych osobowych pracownika, której zainteresowani się nie zrzekli, a żądane dane dotyczą danych osobowych nauczycieli w zakresie dodatków przyznawanych przez stronę przeciwną.

Przyznanie dofinansowania do doskonalenia zawodowego nie stanowi informacji o sprawie publicznej w rozumieniu ustawy, zwłaszcza w kontekście kryteriów przyjętych w jej art. 6.

Na mocy art. 29 ust. 1 ustawy, w przypadku udostępniania danych osobowych w celach innych niż włączenie do zbioru, administrator danych udostępnia posiadane w zbiorze dane osobom lub podmiotom uprawnionym do ich otrzymania na mocy przepisów prawa. Ubieganie się o uzyskanie danych osobowych od administratorów w celu innym niż włączenie do zbioru wymaga zatem upoważnienia opartego na wyraźnym przepisie prawa, co nie ma miejsca w sprawie. Nadto zgodnie z ust. 2 tego przepisu, dane osobowe, z wyłączeniem danych, o których mowa w art. 27 ust. 1 (bezpiermiotowe dla sprawy), mogą być także udostępnione w celach innych niż włączenie do zbioru, innym osobom i podmiotom niż wymienione w ust. 1, jeżeli w sposób wiarygodny uzasadnią potrzebę posiadania tych danych, a ich udostępnienie nie naruszy praw i wolności osób, których dane dotyczą. Takiej wiarygodnie uzasadnionej

przyczyny związku nie przedstawiły. Związek nie przedstawił też, zgodnie z wymaganiem ust. 3 przepisu, pisemnego umotywowanego wniosku w zakresie przedłożonego żądania, a wniosek ten powinien zawierać informacje umożliwiające wyszukanie w zbiorze żądanych danych osobowych oraz wskazywać ich zakres i przeznaczenie, czego żądanie Związku nie zawiera, a co po raz kolejny wyklucza udostępnienie danych osobowych co do dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli jako pracowników.

Z cytowanych wyżej przepisów wynika zatem, że związki zawodowe zarówno od strony prawa pracy, jak i ustawy o ochronie danych osobowych, uzyskują od pracodawcy informacje co do generalistów, nie zaś indywidualnego dofinansowania nauczycieli z imienia i nazwiska.

Wreszcie, zdaniem Dyrektora Gimnazjum w myśl art. 5 ust. 2 ustawy prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, której przyznano dofinansowanie do doskonalenia zawodowego. Ograniczenie to nie dotyczy tylko osób pełniących funkcje publiczne, a zatem dotyczy i obejmuje nauczycieli u strony przeciwnej w zakresie objętym wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, gdyż nie pełnią oni takiej funkcji i nie zrezygnowali z przysługującego im prawa.

Szczególnej ochronie bowiem podlegają informacje dotyczące podmiotów indywidualnych, w tym osób fizycznych w zakresie w jakim dotyczą ich prywatności.

Jak trafnie spotyka się w orzecznictwie, ustawa o ochronie danych osobowych w sytuacji, gdy w treści informacji publicznej zawarte są dane osobowe jest *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Informacją publiczną, jak wskazał Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dn. 13 maja 2010 r. (sygn. akt I Aca 97/107) jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wystosowana lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

Zdaniem Dyrektora Gimnazjum, nauczyciel nie pełni władzy publicznej ani nie wykonuje zadań tej władzy ani nie zarządza majątkiem, nie wykonuje zatem funkcji publicznej.

Prawidłowe rozstrzygnięcie w zakresie udostępniania informacji publicznej wymaga też określenia podmiotów, które mogą zostać uznane za funkcjonariuszy publicznych.

Podstawowy katalog wskazany został w art. 115 § 13 kodeksu karnego. Żadne z wymienionych tam kryteriów podmiotowych nie odnosi się do nauczyciela. Innymi słowy katalog ten nie obejmuje nauczycieli.

Podniesiono, że z art. 63 Karty Nauczyciela wynika, że nauczyciel podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych na zasadach określonych w Kodeksie karnym, a organ prowadzący szkołę i dyrektor szkoły są obowiązani z urzędu występować w obronie nauczyciela, gdy ustalone dla nauczyciela uprawnienia zostaną naruszone.

A zatem nauczyciel, w ocenie Dyrektora Gimnazjum nie jest funkcjonariuszem publicznym, jedynie korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariusza.

Reasumując, nauczyciel nie pełni funkcji publicznej w kontekście przepisów ustawy, a nadto nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu przyjętym w przepisach prawnych powszechnie obowiązujących, które wyłączają go z tej kategorii podmiotów.

Pominięcie personaliów nauczycieli, jako osób prywatnych, czy też ich zanonimizowanie w udostępnionej informacji nie wpływa na czytelność dokonanego w ten sposób przekazu, a informacja nie traci waloru informacyjno-publicznego, albowiem wynika z niej jak podzielone zostały przez stronę przeciwną publiczne środki finansowe w zakresie dysponowania przez nią mieniem komunalnym, co spełnia kryteria udostępniania informacji publicznej w zakresie art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. "c" i "d" ustawy.

Podstawowym celem informacji publicznej jest powszechne informowanie o sprawach publicznych i w tym przypadku cel ten został zrealizowany. Prezentowanie odmiennego poglądu pozostaje w sprzeczności i z ustawą i z konstytucyjnymi gwarancjami wolności i praw obywatela.

Na rozprawie w dniu 16 czerwca 2011 r. Prezes Ogólnopolskiego Akademickiego Związku Zawodowego w W. J. B. podniósł, że Dyrektor Gimnazjum Nr [...] we W. powinien wydać decyzję administracyjną jeśli w jego ocenie zachodzą przesłanki do odmowy uwzględnienia wniosku strony skarżącej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Na wstępie niezbędnym jest zamieszczenie kilku uwag na temat dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej sprawy przez sąd administracyjny, gdyż w odpowiedzi na skargę sformułowano zarzut, że skarżący nie poprzedził skargi zażaleniem na niezakończoną sprawę w terminie w trybie art. 37 kpa, którego wniesienie - w przypadku skargi na bezczynność organu - jest warunkiem wyczerpania środków zaskarżenia w rozumieniu art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym obecnie przyjmuje się, że w przypadku skargi na bezczynność organu administracji publicznej w przedmiocie dostępu do informacji publicznej, skarga nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej. Kpa nie ma bowiem zastosowania do udostępnienia informacji publicznej, ponieważ ustawa zawiera odesłanie do stosowania tego Kodeksu jedynie w odniesieniu do decyzji o odmowie udzielenia informacji, nie zaś do czynności materialnoteczniczej polegającej na jej udzieleniu. Wykładnia językowa art. 52 § 3 p.p.s.a. (który określa warunki dopuszczalności wniesienia skargi) upoważnia do stwierdzenia, że przepis ten odnosi się do skarg na akty i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, a nie skarg na bezczynność w zakresie takich aktów i czynności. W sytuacji, gdy ustawodawca uzależnia zaskarżenie bezczynności od wniesienia środka zaskarżenia, czyni to w sposób wyraźny, np. art. 37 kpa, art. 101a ust. 1 w związku z art. 101 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. nr 142, poz. 1591 ze zm.). Co zaś się tyczy bezczynności dotyczącej wniosku o udostępnienie informacji publicznej, przepisu takiego brak (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 601/05, wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 marca 2006 r., sygn. akt II SAB/Wa 1/06).

Dlatego skarga w niniejszej sprawie jest dopuszczalna, co pozwala na jej merytoryczne rozpoznanie.

Zauważyć należy, że będąca podstawą rozstrzygnięcia sprawy ustawa, stanowiąc generalną zasadę udostępnienia informacji publicznej, przewiduje jednocześnie różne sposoby jej udostępniania, wymienione w art. 7 ust. 1. Jednym z nich jest udostępnianie informacji publicznej na wniosek (art. 10).

W omawianej sprawie skarżący złożył wniosek na piśmie o udostępnienie informacji zawierającej imienny wykaz nauczycieli, którym dyrektor placówki w roku budżetowym 2010 r. przyznał dofinansowanie do doskonalenia zawodowego wraz z podaniem kwoty dofinansowania przyznanej każdemu nauczycielowi oraz wskazanie co konkretnie było przedmiotem dofinansowania.

Ocena zasadności skargi zależy w pierwszej kolejności od rozstrzygnięcia dwóch podstawowych kwestii: czy wniosek skarżącego dotyczy informacji o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy oraz czy Dyrektor Gimnazjum Nr [...] we W. jest w niniejszej sprawie organem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej.

Ustawa nie formułuje wprawdzie legalnej definicji informacji publicznej, ale pojęcia tego używa przepis art. 1 ust. 1, który stanowi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. W art. 6 ust. 1 tej ustawy ustawodawca wymienia przykładowo te sfery działalności, w których informacja podlega udostępnieniu jako informacja publiczna.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż skarżący domagając się udostępnienia informacji dotyczącej wykazu imiennego nauczycieli, którym przyznano dofinansowanie do doskonalenia zawodowego żądał udzielenia mu informacji publicznej dotyczącej osób realizujących zadania publiczne i sposobu podziału środków publicznych a więc informacji publicznej w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy.

Nie ulega także wątpliwości, że organem właściwym do udzielenia tej informacji jest Dyrektor Gimnazjum Nr [...] we W. - podmiot reprezentujący jednostkę (gimnazjum) realizującą zadania publiczne, który dysponuje funduszami publicznymi i samorządowymi (art. 1, art. 79, art. 80 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Podobnie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt IV SAB 10/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał, że gdy wniosek dotyczy osoby pełniącej funkcję publiczną to dotyczy on informacji publicznej w rozumieniu ustawy, co w ocenie Sądu nakazuje przyjąć, że adresat wniosku jest zobowiązany do rozważenia tego żądania również w oparciu o ustawę, a takie działanie jest czynnością wykonywaną z urzędu. Zdaniem Sądu wniosek taki nie tylko wszczyna postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej, ale też określa krąg podmiotów biorących w nim udział. Wystąpienie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej do określonego podmiotu przesądza o tym, że w odniesieniu do tego podmiotu należy czynić rozważania, czy jest on, w świetle przepisów ustawy zobowiązany do udzielania informacji publicznej oraz czy w wyznaczonych ustawą terminach podejmuje stosowne czynności (udostępnienie, odmowa udostępnienia), których brak jest jednoznaczny z beczynnością (por. też wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2011 r., sygn. akt IV SAB/Wr 70/10).

W odpowiedzi na złożony wniosek skarżącemu wysłano w dniu 19 kwietnia 2011 r. (a więc już po wniesieniu skargi do Sądu) wykaz nauczycieli określonych przedmiotów, którym przyznano dofinansowanie do doskonalenia zawodowego wraz z podaniem kwoty dofinansowania oraz wskazaniem co było przedmiotem tego dofinansowania.

Ponieważ skarżący domagał się udostępnienia informacji w trybie ustawy i żądanie złożył do właściwego organu, odpowiedź powinna być udzielona na zasadach określonych w tej ustawie. W przypadku uwzględnienia wniosku udostępnianie informacji publicznej następuje w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot zobowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w

formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 1 ustawy). Jeżeli natomiast informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się (art. 14 ust. 2 ustawy).

Odmowa udzielenia informacji publicznej następuje natomiast w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługują środki odwoławcze (art. 16 i 17 ustawy).

W tym miejscu zaznaczyć należy, że bezczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy organ ten nie wydaje w terminach ustawowych decyzji, postanowień lub innych aktów albo nie podejmuje czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

Jak wynika z ustalonego i przedstawionego na wstępie stanu faktycznego Dyrektor Gimnazjum Nr [...] we W. nie załatwił wniosku skarżącego w sposób odpowiadający przytoczonym wyżej przepisom ustawy.

Wobec powyższego ma rację skarżący twierdząc, że jeśli w ocenie Dyrektora Gimnazjum istnieją przesłanki odmowy uwzględnienia złożonego wniosku to jego obowiązkiem było wydanie decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej. Wprawdzie w odpowiedzi na skargę zawarto powody odmowy udzielenia informacji jednak odpowiedź ta nie może zastępować decyzji w tym przedmiocie.

Odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje w drodze decyzji, przy czym odmowa ta musi być uzasadniona wyłączeniem jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż informacja niejawna, tajemnica skarbowa lub tajemnica statystyczna (por. art. 16 i 22 ustawy).

Nie można zgodzić się jednocześnie z twierdzeniami wyrażonymi w odpowiedzi na skargę, że bezczynności brak gdyż na wniosek skarżącego informacja została udzielona. Skarżącemu bowiem nie udostępniono imiennego wykazu nauczycieli.

Ponadto chybione są twierdzenia organu, że nauczyciel nie pełni funkcji publicznej w kontekście przepisów ustawy, a nadto nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu przyjętym w przepisach prawnych powszechnie obowiązujących, które wyłączają go z tej kategorii podmiotów.

Wskazać należy, że art. 115 Kodeksu karnego w § 13 taksatywnie wymienia podmioty określone pojęciem funkcjonariusza publicznego. W § 19 przepis stanowi, że osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje równocześnie czynności usługowe, a także inna osoba której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiąże Rzeczpospolitą Polską umową międzynarodową.

Przepis powyższy jest niewątpliwie przepisem podstawowym do interpretacji pojęć funkcjonariusza i osoby pełniącej funkcję publiczną, wymienionych w ustawie – w szczególności w art. 4, art. 6 tej ustawy.

Na podstawie definicji funkcjonariusza publicznego, przedstawionej w art. 115 Kodeksu karnego można stwierdzić, że jest nim każdy pracownik instytucji państwowej lub samorządowej, który pełni funkcje związane z pewnym zakresem uprawnień i obowiązków ale związanych z realizacją zadań o znaczeniu publicznym.

Dlatego też uznać należy, że w dacie orzekania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny Dyrektor Gimnazjum Nr [...] we W. pozostawał w beczynności, co spowodowało konieczność zobowiązania go do rozpatrzenia wniosku skarżącego na podstawie art. 149 p.p.s.a.

O kosztach postępowania sądowego orzeczono w pkt II wyroku na podstawie art. 200 p.p.s.a.