

Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław
WYDZIAŁ IV
Wydział Informacji Sądowej - tel. 71 316-0-257

Dnia 24 września 2020 r.
Sygn. akt IV SAB/Wr 201/20

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska
Watchdog Polska w Warszawie

SiecObywatelskaWatchdogPolska/skrytka

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu doręcza odpis wyroku z dnia 8 lipca 2020 r. wraz z uzasadnieniem.

SPECJALISTA
Małgorzata Boaro

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 t.j. ze zm., zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 p.p.s.a.)¹.

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>.
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie."

ODPIS

Sygn. akt IV SAB/Wr 201/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędziowie Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska (spr.)

Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 8 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska w Warszawie
na Prezydenta Wrocławia

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. zobowiązuje Prezydenta Wrocławia do załatwienia wniosku strony skarżącej z dnia 28 lutego 2020 r. w terminie 14 dni od daty otrzymania prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;
- II. stwierdza beczynność organu, która nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
- III. zasądza od Prezydenta Wrocławia na rzecz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska w Warszawie kwotę 100 (słownie: sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale własne podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA

Małgorzata Boar

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska - Watchdog Polska wywiodło skargę na bezczynność Prezydenta Wrocławia, w zakresie rozpatrzenia przesłanego przez platformę ePUAP wniosku z 28 lutego 2020 r. (zarejestrowanego w organie 2 marca 2020 r.) o udostępnienie informacji publicznej, zarzucając naruszenie:

1) art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz pkt 5 lit. c, art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm., dalej jako: u.d.i.p. albo ustawa) poprzez błędną wykładnię prowadzącą do przekonania, że wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej,

2) art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy poprzez brak zastosowania, a tym samym nieudostępnienie informacji publicznej w terminie ustawowym.

W związku z powyższym wniesiono o zobowiązanie organu do wykonania wniosku w terminie 14 dni od dnia doręczenia akt temu organowi, stwierdzenie, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, a także o zasądzenie na rzecz skarżącego stowarzyszenia zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na poparcie skargi podniesiono, że opisanym wyżej wnioskiem skarżący zwrócił się do organu o udostępnienie informacji publicznej w zakresie następującym:

1) skanów wniosków o przyznanie nagród dla pracowników samorządowych pełniących funkcje publiczne, za sprawą których zostały przyznane nagrody w 2018 roku;

2) skanów dokumentów, na podstawie których przyznano w 2018 r. nagrody pracownikom samorządowym pełniącym funkcje publiczne.

Pismem z 12 marca 2020 r. organ poinformował skarżącego, że w celu realizacji przedmiotowego zapytania, konieczne jest dokonanie analizy posiadanych zasobów danych. Z tego względu przedłużono termin realizacji wniosku do dnia 2 maja 2020 r. Kolejnym wszakże pismem z 28 kwietnia 2020 r. poinformowano, że po dokonaniu analizy organ doszedł do przekonania, iż wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej. Wgląd w indywidualną ocenę pracownika, obrazującą jego zaangażowanie i wnoszony wkład w prowadzone projekty i realizowane zadania, na podstawie której przyznana zostaje pracownikowi nagroda, wskazuje na

spersonalizowane prześledzenie wynagrodzeń. Takie działania dotyczą sfery pracowniczej i nie kwalifikują się do katalogu zadań i postępowań podlegających udostępnieniu w trybie przepisów ustawy. Wnioskowana informacja stanowi dokumentację pracowniczą i wewnętrzną, obrazującą wynik oceny pracownika, którego konsekwencją jest przyznanie nagrody. W art. 36 ust. 6 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2019 poz. 1282 ze zm.) nie wskazano konieczności prowadzenia dokumentacji ujmującej wykaz szczególnych osiągnięć wraz z opisem oceny dokonanej przez przełożonego, będących następnie podstawą przyznania nagrody. Tak jak zostało wyrażone w dotychczasowej korespondencji, uzasadnieniem przyznanych nagród jest art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych.

Nie godząc się ze stanowiskiem organu, skarżący wskazał, że poprzedni spór z organem w sprawie nagród przyznanych pracownikom Urzędu Miejskiego (z wyłączeniem stanowisk usługowych i technicznych), poczynawszy od 1 stycznia 2018 r. w wyniku wniesionej skargi na bezczynność organu w tej sprawie, rozstrzygnął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem o sygn. akt IV SAB/Wr 77/19, zobowiązując organ do rozpatrzenia wniosku w całości. Po wyroku skarżący otrzymał informację o nagrodach przyznanych pracownikom, których organ uznał za osoby pełniące funkcje publiczne (mające związek z ich pełnieniem). W odniesieniu do nagród przyznanych osobom niepełniącym funkcji publicznych organ wydał decyzję odmawiającą udostępnienia informacji publicznej, od której skarżący nie wniósł odwołania. Jednocześnie, realizując pozostałą część tamtego wniosku, zawierającego również żądanie uzasadnienia przyznanych nagród, organ wskazał jedynie ponownie, że zostały one przyznane na podstawie art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych. Po wezwaniu do wskazania konkretnych osiągnięć w pracy zawodowej, na podstawie których przyznano nagrody, organ wciąż upierał się, że nie ma obowiązku udostępnienia tej informacji. Organ wskazał jedynie wymijająco, że „nie lista działań wraz z opisującym je uzasadnieniem jest podstawą do przyznania nagrody, ale dokonywana bieżąca obserwacja pracy urzędników, ich zaangażowanie i wnoszony wkład w prowadzone projekty i realizowane zadania, co niejednokrotnie przyczynia się do szczególnych osiągnięć w pracy zawodowej, bez konieczności ich wyliczania i punktowania”. W rezultacie skarżący złożył kolejny wniosek (z 28 lutego 2020 r.) obejmujący skany wniosków o przyznanie nagród dla

pracowników samorządowych pełniących funkcje publiczne, a także skany dokumentów, na podstawie których przyznano w 2018 r. nagrody pracownikom samorządowym pełniącym funkcje publiczne.

W ocenie skarżącego, w dotychczasowej korespondencji organ w żaden sposób nie podważył, że uzasadnienie przyznanych nagród stanowi informację publiczną. W sprawie wypowiedział się natomiast już raz WSA, co ma doniosłość chociażby ze względu na art. 153 p.p.s.a. Organ natomiast mechanicznie przytacza art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, co trudno uznać za jakąkolwiek odpowiedź.

W dalszych fragmentach skargi skarżące stowarzyszenie wyraziło przekonanie, że żądana informacja stanowi informację o działalności organu władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), a także informację publiczną, dotyczącą gospodarowania majątkiem jednostki samorządu terytorialnego oraz dokumenty urzędowe (art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit f, pkt 5 lit. c, art. 6 ust. 2 u.d.i.p.). Skoro ustawodawca dopuścił możliwość przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej (art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych), które to opłacane są ze budżetu miasta, to każdej zainteresowanej osobie należy się informacja, jakie były powody przyznania nagrody tej a nie innej osobie, zatrudnionej na tym, a nie innym stanowisku i czemu odpowiadają takie, a nie inne kwoty. Skoro zaś organ taką informację posiada, to powinien ją udostępnić. Nie realizując wniosku organ pozostaje w stanie bezczynności, która ma miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Organ udziela z góry przygotowanych, szablonowych odpowiedzi, mających na celu konsekwentne nieujawnianie informacji. Zasadniczo za każdym razem w sprawie nagród przedłuża termin na realizację wniosków, a następnie nie udostępnia informacji z takim samym błędnym uzasadnieniem.

W odpowiedzi organ wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując dotychczasową argumentację z jaką zapoznał skarżącego. Podkreślił, że nie znajduje podstaw do prowadzenia dokumentacji nakazującej konieczność sporządzania wykazów szczególnych osiągnięć wraz z opisem oceny dokonanej przez przełożonego, będących następnie podstawą dla przyznania nagrody pracownikowi. Pismo z 28 kwietnia 2020 r. skierowane do skarżącego, stanowiło odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, w związku z czym nie jest zasadny zarzut

bezczywności. Dokonana analiza podanego w art. 6 ustawy katalogu danych stanowiących informacje publiczne, w zestawieniu ze wskazanymi przez skarżącego danymi do udostępnienia, wykazała brak podstaw do zakwalifikowania nośników informacji zawierających uzasadnienia do przyznania nagród, jako dokumentów stanowiących informację publiczną. Bez wątpienia, informacje o wydatkowaniu środków publicznych są danymi publicznymi, niemniej indywidualne wskazania dotyczące podstaw nagrodzenia pracowników, już takiej wartości nie posiadają. Przyznanie nagrody jest wynikiem dokonania oceny pracy urzędnika, jego zaangażowania i sumienności. Przymioty te opisują indywidualną postawę pracownika, są więc bezpośrednim odzwierciedleniem stosunku do pracy i pełnionych obowiązków, a tym samym stanowią jedno z kryteriów oceny pracowniczej. Idąc dalej, dokumentacja oceny pracowniczej nie ma wpływu na działania organu oraz na podejmowane zadania. Jest ona elementem czysto technicznym, ukazującym postrzeganie przez pracodawcę jego podwładnych. Wobec powyższego nie ma żadnych podstaw do zakwalifikowania dokumentów stanowiących podstawę do wypłaty nagród, jako dokumentów stanowiących informację publiczną. Skoro zaś w prawie ustalonym terminie 14 dni organ poinformował skarżącego o przedłużonym terminie udzielenia odpowiedzi oraz dochował tego terminu przekazując odpowiedź zgodną z dokonanym rozpoznaniem, wynikającym z definicji określonej w art. 1 i 6 ustawy i w formie czynności materialno-technicznej, to zarzut, iż organ nie udzielił żądanej informacji i pozostaje w bezczynności - nie znajduje uzasadnienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Właściwość sądów administracyjnych w sprawach wniosków o udzielenie informacji publicznej wynika z przepisu art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1429; dalej przywoływanej w skrócie jako „u.d.i.p.” lub „ustawa”), stanowiącego, że do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. – dalej jako „p.p.s.a.”).

Stosownie do treści art. 3 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów w przypadkach niepodjęcia przez organy administracji nakazanych prawem aktów lub czynności w sprawach indywidualnych (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.). W tym zakresie przedmiotem sądowej kontroli nie jest określony akt lub czynność organu administracji, lecz ich brak w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie i w określonym przez prawo terminie. Instytucja skargi na bezczynność organu ma na celu ochronę praw strony przez doprowadzenie do wydania w sprawie rozstrzygnięcia lub podjęcia innej czynności dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Uwzględniając skargę na bezczynność sąd orzeka na mocy art. 149 § 1 p.p.s.a., który określa, że w tym przypadku sąd:

1. zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
2. zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
3. stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

W myśl art. 149 § 1a p.p.s.a., jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 151 p.p.s.a., w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części. Jak podkreśla się w doktrynie (Dauter Bogusław, Kabat Andrzej, Niezgódka-Medek Małgorzata, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VII, opublikowano: WKP 2018, LEX) - z art. 149 § 1 pkt 1–3 p.p.s.a. wynika, że sąd będzie mógł oddalić skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania jedynie w przypadku stwierdzenia, że na dzień wniesienia skargi organ nie pozostawał w bezczynności lub przewlekłości.

Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nakładają na podmioty dysponujące informacjami publicznymi obowiązek ich udostępnienia bez zbędnej

zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.). W przypadku, gdy informacja publiczna nie może zostać udostępniona w czternastodniowym terminie, należy powiadomić wnioskodawcę o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni się informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (ust. 2). Według art. 10 ust. 2 ustawy informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Jak stanowi art. 14 ust. 1 u.d.i.p., udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. Udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje w formie czynności materialno-technicznej, w przypadku odmowy jej udostępnienia organ wydaje decyzję (art. 16 ust. 1 ustawy).

Inaczej ujmując - ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje kilka sposobów załatwienia wniosku. Możliwe jest udostępnienie informacji publicznej w drodze czynności materialno-technicznej (art. 7 ust. 1 oraz art. 10 i art. 11 ustawy), jak również odmowa udostępnienia informacji (art. 16 ust. 1). Forma decyzji administracyjnej wymagana jest wówczas, gdy organ odmawia udostępnienia informacji publicznej lub umarza postępowanie o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 ustawy. Pod pojęciem „odmowy udostępnienia informacji publicznej” należy rozumieć sytuację, w której organ posiada informację o charakterze publicznym, ale jej nie udostępnia z uwagi na ochronę danych osobowych, tajemnicę zawodową, służbową, państwową, skarbową, statystyczną czy inną tajemnicę ustawowo chronioną bądź prawo do prywatności, ewentualnie gdy dana informacja publiczna ma charakter przetworzony, a wnioskodawca mimo wezwania organu nie wykazał szczególnej istotności żądanej przez siebie informacji dla interesu publicznego. W sytuacji natomiast, gdy organ odmawia udostępnienia informacji publicznej z tego powodu, że nie dysponuje żądanymi informacjami, wówczas forma decyzji administracyjnej przewidziana dla odmowy udzielenia informacji nie jest wymagana – organ powinien powiadomić o tym zwykłym pismem wnioskodawcę. Podobnie stwierdzenie przez organ, iż żądane informacje nie stanowią informacji publicznej, skutkują jedynie koniecznością powiadomienia wnoszącego, że jego wniosek nie znajduje podstaw w przepisach

prawa (wyrok NSA w Warszawie w wyroku z 25 marca 2003 r. II SA 4059/02 niepubl., wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2007 r. II SA/Wa 162/07).

Reasumując - bezczynność organu na gruncie rozważanej ustawy zachodzi zatem wówczas, gdy w określonym ustawą terminie adresat wniosku nie udostępnia informacji publicznej ani nie wydaje decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej mimo takiego wymogu w świetle ustawy, nie powiadamia, że nie posiada wnioskowanej informacji publicznej, bądź nie informuje, że żądana informacja nie ma charakteru publicznego.

W kontrolowanej sprawie pozostaje poza sporem, że adresat przedmiotowego wniosku jako organ władzy publicznej jest podmiotem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). Strona skarżąca żądała udostępnienia skanów wniosków o przyznanie w 2018 roku nagród dla pracowników samorządowych pełniących funkcje publiczne, a także skanów dokumentów, na podstawie których przyznano w 2018 roku nagrody pracownikom samorządowym pełniącym funkcje publiczne. Zagadnieniem spornym między stronami jest kwalifikacja żądanej przez skarżącego informacji, to znaczy czy ma ona walor informacji publicznej, czy też pozbawiona jest takiego przymiotu.

W pierwszym rzędzie należy podnieść, że pojęcie informacji publicznej zostało określone w przepisach art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p., zgodnie z którymi informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy. Jest ono – zarówno przez w doktrynie, jak i w judykaturze – rozumiane szeroko, co wiąże się z zasadą transparentności życia publicznego oraz koresponduje z konstytucyjną normą prawa do informacji (art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Ograniczenie tego prawa, zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Przepis art. 6 ustawy zawiera jedynie przykładowy katalog informacji oraz danych, które podlegają reżimowi ustawy. W świetle powołanego przepisu przesłanką kwalifikującą konkretną informację do kategorii informacji publicznej jest spełnianie przez nią kryterium przedmiotowego. O zakwalifikowaniu określonej informacji, jako podlegającej udostępnieniu na podstawie ustawy decyduje zatem treść i charakter żądanej informacji.

Za informację publiczną uznaje się w orzecznictwie każdą informację wytworzoną przez władze publiczne, przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje i zadania publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (mieniem Skarbu Państwa lub komunalnym), jak również informację odnoszącą się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone.

Pojęcie informacji publicznej odnosi się zatem do wszelkich faktów dotyczących spraw publicznych i tych, które odnoszą się do publicznej sfery działalności organów oraz wynagrodzeń wypłacanych jej funkcjonariuszom. Według przepisu art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy udostępnianiu podlega informacja publiczna, w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4, w tym o przedmiocie działalności i kompetencjach (lit. c) oraz o majątku, którym dysponują (lit. f). Z kolei art. 6 ust. 1 pkt 5 lit.a ustawy stanowi o udostępnieniu informacji publicznej o majątku publicznym, w szczególności o majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych oraz majątku jednostki samorządu terytorialnego. W orzecznictwie przyjmuje się, że w skład majątku publicznego wchodzi między innymi należności za pracę wypłacane pracownikom zatrudnionym w sektorze administracji publicznej. Należności te, wraz ze wszystkimi składnikami (w tym także nagrodami) finansowane są ze środków publicznych, a gospodarka tymi środkami jest jawna, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.). Zasada jawności gospodarki środkami publicznymi, aby mogła być w pełni realizowana, musi obejmować swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym. Dlatego każda informacja o wydatkowaniu przez organ administracji publicznej środków publicznych jest informacją publiczną bez względu na cel jaki jest realizowany. Wydatkujący środki publiczne podlegają kontroli odpowiednich urzędów, kontroli politycznej oraz kontroli ze strony samych obywateli. Jakakolwiek reglamentacja informacji o działalności podmiotów publicznych w stosunku do tych podmiotów musi być podyktowana racjami znajdującymi swoje uzasadnienie w Konstytucji RP (por. wyroki – NSA z 27 maja 2020 r. I OSK 1577/19 oraz WSA w Opolu z dnia 22 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SAB/Op 103/17). Dane te bowiem mieszczą się w pojęciu zasad funkcjonowania organu władzy publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.) oraz ciężarów publicznych ponoszonych na utrzymanie aparatu

administracyjnego (art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h). Informacja o wysokości zarobków czy nagród osób zatrudnionych przez podmiot publiczny stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Można zatem żądać szczegółowych danych dotyczących wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia czy nagrody konkretnej grupy pracowników zatrudnionych na określonych stanowiskach, a także wykazu awansów stanowiskowych czy płacowych (wyrok NSA z 14 lutego 2020 r. sygn. akt I OSK 578/19, wyrok WSA w Warszawie z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 1282/16, wyrok WSA w Warszawie z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Wa 379/18).

W ocenie Sądu, skoro w świetle ugruntowanego stanowiska judykatury co do zasady informacja o wysokości zarobków lub nagród osoby zatrudnionej przez podmiot publiczny stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wobec tego również bardziej szczegółowe dane dotyczące sposobu wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia, a w tym na nagrody – generalnie mają taki charakter. Informacje dotyczące uzasadnienia przyznania nagrody, zatem ujawnienia przesłanek jej przyznania poprzez udostępnienie dokumentów, na podstawie których przydzielono nagrody pracownikom samorządowym pełniącym funkcje publiczne, stanowią informację publiczną, będąc wyrazem jawności wydatkowania środków publicznych, co dotyczy nie tylko kwoty nagród, ale i ujawnienia mechanizmów ich wypłacania, czyli celowości racjonalnego rozdysponowywania środków publicznych.

Zgodnie z art. 36 ust. 6 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282 ze zm.) pracownikowi samorządowemu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 tego aktu normatywnego, za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę. Ustalenie, czy żądanie wnioskodawcy dotyczące ujawnienia „szczególnych osiągnięć w pracy zawodowej” jako przesłanki przyznania nagrody, stanowi informację publiczną, nie odbywa się na podstawie art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, lecz na podstawie art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Takie stanowisko wynika przede wszystkim z szerokiej wykładni przywołanych przepisów według dyrektyw językowych. Jak już bowiem była wyżej mowa, w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. ustawodawca zawarł definicję legalną pojęcia „informacji publicznej” wskazując, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację

publiczną zaś uzupełnieniem tej definicji jest otwarty katalog informacji wskazany w art. 6 u.d.i.p. Oceniając więc, czy dana informacja mieści się w kategorii informacji publicznej należy rozeznaczyć, czy jest to informacja o sprawach publicznych, a także czy została wymieniona w art. 6 u.d.i.p., bądź – z uwagi na to, że zawarty w tym przepisie katalog informacji publicznej nie jest katalogiem zamkniętym – czy spełnia przesłanki informacji publicznej wynikające z tego przepisu. Jak już zostało powiedziane, wydatki publiczne, w tym na wynagrodzenia osób pełniących funkcje publiczne, mają taki charakter co odnosi się również do informacji na podstawie jakiego tytułu zostały wypłacone. Jeżeli przepis art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych daje uprawnienie (fakultatywne) do przyznania pracownikowi samorządowemu nagrody „za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej”, to ten element - jako że stanowi podstawę przyznania nagrody - powinien być objęty jawnością w przypadku pracowników pełniących funkcje publiczne. Informacja wobec tego o tym, jakie osiągnięcia w pracy zawodowej stanowiły podstawę przyznania nagrody w stosunku do konkretnego pracownika, jest informacją publiczną. Kwestią odrębną pozostaje natomiast, według jakich przyjętych reguł oraz trybu organ realizuje w swej praktyce dyspozycję art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych. Jeżeli jednak dana informacja publiczna istnieje w postaci zmaterializowanej, to znaczy w formie zapisu na nośniku informacji, organ winien ją udostępnić albo odmówić udostępnienia w formie decyzji (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), jeżeli zachodzą okoliczności ograniczające dostęp do takiej informacji publicznej na podstawie ustawy.

W przedstawionym świetle Sąd nie podziela zatem zapatrywania organu, że nie zachodzą żadne podstawy do zakwalifikowania dokumentów stanowiących podstawę do wypłaty nagród, jako dokumentów stanowiących informację publiczną, ponieważ stanowią dokumentację pracowniczą zawierającą indywidualne wskazania oraz ocenę pracy urzędnika, jego zaangażowania i sumienności.

Reasumując rozważania wskazać należy, że żądana przez skarżącego informacja podlegała zakwalifikowaniu jako informacja publiczna w rozumieniu powołanej ustawy (art. 6 ust. 1 pkt 2 i 5 u.d.i.p.), co w konsekwencji wyznaczało dalszy kierunek procedowania organu wobec złożonego wniosku.

W tym stanie rzeczy stwierdzić trzeba, że żądana informacja nie została udostępniona skarżącemu. Niepodjęcie przez podmiot zobowiązany do udzielenia

informacji publicznej stosownych czynności, to jest nieudzielenie tej informacji, ani niepoinformowanie o braku posiadania żądanej informacji, ani niewydanie decyzji odmownej w terminie wskazanym w art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej oznacza pozostawanie w bezczynności. Organ powinien być załatwić wniosek skarżącego przez udostępnienie żądanej informacji publicznej w drodze czynności materialno-technicznej lub przez wydanie decyzji odmownej, jeśli stwierdziłby okoliczności skutkujące zaistnieniem ustawowych przeszkód do udzielenia tej informacji w całości lub w części.

Z podanych względów Sąd, działając na mocy art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a., w pkt. I sentencji wyroku zobowiązał organ do rozpoznania wniosku strony skarżącej w terminie 14 dni od daty otrzymania odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy.

Stwierdzona bezczynność nie ma jednak charakteru rażącego, o czym orzeczono w pkt. II sentencji na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a.

„Rażące” naruszenie prawa jest kwalifikowaną postacią naruszenia prawa i jako takie powinno być wykładane ściśle. Sąd stwierdza rażące naruszenie prawa, gdy wystąpią szczególne okoliczności uzasadniające przyjęcie takiego stanowiska. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem komentowanego sformułowania, za „rażące” należałoby uznać działanie lub zaniechanie bezsporne, ponad miarę, niewątpliwe, wyraźne oraz oczywiste. Nie każde zatem naruszenie prawa wskutek prowadzenia postępowania w sposób przewlekły lub utrzymywanie stanu bezczynności będzie naruszeniem rażącym. Ocena w tej materii powinna być dokonywana w powiązaniu z okolicznościami danej sprawy, rozpatrywanej indywidualnie, wyznaczonej przez wiele elementów zmiennych. Dla uznania, że bezczynność organu miała miejsce z naruszeniem prawa w stopniu rażącym należy wykazać, że odpowiedzialność za nią ponosi organ administracji i że jest ona niemożliwa do zaakceptowania w państwie prawnym. Akcentowany jest ciężący na sądach administracyjnych obowiązek roztropnego kwalifikowania bezczynności czy przewlekłości jako mającej miejsce z rażącym naruszeniem prawa, wynikający z konsekwencji (w tym prawnokarnych) takiej kwalifikacji (wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., II OSK 652/15; wyrok NSA z dnia 8 marca 2017 r., I OSK 1925/16).

Okoliczności faktyczne rozpatrywanej sprawy nie przejawiają cech kwalifikowanego naruszenia prawa. Przede wszystkim organ ustosunkowując się do

wniosku dochował ustawowo określonego maksymalnego terminu dwóch miesięcy, natomiast powodem nieudostępnienia była wykładnia przepisów materialnoprawnych w zakresie definiowania przedmiotowej kategorii informacji.

O kosztach postępowania sądowego Sąd rozstrzygnął w pkt. III sentencji wyroku na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a. Na zasądzoną kwotę 100 zł składa się uiszczony wpis sądowy od skargi.



Na oryginale własne podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA

Małgorzata Bparo