

16.08

Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław
WYDZIAŁ IV

Wydział Informacji Sądowej - tel. 71 316-0-257

Dnia 9 sierpnia 2017 r.
Sygn. akt IV SAB/Wr 82/17

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Jelenia Góra (naprody)

Sieć Obywatelska Watchdog
Polska w Warszawie
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 8 sierpnia 2017 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako stronie – odpis wyroku z dnia 27 czerwca 2017 r. wraz z uzasadnieniem.

SEKRETARZ SĄDOWY

Katarzyna Leśniowska

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 2016 r. poz. 718 ze zm.). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.).
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.

Sygn. akt IV SAB/Wr 82/17



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 czerwca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

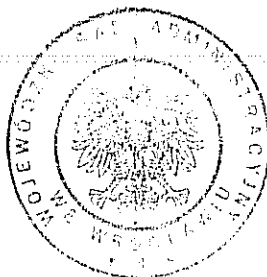
Przewodniczący	sędzia WSA Ewa Kamieniecka
Sędziowie	sędzia NSA Henryk Ożóg (spraw.) sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków

po rozpoznaniu w Wydziale IV na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 27 czerwca 2017 r.

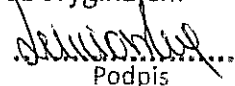
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z/s
w Warszawie

na bezczynność Prezydenta Miasta Jelenia Góra
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem


Podpis

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 22 lutego 2016 r. wniesionym do Urzędu Miasta Jelenia Góra Stowarzyszenie „Sieć Obywatelska Watchdog Polska” domagała się udostępnienia listy imion i nazwisk pracowników samorządowych, którzy w 2015 r. otrzymali nagrodę/nagrody oraz wysokość tej nagrody/tych nagród w odniesieniu do każdego z nagrodzonych pracowników samorządowych oraz informacji o tym, jakie osiągnięcia w pracy zawodowej stanowiły podstawę przyznania tej nagrody/tych nagród – w odniesieniu do każdego pracownika samorządowego.

W odpowiedzi na powyższy wniosek Sekretarz Miasta Jeleniej Góry poinformowała wnioskodawcę, że w 2015 r., Prezydent Miasta Jeleniej Góry przyznał pracownikom Urzędu Miasta Jelenia Góra nagrody uznaniowe w wysokości od 200 zł brutto do 7000 zł brutto. Stosownie do art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) (ustawa), informacje, o które Stowarzyszenie wnosi, dotyczące podania imienia i nazwiska osób, które otrzymały nagrody podlegają ograniczeniu ze względu na prywatność osób fizycznych.

W skardze z dnia 27 marca 2017 r. Stowarzyszenie zarzuciło:

- naruszenie art. 61 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy w zakresie w jakim informacja o wynagrodzeniach i nagrodach jest informacją publiczną;
- naruszenie art. 13 ust. 1 ustawy poprzez brak udostępnienia całości informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, w zakresie wskazanym we wniosku;
- art. 16 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej, poprzez niezastosowanie, skutkujące brakiem wydania odpowiedniej decyzji w przedmiocie wniosku w przypadku ograniczenia prawa do informacji publicznej.

Stowarzyszenie wniosło o zobowiązanie organu do rozpatrzenia wniosku z 22 lutego 2016 r. o udostępnienie informacji publicznej. Podniosło, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 lipca 2014 r. (sygn. akt I OSK 2826/13, CBOSA) stwierdził: „udzielenie informacji nie w pełni pokrywającej się z zakresem wniosku, częściowej, pozbawiającej wnioskodawcę odpowiedzi na niektóre z zadanych pytań,

Sygn. akt IV SAB/Wr 82/17

czy odpowiedzi niejasnej, oznacza bezczynność podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej". Podobne stanowisko zostało przyjęte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 14 listopada 2011 r. (sygn. akt II SAB/Gd 78/12, CBOSA): „częściowe zrealizowanie wniosku poprzez udostępnienie wybranych dokumentów stanowi w rzeczywistości odmowę udzielenia informacji i powoduje pozostawanie Burmistrza w bezczynności” oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu (wyrok z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt II SAB/Op 33/13, CBOSA): „bezczyńność organu polegała na nieudzieleniu pełnej informacji o wysokości nagród wskazanych osób, z uwzględnieniem kształtowania się wysokości tych gratyfikacji w poszczególnych latach, od 2011 r. do 2013 r.”.

Jednocześnie należy wskazać, iż informacja, o której udostępnienie wносиło Stowarzyszenie, ma charakter informacji publicznej. Warto przytoczyć treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 maja 2012 r. (sygn. akt IV SAB/G1 46/12, CBOSA), zgodnie z którym: „informacje o wynagrodzeniu dotyczą sposobu dysponowania mieniem publicznym i jako takie podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej”. Stowarzyszenie we wniosku z 22 lutego 2016 r. wyraźnie zaznaczyło, że wnosi o udostępnienie informacji dotyczących pracowników samorządowych. Przez „pracownika samorządowego” należy rozumieć osobę pozostającą w stosunku pracy z jedną z jednostek wymienionych w art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 902), z wyjątkiem tych pracowników, których status prawny regulują inne ustawy. Społeczeństwo ma prawo dochodzić, za jakie osiągnięcia pracowników samorządowych zostały przyznane nagrody, pozwala to sprawdzać efektywność prac całego aparatu urzędniczego. Dostęp do takich informacji może również prowadzić do dyskusji o gospodarowaniu takimi środkami i rozliczenia władz samorządowych z ich działalności. Rozporządzanie środkami publicznymi ma charakter jawny, co potwierdza art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 60).

W niniejszej sprawie organ nie udostępnił informacji publicznej z powodu uznania, że jej udostępnienie naruszyłoby prywatność osoby fizycznej. Jednakże pomimo faktycznej odmowy udostępnienia, nie została wydana decyzja administracyjna w tym przedmiocie. Art. 16 ustawy przewiduje zamknięty katalog sposobów zakończenia postępowania o udostępnienie informacji publicznej; oznacza to, że postępowanie nie może zostać zakończone w inny sposób. Organ może załatwić wniosek o udostępnienie informacji publicznej w dwojaki sposób. Poprzez

Sygn. akt IV SAB/Wr 82/17

udostępnienie informacji publicznej będącej przedmiotem lub przez wydanie decyzji administracyjnej, jeśli, zdaniem organu, w sprawie zachodzi potrzeba ograniczenia dostępności informacji publicznej. Pomimo tego, iż przedmiot wniosku ma charakter informacji publicznej, organ skarżony, przy odmiennym założeniu, winien wydać odmowną decyzję administracyjną w celu umożliwienia zakwestionowania prawidłowości ograniczenia prawa do informacji publicznej. Niepodjęcie ani jednego, ani drugiego działania świadczy o tym, że organ pozostaje w bezczynności. Nie ma przy tym znaczenia pismo z dnia 8 marca 2016 r., które skierowano do Stowarzyszenia, skoro to działanie organu nie przybrało formy wymaganej przez prawo (tj. formy decyzji administracyjnej) (...).

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Jeleniej Góry wniósł o odrzucenie albo oddalenie skargi.

Stwierdził, że nagroda przyznawana pracownikom stanowi jeden z elementów wynagrodzenia; informacja co do imion i nazwisk oraz wysokości, nagrody przyznanej pracownikowi jest informacją podlegającą ochronie jako dobra osobiste pracownika. Nie jest to informacja publiczna.

Mając na względzie powyższe pismem z dnia 8 marca 2016 r. udzielono informacji zbiorczej odnośnie przyznanych nagród informując jednocześnie dlaczego nie ma prawnych możliwości podania imion i nazwisk oraz wysokości nagrody przyznanej poszczególnym pracownikom. Ze względu na to, że wniosek nie dotyczył przedmiotu stanowiącego informację publiczną, nie było podstaw do wydania decyzji administracyjnej.

Wnioskodawca po otrzymaniu odpowiedzi nie kwestionował jej treści ani też nie zmienił treści wniosku w taki sposób, aby żądane informacje należały do kręgu spraw stanowiących informację publiczną.

W przedmiotowej sprawie Stowarzyszenie nie podjęło żadnych czynności wymaganych przez przepisy art. 52 § 3 i 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718), ppsa oraz nie złożyło żadnych wniosków. Dopiero w dniu 30 marca 2017 r. została złożona skarga na bezczynność z powołaniem się na wniosek z dnia 22 lutego 2016 r., na który została udzielona odpowiedź.

Jak z powyższego wynika skarżący nie dochował terminów przewidzianych w art. 53 ppsa.

Sygn. akt IV SAB/Wr 82/17

Niezależnie od powyższego zarzut beczynności wobec Prezydenta Miasta Jeleniej Góry jest chybiony, bowiem informacje w możliwym zakresie zostały udzielone, jak również podano w piśmie z dnia 8 marca 2016 r. przyczyny, z powodu których informacji o zarobkach pracowników nie mogą być udzielone.

Z uwagi na wyżej wskazane przyczyny skarga jest całkowicie bezzasadna.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

Pojęcie informacji publicznej określone zostało w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.). W jego świetle, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności wymienionych w art. 6 ustawy. Informacją publiczną w rozumieniu ustawy jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Zatem jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności podmioty reprezentujące osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego.

Na gruncie ustawy w kwestii wynagrodzeń przyjmuje się, że jawne są wszelkie akty (rozstrzygnięcia) związane z osobami publicznymi gdy dotyczą wysokości wynagrodzenia, zmiany ich uposażenia, przyznania premii, nagród (...) jak również uzasadnienia w tym zakresie. W każdym przypadku informacja o wysokości wynagrodzenia konkretnego funkcjonariusza publicznego (osoby sprawującej funkcję w organach władzy publicznej) stanowi informację o wysokości środków pieniężnych wypłaconych z zasobów publicznych na rzecz osób pełniących funkcje publiczne i tym samym stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy (...). Spośród osób, których wynagrodzenia są jawne, wyłączone są też osoby, które pełnią czynności usługowe lub

techniczne, a więc są zatrudnione na stanowiskach pomocniczych i obsługi (por.: Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej J. Kamińskiej i M. Rozbickiej-Ostrowskiej. W-wa 2016). Informacje o wynagrodzeniach tych osób nie będą zatem stanowiły informacji publicznej.

Takie podejście do rozważanej kwestii wymaga od podmiotu uprawnionego precyzyjnego wniosku. Tymczasem żądanie skarżącego Stowarzyszenia dotyczy „listy imion i nazwisk pracowników samorządowych, którzy w 2015 r. otrzymali nagrodę /nagrody oraz wysokość tej nagrody/tych nagród (...)” bez wyraźnego sprecyzowania, że chodzi o osoby pełniące funkcje publiczne i pozostałe osoby, które takich funkcji nie pełnią. Taka precyzja jest tym bardziej wymagana, że ustawa nie przewiduje możliwości żądania przez zobowiązanego skonkretyzowania wniosku także poprzez stosowne odesłanie do przepisów KPA, gdyż tylko niektóre z nich mają zastosowanie w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej (por. art. 16 ustawy).

Kiedy zatem Prezydent Miasta Jeleniej Góry w odpowiedzi na skargę stwierdził wprost, że nie jest to informacja publiczna – z powyższego względu, miał niewątpliwie rację. Nie zmienia tego stanowiska Sądu to, że w odpowiedzi na wniosek Stowarzyszenia z dnia 22 lutego 2016 r. zostało ono bardzo ogólnie poinformowane – pismem Prezydenta Miasta z dnia 8 marca 2016 r., że w 2015 r. przyznano pracownikom Urzędu Miasta Jelenia Góra nagrody uznaniowe w wysokości od 200 zł brutto do 7000 zł brutto. O tym natomiast, że pod pojęciem: „pracownicy Urzędu” zobowiązany zasadnie rozumiał tylko tę kategorię pracowniczą poza osobami pełniącymi funkcje publiczne, przekonuje ciąg dalszy przywołanego pisma, że „stosownie do art. 5 ust. 2 ustawy informacje, o które Państwo wnoszą dotyczące podania imienia i nazwiska osób, które otrzymały nagrody podlegają ograniczeniu ze względu na prywatność osób fizycznych”.

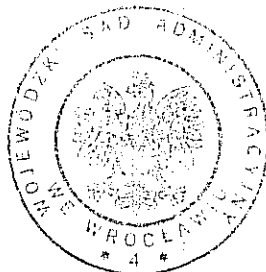
Treść tego pisma zaświadcza przy tym o istnieniu w nim konstytutywnych elementów decyzji administracyjnej: podmiotu decyzyjnego – Prezydent Miasta, stron – skarżące Stowarzyszenie, rozstrzygnięcia – w istocie odmowa podania imion i nazwisk osób, które otrzymały nagrody, podpis osoby działającej z up. Prezydenta Miasta – Sekretarza Miasta Jeleniej Góry.

I z tego względu zatem skarżące Stowarzyszenie nie ma racji bowiem stosowna decyzja została przez zobowiązanego wydana. Skoro przedmiotem skargi Stowarzyszenia była zaś bezczynność zobowiązanego, a tej Sąd nie stwierdził uznając,

Sygn. akt IV SAB/Wr 82/17

że wydał on stosowną decyzję, to nie mogła być ona kontrolowana przez Sąd w tym postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Na podstawie art. 151 ppsa Sąd wobec tego orzekł jak w sentencji wyroku. Sąd nie podzielił wniosku zobowiązanego o odrzucenie skargi, co miało znaleźć uzasadnienie w art. 53 ppsa. Należy bowiem mieć na uwadze, że norma ta składa się z szeregu jednostek redakcyjnych, jednak która – zdaniem Prezydenta Miasta, została naruszona nie zostało dopowiedziane. To uniemożliwia Sądowi szczegółowe odniesienie się do wniosku o odrzucenie skargi.

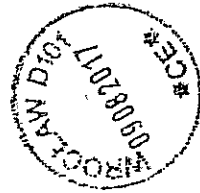


Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

.....
Podpis

W 6000/m 00/14

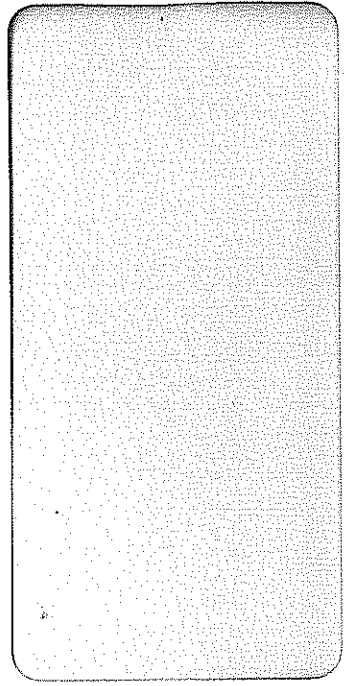
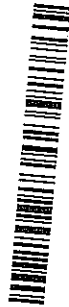
WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
W WROCŁAWIU (11)
ul. Św. Mikołaja 78-79
50-126 WROCŁAW



OPLATA POBRANA
TAXE PERÇUE-POLOGNE
umowa z Poczta Polska S.A.
ID nr 317907/D

16.08

R



ca