



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 maja 2021 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)

Sędziowie Sędzia NSA Małgorzata Borowiec

Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz

po rozpoznaniu w dniu 12 maja 2021 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skarg kasacyjnych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 23 października 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 331/18

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie

na bezczynność Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego

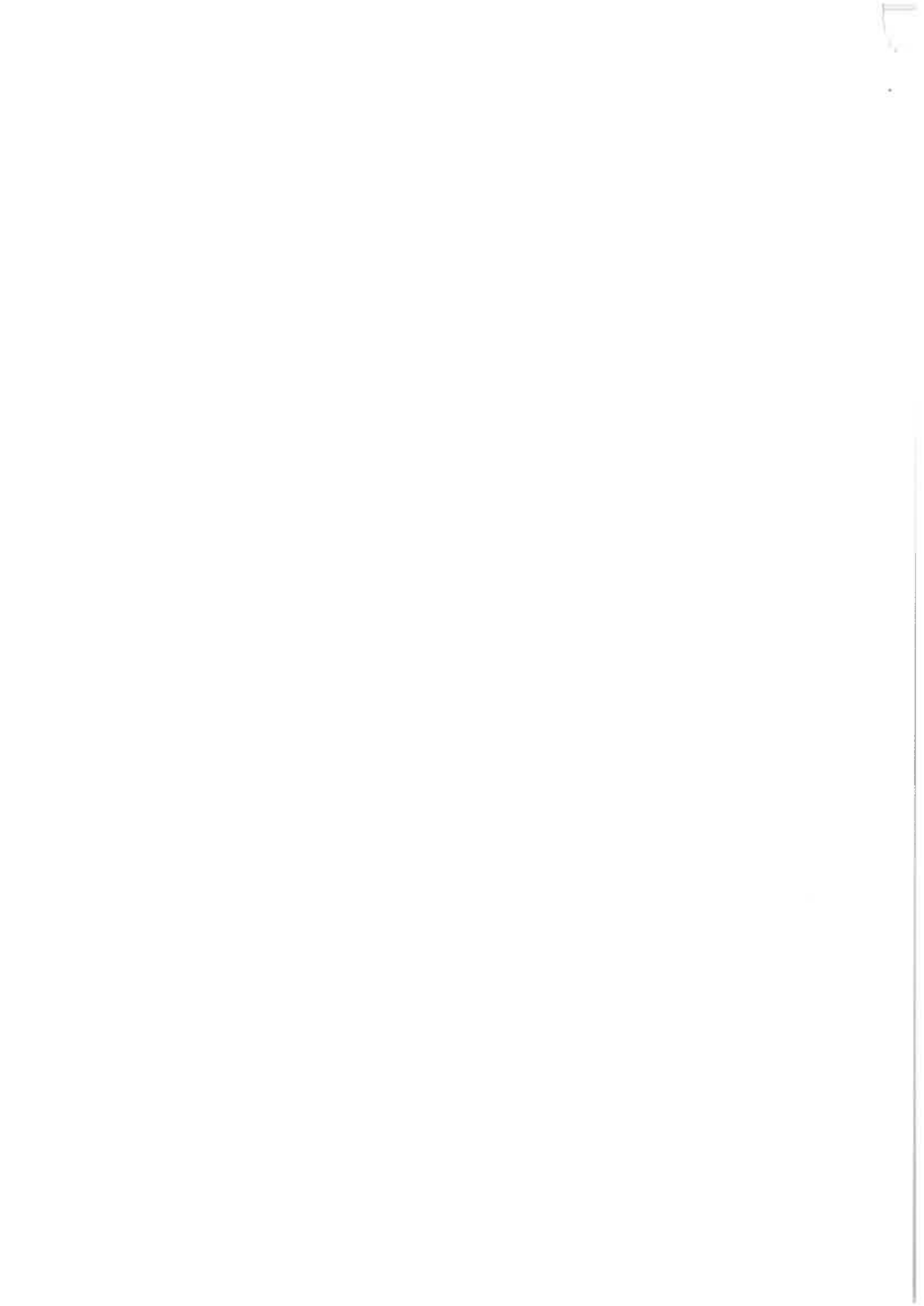
w przedmiocie rozpatrzenia pkt 4 wniosku z dnia 12 lutego 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej

1. oddala skargi kasacyjne,
2. oddala wnioski o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

[Handwritten signature]



UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 23 października 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 331/18 po rozpoznaniu skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie na bezczynność Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w przedmiocie rozpatrzenia pkt 4 wniosku z 12 lutego 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 1a ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) zwanej dalej „p.p.s.a.” zobowiązał Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do rozpatrzenia pkt 4 wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z 12 lutego 2018 r., w terminie miesiąca od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy (pkt 1), stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2) oraz zasądził od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rzecz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie kwotę 100 zł złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania (pkt 3).

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

W punkcie 4 wniosku z 12 lutego 2018 r. Stowarzyszenie wniosło o udostępnienie informacji publicznej o przyznanych nagrodach pracownikom Ministerstwa w roku 2017 poprzez podanie imienia, nazwiska, kwoty nagrody oraz uzasadnienia przyznania nagrody.

Pismem z 2 marca 2018 r. organ przekazał wykaz nagród, przyznanych pracownikom urzędu w 2017 roku, zawierający stanowiska służbowe oraz kwoty nagród; w zestawieniu nie było personaliów pracowników, ponieważ – wedle wyjaśnień organu - są to dane wrażliwe, które nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ponadto poinformowano Stowarzyszenie o zasadach przyznawania nagród.

Pismem z 21 maja 2018 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie wniosło skargę na bezczynność Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w przedmiocie rozpatrzenia punktu 4 wniosku z 12 lutego 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej. Stowarzyszenie zażądało zobowiązania organu administracji do wykonania punktu 4 wniosku w terminie 14 dni.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że osoby piastujące funkcje publiczne korzystają z węższej ochrony ich życia prywatnego. Tym niemniej nie wszyscy

pracownicy obsługujący dany urząd mają przypisane kompetencje decyzyjne. Udostępnienie informacji o zarobkach tych osób podlega ograniczeniu nie tylko na gruncie przepisów o ochronie danych osobowych, a przede wszystkim w ogóle informacje te nie stanowią informacji publicznej. Wniosek strony skarżącej dotyczył wszystkich osób zatrudnionych w danym urzędzie, zatem nie mógł być w pełni uwzględniony. Osobną kwestią jest, czy organ dysponuje zestawieniami obejmującymi informacje o osobach z kompetencjami decyzyjnymi i przyznanych im nagrodach wraz z pisemnym uzasadnieniem. W przypadku udzielenia na to pytanie odpowiedzi negatywnej, w ocenie Sądu pierwszej instancji zasadność przekazania żądanych danych winna być rozważona w kontekście przesłanek udzielenia informacji przetworzonej

Skargę kasacyjną złożył Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucono naruszenie:

1. przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a p.p.s.a., przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na zobowiązaniu organu do rozpatrzenia w całości pkt 4 wniosku z 12 lutego 2018 r. (przyjęciu tym samym istnienia bezczynności w tym zakresie) pomimo jednoczesnego przyjęcia, że spersonalizowane informacje w kwestii nagród przyznanych pracownikom, nieposiadających kompetencji decyzyjnych, nie stanowią informacji publicznej, a odmowa ich udzielenia nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, lecz pisemnego poinformowania wnioskodawcy,

2. prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.; dalej: „u.d.i.p.”), przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że organ administracji publicznej zobowiązany jest do udzielenia informacji o wysokości nagród wypłaconych poszczególnym, wskazanym imiennie pracownikom urzędu obsługującego organ administracji publicznej, którzy posiadają tzw. kompetencje decyzyjne, podczas gdy zindywidualizowana lista nagród wypłaconych imiennie wskazanym pracownikom nie stanowi informacji publicznej, lecz informację dotyczącą sfery ad personam, która nie podlega udostępnieniu.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Minister wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i o oddalenie skargi, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania

Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie. Ponadto wnioś o zasądzenie od skarżącego Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska w Warszawie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu Minister wskazał, że organ nie dopuścił się bezczynności, ponieważ zrealizował on wniosek w zakresie dotyczącym uzyskania informacji publicznej, tj. informacji o sposobie wydatkowania majątku Skarbu Państwa na wypłatę nagród, jak i poinformował wnioskodawcę o odmowie udzielenia pozostałych informacji. W ocenie autorki skargi kasacyjnej sposób sformułowania wniosku o udzielenie informacji, odnoszący się do sfery *ad personam*, bez odwołania się do jakichkolwiek dyferencjacji w oparciu o kryterium sprawowanej funkcji bądź przyznanych kompetencji, nie dotyczył informacji będącej informacją publiczną. Nawet jednak gdyby podzielić stanowisko Sądu pierwszej instancji i uznać, że organ zobowiązany był do udzielenia informacji o wysokości nagród wypłaconych pracownikom, posiadającym tzw. kompetencje decyzyjne, z przyporządkowaniem określonych kwot do imiennie wskazanych osób, to pkt 4 wniosku z 12 lutego 2018 r. dotyczył informacji o nagrodach przyznanych wszystkim pracownikom. W takiej sytuacji nie sposób uznać, że skarżący kasacyjnie organ pozostawał w bezczynności w odniesieniu do całości żądania zawartego w tym punkcie wniosku.

Skargę kasacyjną złożyło także Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzuciło naruszenie prawa materialnego, tj.:

1. art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz pkt 5 lit. a i h u.d.i.p. oraz art. 61 ust. 1 Konstytucji RP - przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że informację publiczną stanowią jedynie informacje o osobach zatrudnionych w organie, które pełnią funkcje publiczne i sprawują „kompetencje decyzyjne”, podczas gdy informacją publiczną objęci są wszyscy pracownicy zatrudnieni w organie i bezczynność w zakresie rozpatrzenia wniosku powinna dotyczyć „jego pkt 3 w całości”;

2. art. 13 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. poprzez błędne zastosowanie prowadzące do zobowiązania organu do „rozpatrzenia pkt 3 wniosku” w terminie miesiąca, podczas gdy ustawowy termin na udostępnienie informacji publicznej wynosi 14 dni.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Stowarzyszenie wniosło o uchylenie wyroku w całości i jego zmianę przez orzeczenie, że informacja o nagrodach przyznanych wszystkim pracownikom organu stanowi informację publiczną oraz zobowiązanie organu do rozpatrzenia wniosku w terminie 14 dni od dnia doręczenia akt organowi, ewentualnie zaś uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA w Warszawie. Ponadto wniesiono o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego przez radcę prawnego, wedle norm przepisanych.

W uzasadnieniu Stowarzyszenie wskazał, że kwestie wynagrodzenia osób piastujących funkcje publiczne – wykonujących określone kompetencje w ramach aparatu władzy - stanowią informację publiczną. Jednocześnie osoby te korzystają z węższej ochrony ich życia prywatnego w zakresie informacji wrażliwych. W rozpatrywanej sprawie stanowisko Sądu pierwszej instancji jest niekonsekwentne, ponieważ Sąd ten twierdzi, że wobec części pracowników organu wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej, jednocześnie wskazując na konieczność ochrony danych osobowych tych pracowników. W ocenie autora skargi kasacyjnej informacja o nagrodach wypłacanych ze środków publicznych w każdym przypadku będzie stanowiła informację publiczną. Dotyczy ona sprawy publicznej oraz majątku, którym dysponuje podmiot zobowiązany. Konieczność ochrony prywatności części pracowników nie pozbawia wnioskowanej informacji charakteru informacji publicznej. Nie było zatem podstaw do uznania, że jedynie część wnioskowanej informacji stanowi informację publiczną. Ponadto autor skargi kasacyjnej wskazał na ustalenie niezgodnego z przepisami u.d.i.p. terminu rozpatrzenia wniosku.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skargę kasacyjną wniesioną w niniejszej sprawie należy rozpoznać na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz⁴ ust. 3 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. 2020, poz. 374 ze zm.), albowiem przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można jej przeprowadzić na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Istota sporu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie czy żądana w punkcie 4 wniosku z 12 lutego 2018 r. informacja „o przyznanych nagrodach pracownikom Ministerstwa w roku 2017 poprzez podanie imienia, nazwiska, kwoty nagrody oraz uzasadnienia przyznania nagrody” jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Skarżący kasacyjnie Minister stoi na stanowisku, że żądana informacja nie jest informacją publiczną, skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie twierdzi, że informacja ta jest w całości informacją publiczną. Natomiast Sąd pierwszej instancji zdaje się, że ostatecznie uznał, iż żądana informacja jest informacją publiczną tylko w części, tj. w zakresie dotyczącym pracowników ministerstwa pełniących funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. a w pozostałym zakresie żądana informacja nie jest informacją publiczną. Z podanych niżej względów Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko skarżącego kasacyjnie Stowarzyszenia.

Informacja o majątku publicznym stanowi informację publiczną. W skład tego majątku wchodzi wynagrodzenia wszystkich pracowników Ministerstwa. Wynagrodzenia wraz ze wszystkimi składnikami (w tym także nagrody za szczególne osiągnięcia) 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 (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.). Skoro wynagrodzenia wszystkich pracowników Ministerstwa wiążą się ze sposobem gospodarowania środkami stanowiącymi majątek publiczny, to należą do kategorii spraw o znaczeniu publicznym, a zatem żądane informacje mieszczą się w szeroko rozumianym pojęciu informacji publicznej. Wnioskowana przez Stowarzyszenie

informacja stanowi informację o wysokości środków pieniężnych wypłacanych z zasobów publicznych na rzecz osób zatrudnionych w Ministerstwie, jest więc informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Mieści się bowiem w pojęciu zasad funkcjonowania organu władzy publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.) w odniesieniu do ciężarów publicznych ponoszonych na utrzymanie aparatu administracyjnego (art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h) u.d.i.p.). W orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie wyrażany jest pogląd, iż wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników w podmiotach państwowych i samorządowych jest jawne. Zasada jawności publicznej gospodarki finansowej stanowi jedną z gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne, wyrażonej w art. 61 ust. 1 Konstytucji R.P. Zatem Stowarzyszenie słusznie twierdzi, że informacja o wysokości wynagrodzeń poszczególnych pracowników, finansowanych ze środków publicznych, w tym również dodatkowych nagród, stanowi informację publiczną. Pogląd ten jest dominujący w orzecznictwie sądów administracyjnych, przykładowo wyrażono go w wyrokach NSA : z 27 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 1577/19, z 14 lutego 2020 r. sygn. akt I OSK 578/19, z 10 grudnia 2019 r. sygn. akt I OSK 240/19, z 26 czerwca 2019 r. sygn. akt I OSK 3451/18, z 19 czerwca 2019 r. sygn. akt I OSK 2929/17, z 19 czerwca 2019 r. sygn. akt 2737/17, z 16 kwietnia 2019 r. sygn. akt 1705/17, z 14 października 2019 r. sygn. akt I OSK 4205/18, z 5 lutego 2019 r. sygn. akt I OSK 840/17, z 28 listopada 2017 r. sygn. akt I OSK 1432/17, z 28 lipca 2017 r. sygn. akt I OSK 1775/16, z 21 listopada 2018 r. sygn. akt I OSK 2945/16, z 27 października 2017 r. sygn. akt I OSK 3193/15 i z 22 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 2273/15.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest też pogląd odmienny, że informacja o wynagrodzeniach (w tym o nagrodach) pracowników sfery publicznej z żądaniem podania ich imienia i nazwiska nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, np. w wyrokach NSA z 10 lipca 2020 r. sygn. akt I OSK 2623/19, z 27 września 2019 r. sygn. akt I OSK 2710/17 i z 19 grudnia 2017 r. sygn. akt I OSK 1380/17. Zdaniem składu orzekającego w niniejszej sprawie pogląd ten nie zasługuje na akceptację. Pogląd ten jest oparty na twierdzeniu, że informacja taka nie jest sprawą publiczną (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.), bowiem dotyczy sprawy prywatnej (ad personam). Tymczasem pojęcia sprawy publicznej nie można wyklądać słownikowo, jako sprawy „dotyczącej

tylko ogółu". Bowiem taki „komunitarystyczny” kierunek wykładni nadmiernie zawęży prawo dostępu do informacji publicznej, czemu przeciwstawia się dominujące orzecznictwo i doktryna. Na akceptację nie zasługuje próba zdefiniowania „sprawy publicznej” jako przeciwieństwo sprawy prywatnej, ponieważ to ostatnie pojęcie, jest równie sporne jak pojęcie definiowane. Należy też zwrócić uwagę na odmienne założenie ustawodawcy, który zakresem informacji publicznej objął również informacje ze sfery prywatności. Wynika to wprost z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., w którym wskazano, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej. Zatem część informacji dotyczącej sfery prywatnej jest informacją publiczną, której udostępnianie podlega jednak ograniczeniu. Ograniczenie to nie obejmuje informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji (art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p.). W tych granicach mieści się także wynagrodzenie pracownika i jego składniki. Gdyby ustawodawca nie uznawał części informacji ze sfery prywatności za informację publiczną, stwierdziłby to wprost, że nie stanowią informacji publicznej informacje ze sfery prywatnej. Podobnie twierdzi M. Bernaczyk, w „Dokument wewnętrzny jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa, Warszawa 2017 r., s XXV-XV,198-199. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego sposób sformułowania wniosku, przez żądanie udostępnienia informacji o wynagrodzeniu pracowników (np. podmiotów publicznoprawnych) z podaniem ich imienia i nazwiska (ich personalizację) nie wpływa na to, że wniosek ten przestaje być wnioskiem o informacje o sposobie wydatkowania środków publicznych. Zatem nadal jest wnioskiem o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. i zasadach funkcjonowania tych podmiotów, majątku publicznym i ciężarach publicznych w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 i pkt. 5 lit. h) u.d.i.p. Nie można także zaakceptować poglądu, że sposób wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia (w tym nagrody) dla pracowników będących funkcjonariuszami publicznymi jest informacją publiczną a sposób wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia (w tym nagrody) dla pracowników niepełniących funkcji publicznych, nie jest informacją publiczną, a do takiej zdaje się sytuacji prowadziłoby zaakceptowanie stanowiska Sądu pierwszej instancji w niniejszej sprawie, który swoją argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, czerpie z obydwu stanowisk prezentowanych w orzecznictwie sądowym. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego każde

wydatkowanie środków publicznych jest sprawą publiczną, bez względu na cel w jakim jest realizowane.

Ochrona prywatności pracowników w zakresie ujawniania wypłacanego im ze środków publicznych wynagrodzenia, powinna być realizowana nie na etapie kwalifikacji żądanych informacji, lecz przez ograniczenie dostępu do tych informacji publicznych na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Prawo do informacji publicznej jest prawem równorzędnym do prawa do prywatności. Kwestie związane z konfliktem między prawem do informacji publicznej a ochroną prawa do prywatności były przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 (OTK-A 2006 r. Nr 3, poz. 30). Przypomnieć trzeba, że zgodnie z powołanym przepisem art. 5 ust. 2 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Informacje dotyczące kwot wynagrodzeń, jak i składników tych wynagrodzeń oraz nagród, które są finansowane ze środków publicznych i wypłacane za wykonywaną pracę, stanowią informację publiczną, niezależnie od tego, czy są to stałe elementy wynagrodzenia, czy fakultatywne lub uznaniowe. Zasada jawności gospodarki środkami publicznymi musi być bezwzględnie przestrzegana przez każdą jednostkę dysponującą publicznymi środkami finansowymi. 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. Zatem, wnioskując o podanie wysokości nagród przyznanych poszczególnym pracownikom Ministerstwa, wnioskodawca żąda udostępnienia informacji o sprawie publicznej. Wobec tego organ ma obowiązek takiej informacji udzielić bądź wydać decyzję o odmowie udostępnienia żądanej informacji publicznej, jeżeli uznaje, że wnioskowana informacja publiczna nie może zostać udostępniona ze względu na dobra prawnie chronione. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przepis art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ogranicza prawo do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej, lecz wówczas należy wydać decyzję administracyjną na podstawie art. 16 ust. 1

u.d.i.p. Tego wymogu nie spełnił Minister będący adresatem wniosku Stowarzyszenia z 12 lutego 2018 r. (pkt 4). Wobec tego, Minister pozostaje w bezczynności w rozpoznaniu punktu 4 tego wniosku. Zatem stosownie do treści art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. został zobowiązany przez Sąd pierwszej instancji do rozpatrzenia punktu 4 wniosku Stowarzyszenia z 12 lutego 2018 r. Jak bowiem wyżej wykazano, żądana w punkcie 4 wniosku informacja jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 3 i pkt. 5 lit. h) u.d.i.p. W konsekwencji stosownie do art. 149 § 1a p.p.s.a. Sąd pierwszej instancji był zobowiązany orzec czy bezczynność Ministra miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nie ma usprawiedliwionych podstaw, dlatego na mocy art. 184 p.p.s.a. ją oddalił.

Natomiast Stowarzyszenie zarzuca Sądowi błędną wykładnię przepisów art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f) i pkt 5 lit. a) i h) u.d.i.p. w zw. z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP polegającą na przyjęciu, że informacje publiczną stanowią jedynie informacje o nagrodach osób zatrudnionych w organie, które pełnią funkcje publiczne i sprawują „kompetencje decyzyjne”, podczas gdy zdaniem Stowarzyszenia zakresem informacji publicznej objęte są informacje o nagrodach wszystkich pracowników ministerstwa, zatem bezczynność Ministra w zakresie rozpatrzenia wniosku powinna dotyczyć jego punktu 4 w całości. Analizując tę kwestię zwrócić należy uwagę na wskazywane przez Stowarzyszenie pojawiające się rozbieżności pomiędzy sentencją a uzasadnieniem zaskarżonego wyroku, jak i wewnętrzną sprzeczność tego ostatniego, szczególnie odnośnie do tego co Sąd pierwszej instancji kwalifikował jako informację publiczną. Na wstępie swoich rozważań Sąd zakwestionował stanowisko organu zawarte w odpowiedzi na skargę, że informacje objęte wnioskiem nie są informacją publiczną, by następnie ograniczyć informację publiczną do osób piastujących funkcje publiczną z określonymi kompetencjami decyzyjnymi. Informacje o wynagrodzeniu pozostałych pracowników ministerstwa wyraźnie Sąd pierwszej instancji wykluczył z kategorii informacji publicznej, nie mniej jednak w sentencji (rozstrzygnięciu) wyroku zobowiązał Ministra do rozpatrzenia całego punktu 4 wniosku, a który dotyczył nagród (wszystkich) pracowników Ministerstwa. Sąd pierwszej instancji wskazywał w uzasadnieniu swojego wyroku na przesłanki udzielenia informacji przetworzonej, a nawet na

konieczność wydania decyzji administracyjnej w przypadku "braku przesłanek dla udzielenia żądanej informacji". Przedstawiona przez Sąd pierwszej instancji argumentacja prowadzi do zatarcia pojęć, a więc tego czym jest i co stanowi informacja publiczna oraz jakie są zasady jej udzielania lub regulacje ograniczające albo nawet włączające jej udzielenie. Z przedstawionej analizy stanowiska Sądu pierwszej instancji wynika co prawda niekonsekwencja co do kwalifikacji żądanych przez Stowarzyszenie informacji, ale ostatecznie przyjąć należy, że Sąd ten uznał, iż żądana informacja jest informacją publiczną tylko w części, tj. w zakresie dotyczącym pracowników ministerstwa pełniących funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. a w pozostałym zakresie żądana informacja nie jest informacją publiczną. Tymczasem przedstawiona powyżej argumentacja sprzeciwia się stanowisku Sądu pierwszej instancji i przemawia za trafnością zarzutu Stowarzyszenia naruszenia art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h) u.d.i.p. w zw. z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

Nie jest natomiast trafny zarzut Stowarzyszenia naruszenia art. 13 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Stowarzyszenie upatruje tego naruszenia w błędnym zobowiązaniu Ministra do rozpatrzenia punktu 4 wniosku (błędnie wskazanego przez Stowarzyszenie w skardze kasacyjnej jako punkt 3) w terminie miesiąca, podczas gdy ustawowy termin na udostępnienie informacji publicznej wynosi 14 dni. Stosownie do treści art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na bezczynność zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu albo do dokonania czynności. Nie budzi wątpliwości, że terminy rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej zostały określone w art. 13 u.d.i.p. Stosownie do jego ust. 1 udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2 u.d.i.p. Zgodnie z ust. 2 art. 13 u.d.i.p. jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że Sąd pierwszej instancji biorąc pod uwagę całą regulację zawartą w art. 13 u.d.i.p., stosownie do okoliczności konkretnej sprawy, może określić w wyroku termin rozpatrzenia wniosku nie późniejszy niż 14 dni, jak i nie dłuższy niż 2 miesiące. Sąd pierwszej instancji przywołał treść art. 13 u.d.i.p. i wskazał że „Określając termin załatwienia sprawy inaczej niż żądano w skardze (tam 14 dni) ustalając miesięczny

termin na rozpatrzenie punktu 4 wniosku miał na uwadze, że udzielenie informacji - jeżeli organ uzna to za możliwe - może wymagać uprzedniego jej przetworzenia.”. Oczywiście kwestię przetworzenia informacji w celu realizacji wniosku na etapie rozpoznawania skargi na bezczynność podmiotu zobowiązanego, należy uznać za przedwczesną, jednak przywołanie tej okoliczności przez Sąd, wskazuje na słuszne przewidywanie tego Sądu co do konieczności poczynienia wielu pracochłonnych czynności przez Ministra, który został zobowiązany do rozpatrzenia wniosku. Świadczy o tym choćby przesłany Stowarzyszeniu wykaz wysokości nagród pracowników ministerstwa (bez podania personaliów), który wynosi 451 pozycji. Zatem Sąd pierwszej instancji nie naruszył art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.i.p., bowiem zasadnie ustalił termin miesięczny mieszczący się w zakresie ustalonym przepisem art. 13 ust. 2 u.d.i.p.

Podsumowując rozważania dotyczące skargi kasacyjnej Stowarzyszenia, zauważyć trzeba, iż zgodnie z art. 184 tej ustawy Naczelny Sąd Administracyjny oddała skargę kasacyjną również w sytuacji, gdy zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawa, to jest gdy nie ulega wątpliwości, że po usunięciu przez Naczelny Sąd Administracyjny błędów zawartych w uzasadnieniu wyroku Sądu pierwszej instancji jego sentencja nie uległaby zmianie. Taka sytuacja ma miejsce w okolicznościach niniejszej sprawy. Częściowa zasadność skargi kasacyjnej Stowarzyszenia, nie może skutkować uchYLENIEM zaskarżonego wyroku. Nie budzi bowiem wątpliwości Naczelnego sądu Administracyjnego, że zakwalifikowanie żądanej w punkcie 4 wniosku z 12 lutego 2018 r. informacji jako informacji publicznej nie podważa zasadności samego rozstrzygnięcia zawartego w punkcie 1 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd zobowiązał organ do rozpatrzenia całego żądania zawartego w punkcie 4 wniosku. Organ stosownie do tego rozstrzygnięcia i mając na względzie treść art. 153 p.p.s.a., będzie zobowiązany rozpatrzyć punkt 4 wniosku, przyjmując, że cała żądana w tym punkcie informacja stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zaskarżony wyrok mimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, dlatego na podstawie art. 184 p.p.s.a. również skargę kasacyjną Stowarzyszenia oddalił.

Sygn. akt III OSK 930/21

W sytuacji oddalenia obydwu skarg kasacyjnych, z braku przesłanek z art. 203 i 204 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wnioski Ministra i Stowarzyszenia o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

[Handwritten signature]

Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ III

Dnia 24 maja 2021 r.
Sygn. akt III OSK 930/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r.pr. Adam Kuczyński
Stowarzyszenie Sieć Obywatelska
Watchdog Polska
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa
(pełn. Stowarzyszenia Sieć Obywatelska
Watchdog Polska)

Sekretariat Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego przesyła odpis wyroku z dnia 12 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 930/21 w sprawie ze skarg kasacyjnych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 331/18 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie na bezczynność Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Kierownik sekretariatu

Z up.



NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
Izba Ogólnoadministracyjna
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 WARSZAWA

OPŁATA POBRANA
TAXE PERCUE-POLOGNE
UMOWA NR 637/WAG/Zam;Publ./32/2018
z dnia 20.09.2018 r.
NADANO W WARSZAWIE

28.05.21



R

24.05.2021
III OSK 930/21
262535 24.05.2021 03 POLECONA ZPO

r.pr. Adam Kuczyński
Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska
Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

245446