



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lipca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie WSA

Ewa Grochowska-Jung
Janusz Walawski (sprawozdawca)
Danuta Kania

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 27 lipca 2016 r.
sprawy ze skargi Fundacji Wspierania Rozwoju Wspinaczki „Wspinka” w Nowym
Sączu
na bezczynność Polskiego Związku Alpinizmu
w przedmiocie dostępu do informacji publicznej

- 1. zobowiązuje Polski Związek Alpinizmu do rozpatrzenia wniosku Fundacji Wspierania Rozwoju Wspinaczki „Wspinka” w Nowym Sączu z dnia 11 maja 2015 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;**
- 2. stwierdza, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Ewa Kowalska
starszy specjalista

UZASADNIENIE

Fundacja Wspierania Rozwoju Wspinaczki „Wspinka” w Nowym Sączu (dalej Fundacja), w formie elektronicznej, w dniu 11 maja 2015 r. przesłała do Polskiego Związku Alpinizmu (dalej PZA) wniosek o udostępnienie informacji publicznej poprzez przesłanie na podany adres e-mail kopii wszystkich umów wraz z załącznikami, które zostały zawarte z Włodzimierzem Porębskim (działającym jako Dyrektor Operacyjny IŚW Nasze Skały) w okresie do 1 stycznia 2008 r. do 11 maja 2015 r., w szczególności umów o pracę, umów cywilno-prawnych (np. o dzieło, zleceń, menadżerskich itp.), umów przeniesienia praw autorskich i in.

PZA w e-mailu z dnia 25 maja 2015 r. poinformował Fundację, że Włodzimierz Porębski jest osobą prywatną zatrudnioną w PZA. Ujawnienie jego wynagrodzenia oraz innych danych jest naruszeniem ustawy o ochronie danych osobowych. Nie wykonuje on zadań publicznych i nie jest też osobą, w stosunku do której wymaga się składania oświadczenia majątkowego zgodnie z odrębnymi przepisami.

Fundacja wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność PZA w przedmiocie wniosku z dnia 11 maja 2015 r. o udostępnienie informacji publicznej w zakresie w nim określonym, zarzucając naruszenie przez PZA art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 z późn. zm.).

Fundacja wniosła o zobowiązanie PZA do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 11 maja 2015 r. i zasądzenie na jej rzez kosztów postanowienia.

PZA, reprezentowany przez pełnomocnika, w odpowiedzi na skargę wniósł o jej odrzucenie na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), bowiem wnioskowane informacje nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej i z tej przyczyny nie podlegają udostępnieniu w trybie tej ustawy, a zatem sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego, względnie o oddalenie skargi na podstawie art. 151 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ze względów, o których mowa w pkt 1

powyżej, a ponadto z uwagi na prywatność osoby, której dane dotyczą, jak też ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, tj. PZA.

Pełnomocnik PZA wniósł również o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Fundacja w piśmie procesowym z dnia 25 stycznia 2016 r. podtrzymała stanowisko przedstawione w uzasadnieniu skargi i ponadto podała, że wbrew twierdzeniu pełnomocnika PZA żądane informacje stanowią informację publiczną i nie jest prawdą, że wypłacane Włodzimierzowi Porębskiemu wynagrodzenie z tytułu zawartych z nim umów nie jest finansowane ze środków publicznych. Zdaniem Fundacji PZA nie jest przedsiębiorcą, co oznacza, że zawierane przez PZA umowy nie korzystają z ochrony objętej tajemnicą handlową.

W tym miejscu podać należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 15 lutego 2016 r. sygn. akt II SAB/Wa 1130/15 dopuścił Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie do udziału w sprawie w charakterze uczestnika postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie swojej właściwości przez kontrolę działalności administracji publicznej (...), przy czym § 2 cytowanego przepisu stanowi, iż kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Ponadto na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) – dalej P.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 – 4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a.

Zgodnie z art. 119 pkt 4 P.p.s.a., sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem skargi jest bezczynność PZA w sprawie udostępnienia informacji publicznej.

Zgodnie art. 149 § 1 pkt 1 i pkt 3 oraz § 1a P.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1 – 4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a: stwierdza, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Ze stanem beczynności organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ (podmiot obowiązany) nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 października 2011 r., II SAB/Wa 277/11, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl).

Podkreślić należy, że skuteczność wniesienia skargi na beczynność w przedmiocie udzielenia informacji publicznej nie jest uzależniona od wcześniejszego złożenia jakiegokolwiek środka zaskarżenia. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058), przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się jedynie do decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej. Z przepisu tego wynika zatem, że jego pozostałe przepisy nie mają zastosowania do pozostałych czynności podejmowanych w trybie powołanej powyżej ustawy, które mają charakter czynności materialno-technicznych w rozumieniu przepisu art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. Pomimo, iż warunkiem skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego na akty lub czynności, o których mowa w przywołanym przepisie, zgodnie z art. 52 § 3 P.p.s.a. jest wcześniejsze wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, jednak beczynność nie wchodzi w zakres pojęcia „akty lub czynności”. Skoro ustawa nie przewiduje dodatkowych środków prawnych przeciwko czynnościom podejmowanym przez organy w przedmiocie udzielenia informacji publicznej (poza odwołaniem od decyzji o odmowie udzielenia takiej informacji) to należy uznać, że skarga na beczynność jest dopuszczalna bez wezwania do usunięcia naruszenia prawa. (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 601/05, dostępne jw.).

Ogólną zasadą, wynikającą z art. 61 Konstytucji RP jest dostęp do informacji publicznej. Wszelkie wyjątki od tej zasady winny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości winny przemawiać na rzecz dostępu do informacji publicznej.

Podkreślić należy, że prawo dostępu do informacji publicznej jest publicznym prawem każdego, realizowanym na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustawa ta w kompleksowy sposób reguluje zagadnienie dostępu do informacji publicznej, określa zarówno zakres podmiotowy i przedmiotowy jej stosowania oraz zasady i tryb udostępniania informacji publicznej. Należy przy tym wskazać, że zakres stosowania ustawy wytycza tylko dostęp do informacji publicznej nie zaś publiczny dostęp do wszelkich informacji.

W myśl przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, realizacja prawa do informacji publicznej jest uzależniona od jednoczesnego, kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek:

- przedmiotem żądania udostępnienia informacji musi być informacja publiczna w rozumieniu art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 2 powołanej ustawy;
- adresatem żądania udostępnienia informacji publicznej na zasadach tej ustawy winien być podmiot obowiązany do jej udostępnienia, tj. zgodnie z art. 4 ust. 1 przedmiotowej ustawy „władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, a ponadto organizacje związkowe i pracodawców oraz partie polityczne (ust. 2);
- obowiązane do udostępnienia informacji publicznej zgodnie z art. 4 ust. 3 powołanej ustawy są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2 będące w posiadaniu tejże informacji.

W świetle powyższych przepisów zadaniem Sądu było ustalenie, czy w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy podmiot, do którego skierowano wniosek o udostępnienie informacji publicznej, jest podmiotem obowiązany do jego załatwienia w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz czy żądana informacja ma charakter informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 tej ustawy.

Ustawodawca w ustawie o dostępie do informacji publicznej wyodrębnił podmioty obowiązane do udzielania informacji publicznej według dwóch kryteriów. Pierwsze kryterium ma charakter ustrojowo-organizacyjny i dotyczy każdego, kto podmiotowo stanowi władzę publiczną lub sprawowanie władzy publicznej stanowi przedmiot jego działania. Drugie kryterium posiada charakter funkcjonalny i w związku z tym sama funkcja wykonywania zadań publicznych kwalifikuje dany podmiot prawa do obowiązku udzielania informacji publicznej.

Do ustalenia, czy określony podmiot jest obowiązany do udzielenia informacji na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, konieczne jest zbadanie istnienia dwóch przesłanek. Po pierwsze, czy jest to podmiot wykonujący

zadania publiczne, po drugie, czy w ramach wykonywania tych zadań wytwarza lub pozyskuje informacje publiczne.

W świetle art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ulega wątpliwości, że PZA jest podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, o ile jest w jej posiadaniu, a przepisy prawa na to zezwalają.

W związku z żądaniem Fundacji udostępnienia informacji w zakresie i formie określonym w jej wniosku należało rozstrzygnąć, czy żądane dokumenty stanowią informację publiczną.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w jej art. 6. W świetle tego przepisu informacją publiczną będzie 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. Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Są nimi zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Jednocześnie na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, władza publiczna lub inny podmiot w niej wskazany obowiązany jest do udzielenia żądanej informacji publicznej, która jest w jego posiadaniu (art. 4 ust. 3 ustawy), w sposób i formie wskazanej we wniosku bądź do wydania decyzji o odmowie jej udostępnienia w oparciu o art. 16 tej ustawy.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. d) ustawy o dostępie do informacji publicznej, udostępnieniu podlega informacja o majątku publicznym, w tym o majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5, pochodzącym z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a) – c), oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach.

W rozpoznawanej sprawie żądanie udostępnienia informacji odnosi się do udostępnienia kopii wszystkich umów, które zostały zawarte przez PZA z Włodzimierzem Porębskim i związanych z nimi wydatkami.

Zgodnie z ust. 3 Statutu Polskiego Związku Alpinizmu, PZA jest zarejestrowanym związkiem stowarzyszeń kultury fizycznej i posiada osobowość prawną.

Natomiast ust. 28 statutu stanowi, że majątek PZA powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dotacji, dochodów z własnej działalności,

w tym gospodarczej prowadzonej według zasad określonych w odrębnych przepisach, dochodów z majątku PZA oraz z ofiarności publicznej.

Z powyższego wynika, że jednym ze źródeł finansowania działalności PZA są m. in. dotacje z budżetu państwa (środki publiczne), co oznacza, że ich wydatkowanie podlega kontroli społecznej. Skoro tak, to zawierane przez PZA umowy o charakterze odpłatnym podlegają takiej kontroli i stanowią one informację publiczną.

Podkreślić należy, że przy tak sformułowanym ust. 28 Statutu PZA nie sposób rozróżnić jaka działalność PZA finansowana jest z dotacji, a jaka z innych środków stanowiących majątek PZA. Na taką ocenę nie ma wpływu oświadczenie głównej księgowej PZA z dnia 7 marca 2016 r., które odnosi się wyłącznie do wynagrodzenia Włodzimierza Porębskiego i zawiera stwierdzenie, że nie jest ono realizowane w ramach umowy zawartej z Ministerstwem Sportu i Turystyki. Zasady finansowania poszczególnych zadań PZA powinny wynikać wprost ze statutu. W przypadku braku takiego uregulowania oraz w związku z uznaniem, że PZA jest podmiotem obowiązującym do udostępnienia informacji publicznej, PZA powinien działać na podstawie ustawy o dostępie informacji publicznej.

PZA zatem błędnie ocenił, że żądane przez Fundację informacje nie stanowią informacji publicznej. Podlegały one zatem udostępnieniu chyba, że korzystają one z ochrony przewidzianej w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który stanowi, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

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 w przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Jednakże w takim przypadku podmiot obowiązany jest do wydania decyzji administracyjnej na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Reasumując stwierdzić należy, że PZA pozostaje w bezczynności, albowiem nie rozpatrzył wniosku Fundacji z dnia 11 maja 2015 r. na zasadach i w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W ocenie Sądu bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, albowiem wynikała z błędnej oceny wniosku skarżącego, że żądana informacja nie jest

informacją publiczną, a udzielona skarżącemu informacja stanowiła w pełni realizację jego wniosku o udostępnienie informacji publicznej w formie w nim określonej.

Rozpatrując ponownie sprawę organ zobowiązany jest uwzględnić powyższe rozważania i załatwić sprawę na zasadach i w trybie określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Mając powyższe na względzie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a P.p.s.a, orzekł, jak w sentencji wyroku.



W oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Ewa Kowalska

starszy specjalista