

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa
Wydział II

II SAB/Wa 331/18


201812210192



H. R. B.

OPLATA POBRANA
TAXE PERÇUE - POLOGNE
Umowa z Poczta Polska S.A.
ID nr 377880/W

POLECONA



RU

R

STOWARZYSZENIE SIĘC OBYWATELSKA -WATCHDOG
POLSKA Z SIEDZIBĄ W WARSZAWIE

UL. URSYNOWSKA 22/2
02-605 WARSZAWA

(00)459007734539188852

Godziny urzędowania	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ - 15 ³⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰
Telefon	22 553 70 70	Wydz. I - IV, VII ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22	
	Radom 48 368 99 08	Wydz. V i VI ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37	
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	Radom 48 368 99 18	
		czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl			

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4
WYDZIAŁ II

27.12.18

Dnia 21 grudnia 2018 r.
Sygn. akt II SAB/Wa 331/18

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

**Stowarzyszenie Sieć Obywatelska -Watchdog
Polska**
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

DORĘCZENIE ODPISU SKARGI KASACYJNEJ

W wykonaniu zarządzenia z dnia 20 grudnia 2018 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza Skarżącemu - odpis skargi kasacyjnej z dnia 19 grudnia 2018 r. wniesionej przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego reprezentowanego przez r. pr. Krystynę Górską, od wyroku z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska -Watchdog Polska na bezczynność Ministra Kultury i Dziedzictwa przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 12 lutego 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Sprawa zostanie rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, jeżeli żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od doręczenia odpisu skargi kasacyjnej nie zażąda przeprowadzenia rozprawy (art. 182 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 r. poz. 1302). Na posiedzeniu niejawnym Naczelny Sąd Administracyjny rozpozna skargę kasacyjną w składzie trzech sędziów.

Maryja Wiśniewska

Sekretarz

POUCZENIE

1. Strona, która nie wniosła skargi kasacyjnej, może wnieść do wojewódzkiego sądu administracyjnego odpowiedź na skargę kasacyjną w terminie 14 dni od doręczenia jej odpisu skargi kasacyjnej (art.

WSA/dor.6 - doręczenie odpisu skargi kasacyjnej/doręczenie odpisu skargi kasacyjnej zawierającej oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy

179 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, zwanej dalej „p.p.s.a.”). Oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem pocztowym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo w 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, jak również złożenie pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu (art. 83 § 3 i 4 p.p.s.a.).

2. Odpowiedź na skargę kasacyjną powinna być złożona do Sądu z odpisami dla każdego z wnoszących skargę kasacyjną. Odpisem pisma jest każdy dalszy jego egzemplarz, zgodny z oryginałem. Mogą to być uwierzytelnione (poświadczone za zgodność z oryginałem) fotokopie bądź uwierzytelniony wydruk poczty elektronicznej.
3. W przypadku, gdy strona wnosząca skargę kasacyjną zrzekła się rozprawy, strona, która nie wniosła skargi kasacyjnej w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu skargi kasacyjnej może zażądać przeprowadzenia rozprawy (art. 182 § 2 p.p.s.a.).

0DPI/S

MINISTERSTWO
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
Biuro Dyrektora Generalnego

Warszawa, 18 grudnia 2018 r.

Naczelny Sąd Administracyjny

ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

za pośrednictwem

Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie

ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący: Stowarzyszenie Sieć Obywatelska

Watchdog Polska w Warszawie

ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

Organ: Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

ul. Krakowskie Przedmieście 15/17
00-071 Warszawa

zastępowany przez radcę prawnego Krystynę Górską

Sygn. akt II SAB/Wa 331/18

Skarga kasacyjna organu

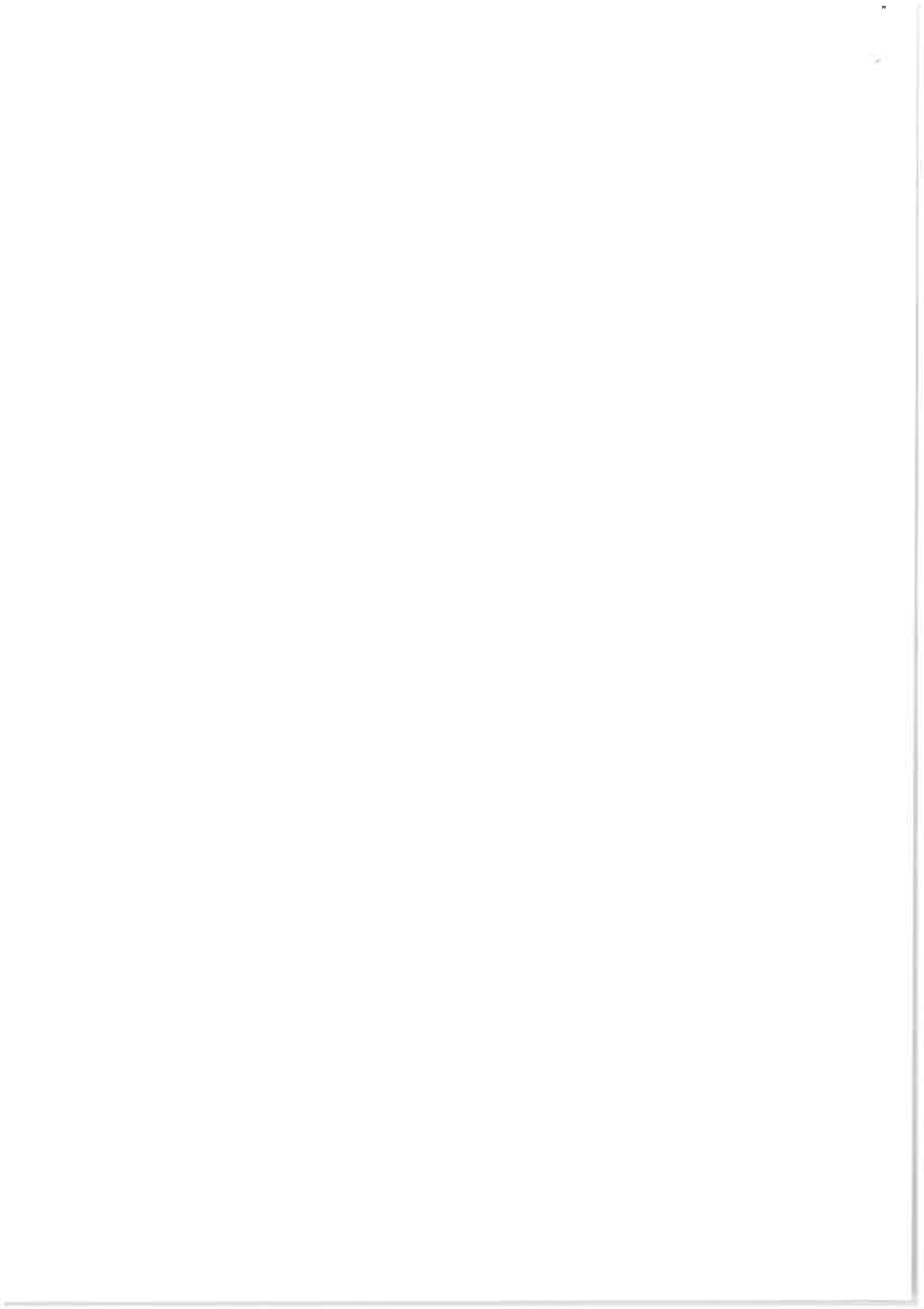
W imieniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, na podstawie pełnomocnictwa znajdującego się w aktach, zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2018 r., II SAB/Wa 331/18, doręczony wraz z uzasadnieniem w dniu 20 listopada 2018 r.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucam:

1. naruszenie przepisów postępowania, które miało 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., poprzez ich niewłaściwe

Informacja dotycząca zasad przetwarzania danych osobowych przez Administratora oraz praw osób, których dane są przetwarzane została zamieszczona na stronie <http://bip.mkidn.gov.pl> w zakładce ochrona danych osobowych.

ul. Krakowskie Przedmieście 15/17, 00-071 Warszawa.



zastosowanie polegające na zobowiązaniu organu do rozpatrzenia w całości pkt 4 wniosku z dnia 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. naruszenie 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.”); poprzez 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.

i wnoszę o:

1. uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości oraz oddalenie skargi na bezczynność;

ewentualnie o:

2. uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania;

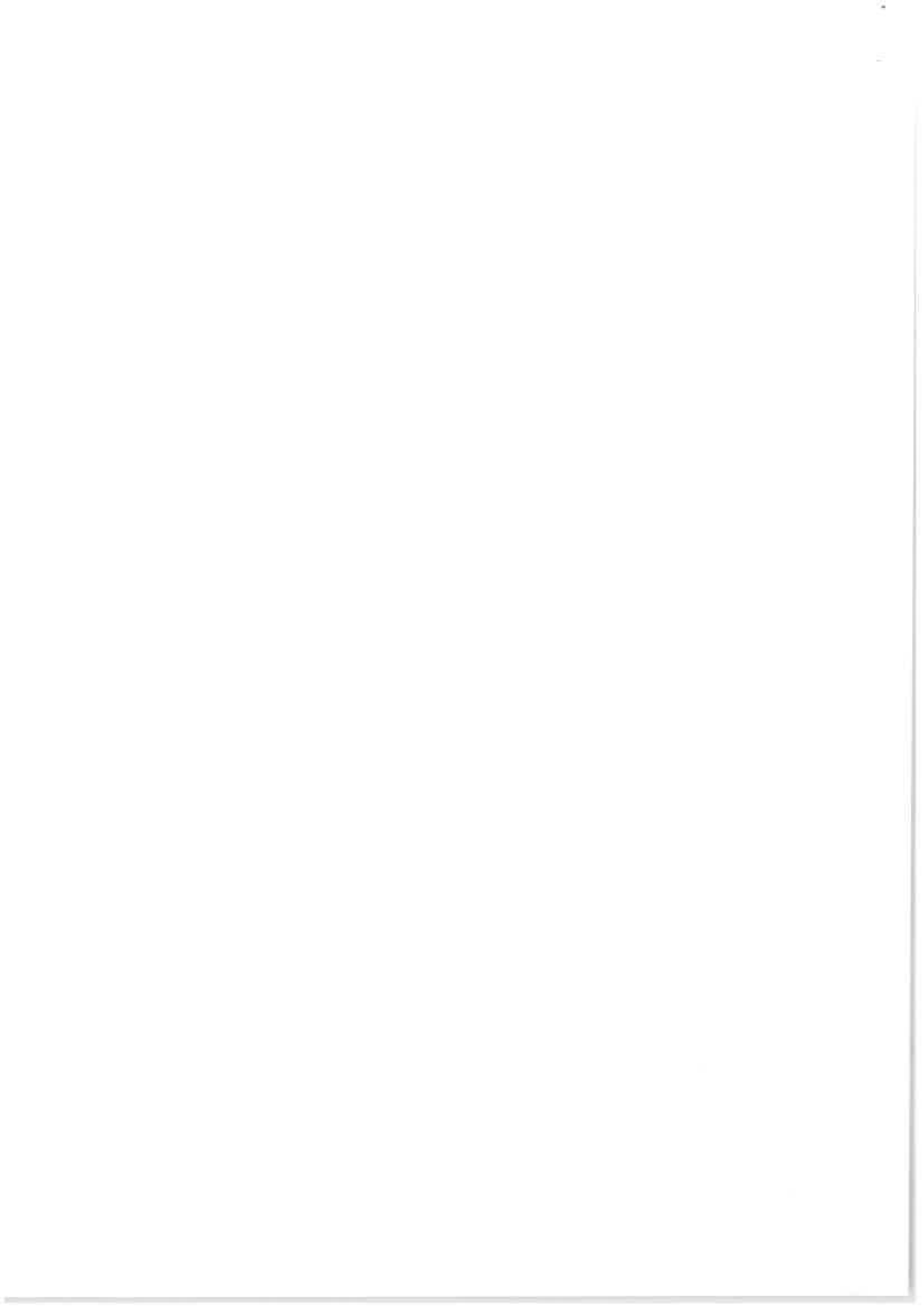
a w każdym przypadku o:

3. zasądzenie do skarżącego Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska w Warszawie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych;
4. rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

Uzasadnienie

Zaskarżonym orzeczeniem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: „WSA”) zobowiązał Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: „MKiDN”) do rozpatrzenia w całości pkt 4 wniosku z dnia 12 lutego 2018 r. złożonego przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie. Wskazany punkt 4. wniosku dotyczył „*informacji o przyznanych nagrodach pracownikom Ministerstwa w roku 2017 poprzez podanie imienia, nazwiska, kwoty nagrody oraz uzasadnienia przyznania nagrody*”. W uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia WSA wskazał na konieczność rozróżnienia pracowników, którym przysługują tzw. kompetencje decyzyjne (tj. osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p.), oraz

Informacja dotycząca zasad przetwarzania danych osobowych przez Administratora oraz praw osób, których dane są przetwarzane została zamieszczona na stronie <http://bip.mkidn.gov.pl> w zakładce ochrona danych osobowych.



pozostałych pracowników ministerstwa, nieposiadających takiego statusu. W stosunku do drugiej grupy WSA stwierdził, że żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, a odmowa jej udzielenia nie wymaga wydania decyzji administracyjnej w trybie art. 16 u.d.i.p. Niemniej jednak, Sąd ten zobowiązał organ do rozpatrzenia ww. punktu 4. wniosku z dnia 12 lutego 2018 r., stwierdzając jednocześnie bezczynność w tym zakresie. Ponadto WSA wskazał na konieczność ewentualnego rozważenia przez organ kwestii związanych z ochroną danych osobowych, względnie ustalenia, czy informacja wymaga przetworzenia, zaznaczając przy tym, że rozstrzygnięcie odmowne winno przybrać formę decyzji administracyjnej.

W ocenie skarżącego kasacyjnie nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w zaskarżonym orzeczeniu.

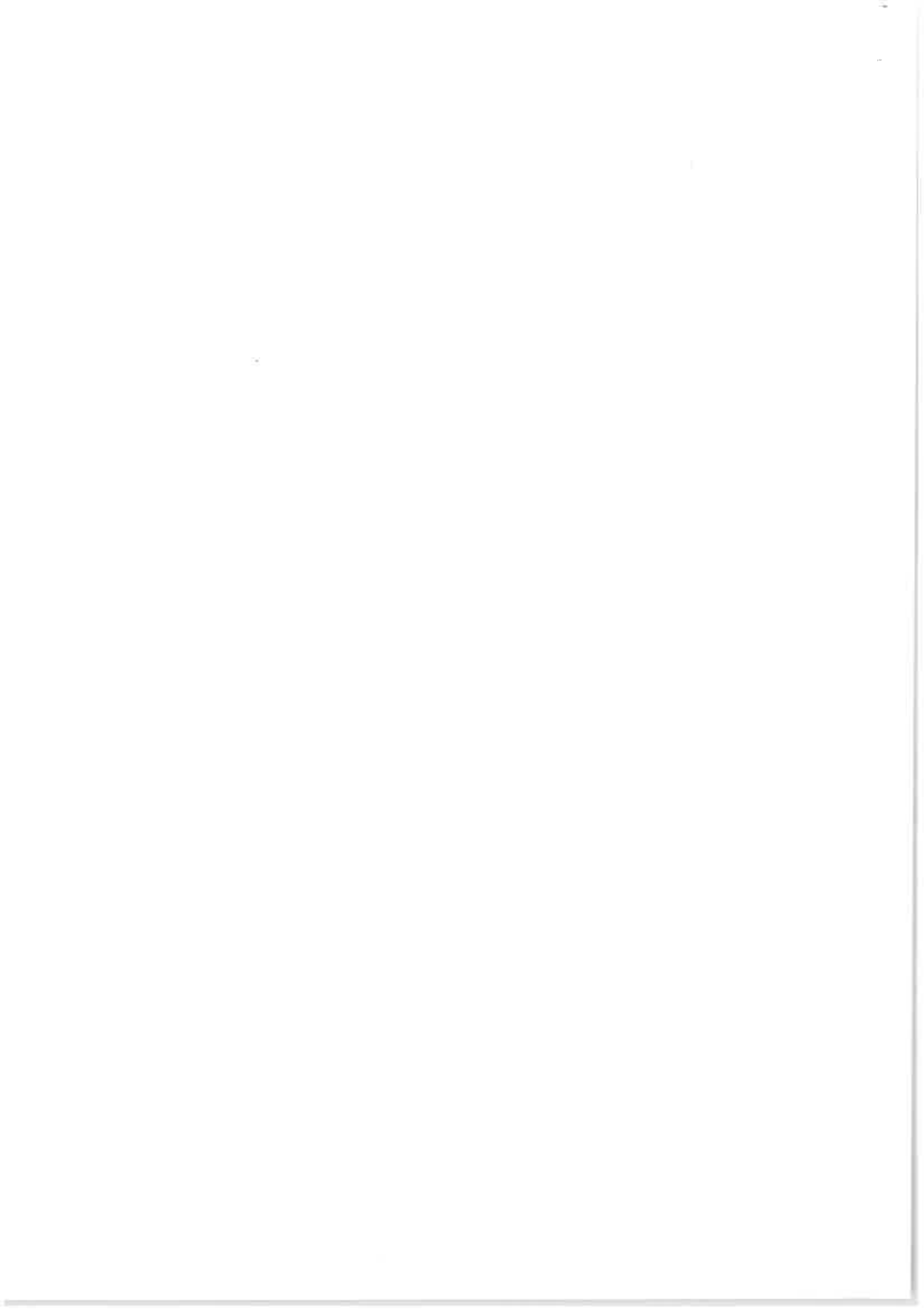
W pierwszej kolejności podkreślić wypada, że – zdaniem organu – WSA dokonał w niniejszej sprawie błędnej wykładni art. 5 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., przyjmując, iż przedmiotem żądania zawartego punkcie 4. wniosku z dnia 12 lutego 2018 r. było uzyskanie informacji publicznej. Natomiast, w ocenie skarżącego kasacyjnie, informacje objęte wskazanym żądaniem (tj. *„informacje o przyznanych nagrodach pracownikom Ministerstwa w roku 2017 poprzez podanie imienia, nazwiska, kwoty nagrody oraz uzasadnienia przyznania nagrody”*) – jako dotyczące sfery *ad personam* – nie stanowiły informacji publicznej i tym samym nie podlegały udostępnieniu w odniesieniu do wszystkich pracowników Ministerstwa, bez jakiegokolwiek dyferencjacji w oparciu o kryterium sprawowanej funkcji bądź przyznanych kompetencji. Przedstawioną powyżej wykładnię art. 5 ust. 2 u.d.i.p. zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10 (CBOSA¹) w odniesieniu do żądania udostępnienia informacji o wysokości nagród przyznanych zastępcy komendanta straży miejskiej, a więc osoby, która z pewnością mieści się w kategorii osób pełniących funkcję publiczną (art. 5 ust. 2 zd. drugie u.d.i.p.).

Tożsame stanowisko prezentuje P. Sitniewski, wskazując, że *„nie istnieje w ustawie o dostępie do informacji publicznej norma, która upoważniałaby do ujawnienia zindywidualizowanej listy płac wszystkich osób zatrudnionych w jednostce korzystającej ze środków publicznych (...) ale oczywiście istnieje obowiązek ujawnienia, jakie są przewidziane widełki wypłaty dla danego stanowiska”* (zob. P. Sitniewski, *„Zakres zadań i funkcji osoby pełniącej funkcję publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem granic jawności wynagrodzenia tych osób – wyniki badań”*, Samorząd Terytorialny 1-2/2015, s. 120).

Wbrew stanowisku wyrażonemu przez WSA, powyższą argumentację – na kanwie analogicznego, jak w niniejszej sprawie, stanu faktycznego – podzielił Naczelny Sąd Administracyjny, wyraźnie wskazując: *„w istocie wniosek skarżącego dotyczył wskazania*

¹ Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

Informacja dotycząca zasad przetwarzania danych osobowych przez Administratora oraz praw osób, których dane są przetwarzane została zamieszczona na stronie <http://bip.mkidn.gov.pl> w zakładce ochrona danych osobowych.



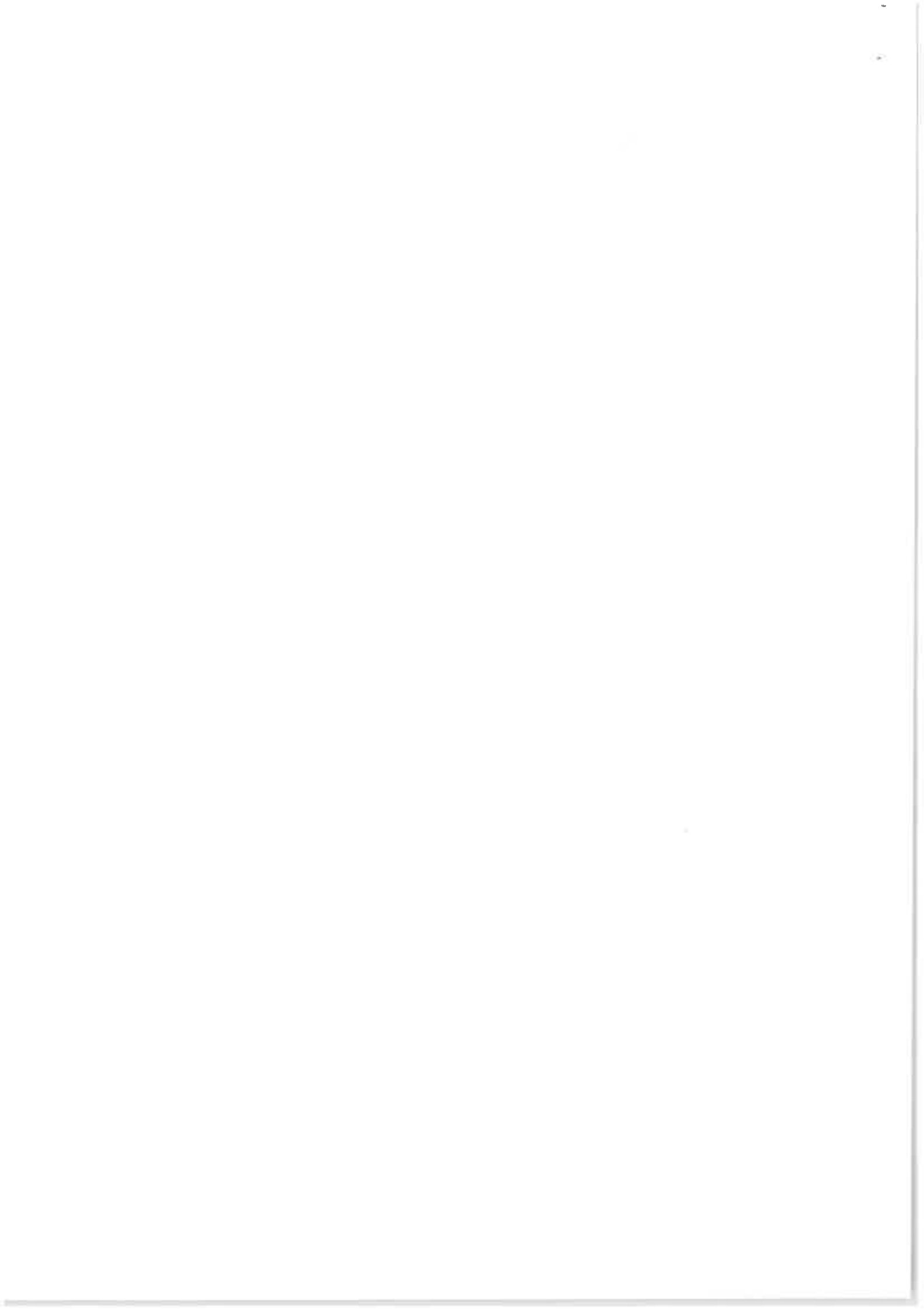
wysokości przyznanych nagród wszystkim pracownikom urzędu oznaczonych z imienia i nazwiska - dotyczył zatem w sposób bezpośredni sfery »ad personam« (...) **Przedmiotem zainteresowania skarżącego okazała się być zatem - nie jawność wydatkowania środków publicznych na nagrody pracowników urzędu, a wysokość tych nagród dla wskazanych konkretnie osób.** Żądanie ujawnienia prywatnych danych dotyczących zatrudnionego pracownika nie jest tożsame z żądaniem niespersonifikowanej informacji o wysokości środków finansowych przeznaczanych na działalność i funkcjonowanie organu, czyli ciężarach publicznych wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h u.d.i.p. Dla uzyskania informacji o sposobie i wysokości wydatkowania finansów publicznych nie jest konieczna znajomość poszczególnych składników wynagrodzenia konkretnych osób” (tak NSA w wyr. z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1380/17, CBOSA, podkreśl. K. G). Jednocześnie, co należy podkreślić, Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że również przez wzgląd na sposób sformułowania wniosku należało przyjąć, że żądane informacje na stanowią informacji publicznej.

Zaznaczyć przy tym jeszcze wypada, że stanowisko wyrażone w zacytowanym orzeczeniu odnosiło się zarówno do pracowników posiadających tzw. kompetencje decyzyjne (np. wójt, jego zastępca, skarbnik, kierownik Urzędu Stanu Cywilnego etc.), jak i do pozostałej grupy pracowników – objętej ochroną związaną z prywatnością, która wynika z art. 5 ust. 2 zd. pierwsze u.d.i.p. Z powyższego wynika, że niezależnie od statusu osób, których potencjalnie może dotyczyć wniosek o udzielenie informacji publicznej, żądanie – tak, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie – przedstawienia *de facto* zindywidualizowanej listy przyznanych nagród nie może być uznane za żądanie udzielenia informacji publicznej. W takim bowiem przypadku wnioskodawca zmierza li tylko do uzyskania informacji *ad personam* (podobnie, jak się wydaje, wypowiedział się WSA w Rzeszowie w wyr. z dnia 8 maja 2018 r., II SAB/Rz 32/18, CBOSA). W takim przypadku odmowa udzielenia żądanych informacji nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, zgodnie z przywołanym stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, organ nie jest zobowiązany do jej udzielenia i nie musi w takiej sytuacji wydawać rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej.

Jedynie na marginesie należy podkreślić, że rzeczona ustawa zapewnia dostęp do informacji publicznej, nie zaś publiczny dostęp do informacji (por. post. WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2004 r., II SAB/Wa 2/04, CBOSA), a korzystanie z prawa do informacji publicznej nie powinno odbywać się w innym celu aniżeli troska o dobro publiczne (por. np. wyr. NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15, CBOSA).

W związku z powyższym, zdaniem MKiDN, w niniejszej sprawie organ nie dopuścił się bezczynności, ponieważ z jednej strony zrealizował wniosek w zakresie, w jakim dotyczył on rzeczywiście uzyskania informacji publicznej (tj. informacji o sposobie wydatkowania majątku Skarbu Państwa na wypłatę nagród pracownikom ministerstwa – art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. a) i h) u.d.i.p.), a z drugiej poinformował pisemnie wnioskodawcę o odmowie udzielenia pozostałych informacji, przy czym – z uwagi na to, że informacje te nie miały charakteru informacji publicznych

Informacja dotycząca zasad przetwarzania danych osobowych przez Administratora oraz praw osób, których dane są przetwarzane została zamieszczona na stronie <http://bip.mkiidn.gov.pl> w zakładce ochrona danych osobowych.



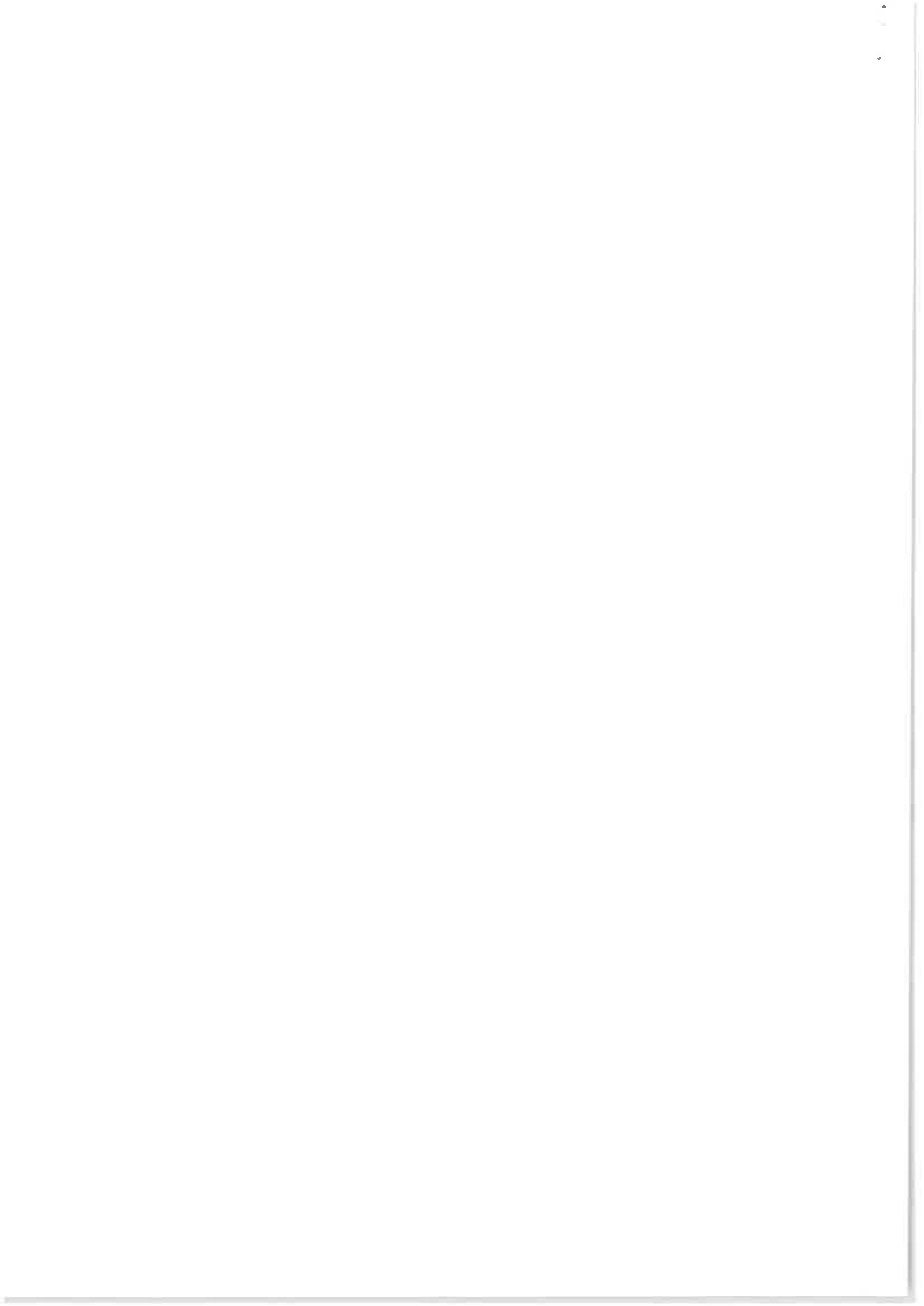
– organ nie był zobowiązany do wydania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej (por. np. wyr. WSA w Poznaniu z dnia 6 grudnia 2017 r., II SAB/Po 101/17, CBOSA). W konsekwencji, stanowiska zajętego przez Sąd I instancji nie sposób zaaprobować.

Niezależnie jednak od powyższego, w ocenie skarżącego kasacyjnie, nawet podzielenie stanowiska WSA odnośnie do tego, że MKiDN zobowiązany był do udzielenia informacji o wysokości nagród wypłaconych pracownikom, posiadającym tzw. kompetencje decyzyjne, z przyporządkowaniem określonych kwot do imiennie wskazanych osób, względnie do wydania w tym zakresie odmownej decyzji administracyjnej, w razie niewykazania interesu w uzyskaniu informacji przetworzonej (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.) bądź z uwagi na ochronę danych osobowych, nie zmienia faktu, iż zaskarżone orzeczenie jako wadliwe nie może się ostać. Podkreślenia wymaga jednak, że przedstawiona w tym miejscu argumentacja ma walor subsydiarny.

Mianowicie, Sąd I instancji w pkt 1. sentencji zaskarżonego wyroku zobowiązał organ do rozpatrzenia pkt 4 wniosku z dnia 12 lutego 2018 r., który – jak już wspomniano – dotyczy udzielenia informacji o nagrodach przyznanych wszystkim pracownikom, mimo iż – zdaniem sądu – wniosek ten nie mógł być w pełni uwzględniony (s. 7 uzasadnienia). Powyższe, w cenie skarżącego kasacyjnie, skutkowało naruszeniem art. 3 §2 pkt 8 p.p.s.a. w zw. z art. 149 §1 pkt 1 i §1a p.p.s.a., ponieważ WSA stwierdził beczynność organu także w zakresie, w jakim ona nie wystąpiła (choć należy podkreślić, że zdaniem skarżącego kasacyjnie beczynność nie wystąpiła w żadnym zakresie). Zważywszy na to należy podkreślić, że *„aby można było mówić o beczynności organu w udostępnieniu informacji publicznej należy przede wszystkim ustalić, czy na organie ciążył obowiązek podjęcia stosownego aktu lub czynności, tzn. czy wniosek o udostępnienie informacji publicznej skierowany został do podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia, a także zbadać, czy żądana informacja stanowi informację publiczną”* (tak WSA w Warszawie w wyr. z dnia 10 maja 2018 r., VIII SAB/Wa 12/18, CBOSA). W razie ustalenia, że powyższe okoliczności nie zachodzą, a – jak już wskazywano – w orzecznictwie nie ma sporu co do tego, że imienna lista płac pracowników (analogicznie imienna lista nagród przyznanych takim pracownikom), niebędących osobami pełniącymi funkcje publiczne, nie stanowi informacji publicznej, a na organie nie ciąży obowiązek jej udzielenia ani wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie odmowy. Winien on jedynie pisemnie poinformować wnioskodawcę o odmowie, co w niniejszej sprawie nastąpiło.

W takiej sytuacji nie sposób uznać, że skarżący kasacyjnie pozostawał w beczynności w odniesieniu do całości żądania zawartego w pkt 4 wniosku z dnia 12 lutego 2018 r. W konsekwencji, stwierdzenie ewentualnej beczynności mogło nastąpić jedynie co do określonego zakresu żądanych informacji, tj. co do informacji o wysokości nagród osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 zd. drugie u.d.i.p. (por. np. wyr. WSA w Kielcach z dnia 26 lipca 2018 r., II SAB/Ke 36/18, CBOSA, który wskazał na częściowe pozostawanie organu w beczynności w stosunku do realizacji żądania udzielenia informacji publicznej). Powyższe, zdaniem skarżącego, powinno znaleźć odzwierciedlenie w sentencji zaskarżonego orzeczenia. Jednocześnie zwrócić

Informacja dotycząca zasad przetwarzania danych osobowych przez Administratora oraz praw osób, których dane są przetwarzane została zamieszczona na stronie <http://bip.mkidn.gov.pl> w zakładce ochrona danych osobowych.



należy uwagę na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, który wskazał, że „nieuprawnione i niemożliwe jest bowiem zobowiązanie organu do dokonania czynności, która została już dokonana” (wyr. WSA w Łodzi z dnia 14 lutego 2018 r., II SAB/Łd 236/17, CBOSA).

Skoro zatem MKiDN poinformował pisemnie wnioskodawcę o nieudzieleniu informacji publicznej, to z całą pewnością w odniesieniu do pracowników nieposiadających ww. kompetencji decyzyjnych nie pozostaje on w bezczynności. Co więcej, jako że żądania informacja nie miała charakteru informacji publicznej, lecz była informacją *ad personam* z przepisy u.d.i.p. nie wynikał obowiązek ich udostępnienia, którego organ nie spełnił. Jednocześnie, co należy podkreślić, realizacja zobowiązania zawartego w pkt 1. sentencji skutkowałaby koniecznością dokonania czynności, której organ już dopełnił na etapie poprzedzającym zainicjowanie postępowania sądowoadministracyjnego. W tym stanie rzeczy, zdaniem skarżącego kasacyjnie, zaskarżone orzeczenie nie odpowiada prawu, a zatem nie powinno się ostać.

Mając zatem powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

RADCA PRAWNY
Krzyszyna Górka

Załączniki:

- odpis skargi kasacyjnej;
- dowód uiszczenia wpisu.

