

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 stycznia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Anna Sokołowska
Sędziowie	Sędzia WSA Wiesława Achrymowicz, Sędzia WSA Bolesław Stachura (spr.)
Protokolant	starszy inspektor sądowy Anna Kalisiak

po rozpoznaniu w Wydziale I na rozprawie w dniu 15 stycznia 2025 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą
w Warszawie
na decyzję Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie
z dnia 7 października 2024 r. nr DR.0172.52.2024
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. uchyla zaskarżoną decyzję;
2. zasądza od Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie na rzecz strony skarżącej Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie kwotę 680 (sześćset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem
REFERENT STAZYSTA

Anna Koester

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie (organ) odmówił Stowarzyszeniu Sieć Obywatelska Watchdog Polska (wnioskodawca, skarżący) udostępnienia informacji publicznej o łącznie wypłaconych wynagrodzeniach Dariuszowi Mateckiemu (D.M), niezależnie z jakiego tytułu, od 2015 r. do dnia złożenia wniosku.

Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, że 23 września 2024 r. wnioskodawca zwrócił się do organu o udostępnienie opisanej wyżej informacji. Wnioskodawca zażądał udostępnienia powyższej informacji w formie elektronicznej i przesłanie poprzez ePUAP na wskazaną we wniosku skrzynkę.

Organ wyjaśnił, że w pierwszym rzędzie należało ustalić czy żądana informacja stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902 - u.d.i.p.). Powołał się na orzeczenie NSA wskazujące, że informacji publicznej nie stanowi informacja o wynagrodzeniu każdego pracownika zatrudnionego w administracji publicznej. Dalej wskazał, że zgodnie z art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Organ podkreślił, że jedynie informacja o wysokości wynagrodzenia, nagród i premii wypłaconych osobom pełniącym funkcje publiczne nie podlega ograniczeniom na podstawie art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p.

Organ ocenił, że D.M. w ramach zatrudnienia w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie nie był osobą pełniącą funkcję publiczną. Jako kierownik Zespołu ds. Współpracy z Otoczeniem Regionalnym realizował zadania określone w Regulaminie Organizacyjnym RDLP w Szczecinie, który został wprowadzony Zarządzeniem nr 3 Dyrektora RDLP w Szczecinie z 13 stycznia 2023 r. i zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej. W ramach zadań nałożonych na D.M. nie wydawał on decyzji administracyjnych, ani też nie prowadził postępowań administracyjnych i nie posiadał uprawnień do kształtowania treści zadań wykonywanych w sferze publicznej. W związku z powyższym decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej podjęta została z uwagi na ochronę dobra D.M, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Wnioskodawca zaskarżył decyzję organu w całości.

Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie prawa, tj.:

- art. 61 ust. 3 w zw. z art 31 ust 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.), poprzez ograniczenie skarżącemu dostępu do

informacji publicznej, pomimo braku podstaw do ograniczenia prawa do informacji w tym zakresie,

- art 5 ust 2 u.d.i.p., poprzez jego błędne zastosowanie i odmowę udostępnienia informacji publicznej w zakresie wnioskowanym przez skarżącego, pomimo iż w sprawie nie zachodziła okoliczność ograniczająca prawo do informacji publicznej w postaci prawa do prywatności.

W uzasadnieniu skargi jej zarzuty zostały uszczegółowione. Skarżący podkreślił, że ograniczenie dostępności informacji publicznej powinno mieć charakter wyjątku od zasady jawności informacji publicznej. Nie sposób zgodzić się z organem, że D.M. zatrudniony w podmiocie publicznym, wydatkującym środki publiczne i pełniący funkcję kierowniczą, nie może zostać uznany za osobę pełniącą funkcję publiczną. Ponadto uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie zawiera w zasadzie żadnej argumentacji, która miałaby przemawiać za trafnością podjętego rozstrzygnięcia. Skoro organ doszedł do przekonania, że dostęp do informacji powinien podlegać ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, to powinien wyjaśnić w sposób przekonujący, z jakich powodów przesłanka ta ma zastosowanie do wszystkich żądanych informacji. Samo ogólnikowe powołanie się na przesłankę z art. 5 ust 2 u.d.i.p. i wskazanie, że D.M. nie pełni funkcji publicznej, albowiem nie wydaje decyzji, nie może zastąpić uzasadnienia decyzji, które powinno spełniać wymogi zawarte w art 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Skarżący wniósł o: uchylenie zaskarżonej decyzji w całości; zasądzenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Organ zauważył, że skarżący nie wykazał, jakie konkretnie obowiązki pracownicze D.M. związane były z realizacją zadań publicznych przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Szczecinie. Tymczasem podmiot ten realizuje zadania publiczne w bardzo ograniczonym zakresie i nie jest to jego główny przedmiot działalności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej. Kontrola, o której mowa w § 1

sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2).

Stosownie do treści art. 3 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. W wyniku takiej kontroli decyzja może zostać uchylona w razie stwierdzenia, że naruszono przepisy prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy lub doszło do takiego naruszenia przepisów prawa procesowego, które mogłoby w istotny sposób wpłynąć na wynik sprawy, ewentualnie w razie wystąpienia okoliczności mogących być podstawą wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a, b i c p.p.s.a.).

Co istotne, zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a (które to zastrzeżenie nie znajduje w badanej sprawie zastosowania).

Badając rozpoznawaną sprawę w tak zakreślonej kognicji, Sąd stwierdził naruszenie prawa, które skutkowało koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji.

Zaskarżoną decyzją organ odmówił stronie udzielenia wnioskowanych informacji dotyczących wynagrodzenia D.M.

Wskazać należy, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władzy publicznej, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów i danych odnosząca się do władz publicznych, a także odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne, w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej, w tym gospodarowania mieniem Skarbu Państwa lub komunalnym. Informacją publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z organem, bądź w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem. Zgodnie bowiem z art. 61 Konstytucji RP, prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela. Jego realizacja następuje na zasadach skonkretyzowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Stąd prawo do informacji jest zasadą, a wyjątki od niego mogą być interpretowane wyłącznie ściśle.

Nie budzi w niniejszej sprawie wątpliwości i jest bezsporne, że organ jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. do udzielania informacji publicznej zobowiązane są władze publiczne oraz

inne podmioty wykonujące zadania publiczne, a w szczególności: m.in: podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie natomiast z art. 2 ust. 1 u.d.i.p., każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5 u.d.i.p., prawo dostępu do informacji publicznej, obejmujące m.in. na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. – także uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Przepisy u.d.i.p. nakładają na podmiot zobowiązany do udzielenia informacji określone obowiązki. Podmiot ten winien bowiem albo udzielić takiej informacji w terminie określonym w art. 13 u.d.i.p., albo odmówić jej udostępnienia w trybie decyzji administracyjnej, o czym stanowi art. 16 ust. 1 u.d.i.p. lub też umorzyć postępowanie (w przypadku, o którym mowa w art. 14 ust. 1 u.d.i.p.) – por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2571/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt II SAB/Sz 73/13. Jeśli zaś informacja nie stanowi informacji publicznej organ powinien poinformować zainteresowanego, że żądana informacja nie ma cech informacji publicznej - co stanowi czynność materialno-techniczną (por. np. wyrok WSA w Gliwicach z 5 grudnia 2023 r. sygn. akt IV SAB/GI 112/13).

W badanej sprawie organ uznał za zasadne wydać decyzję odmawiającą udzielenia stronie informacji.

Podstawą do wydania decyzji odmawiającej udzielenia informacji jest art. 16 u.d.i.p. Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji.

W myśl art. 16 ust. 2 do decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że:

- 1) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni;
- 2) uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie

informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

Powyższe oznacza, że do postępowania w sprawach dotyczących udostępnienia informacji publicznej co do zasady nie stosuje się przepisów k.p.a. Przepisy k.p.a. znajdują jednak zastosowanie właśnie do decyzji wydawanych w oparciu o przepisy u.d.i.p., na co wprost wskazuje powyższa treść art. 16 ust. 2 u.d.i.p. Oznacza to, że decyzja odmawiająca udzielenia informacji oprócz elementów wymienionych w art. 16 u.d.i.p. winna wypełniać wymogi z k.p.a.

To, jakie elementy winna zawierać decyzja administracyjna wskazuje art. 107 k.p.a.

Zgodnie z jego § 1 decyzja zawiera:

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej;
- 2) datę wydania;
- 3) oznaczenie strony lub stron;
- 4) powołanie podstawy prawnej;
- 5) rozstrzygnięcie;
- 6) uzasadnienie faktyczne i prawne;
- 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
- 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji;
- 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego - pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Zgodnie zaś z § 3 uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Oceniając zaskarżoną decyzję pod kątem wypełnienia wymogów wynikających z powyższych przepisów należy po pierwsze podkreślić, że uzasadnienie decyzji w istocie jest wewnętrznie sprzeczne. Po pierwsze bowiem organ rozważa czy żądana informacja w ogóle jest informacją publiczną i w istocie dochodzi do wniosku, że informacją taką nie jest. Organ wywodzi to z założenia, iż informacji publicznej nie stanowi informacja o wynagrodzeniu każdego pracownika zatrudnionego w administracji publicznej oraz twierdzenia, iż jedynie informacja o wysokości wynagrodzenia, nagród i premii wypłaconych osobom pełniącym funkcje publiczne nie podlega ograniczeniom na podstawie art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p. Dalej zaś organ twierdzi, że D.M. w ramach zatrudnienia w RDLP nie był osobą pełniącą funkcje publiczną i w związku z tym uzasadniona jest odmowa udostępnienia informacji na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Wyjaśnić zatem należy, że w sytuacji gdy dana informacja nie jest informacją publiczną nie ma podstaw do wydawania decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej. Jak już wskazywano odmowa udzielenia takiej informacji stanowi czynność materialno-techniczną.

Natomiast wydanie decyzji na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. jest przewidziane w sytuacji gdy organ uznał daną informację za informację publiczną, jednak z przyczyn o których mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. uznał również, że prawo do uzyskania tej informacji w konkretnym przypadku podlega ograniczeniu z uwagi na prywatność osoby fizycznej.

Jednocześnie Sąd zauważa, że w badanej sprawie ocena czy żądana informacja stanowi informację publiczną jest w istocie niemożliwa z uwagi na brak jakiegokolwiek materiału dowodowego będącego podstawą przyjętego rozstrzygnięcia i mogącego być przedmiotem oceny Sądu. W aktach sprawy brak bowiem jakichkolwiek dowodów w postaci dokumentów np. umowy o pracę, czy zakresów obowiązków jak i ewentualnych innych dowodów, które były podstawą dokonanej przez organ oceny. Nie ma też w aktach rzekomego Zarządzenia nr 3 Dyrektora RDLP na które powołuje się organ w decyzji. Wbrew twierdzeniom organu powyższe zarządzenie nie jest też dostępne na stronie BIP RDLP. Jest tam dostępna wyłącznie informacja wydaniu takiego zarządzenia. Tym samym Sąd nie jest w stanie zweryfikować czy D.M istotnie był zatrudniony w RDLP, a jeśli tak na jakiej podstawie i jakich zasadach, jak również czy prawdziwa jest informacja że był kierownikiem Zespołu ds. Współpracy z Otoczeniem Regionalnym i jakie wykonywał zadania. Zaskarżona decyzja z powyższych powodów w istocie nie poddaje się kontroli w przedmiotowym zakresie.

Jako kuriozalną należy natomiast ocenić uwagę organu zawartą w odpowiedzi na skargę, że skarżący nie wykazał, jakie konkretnie obowiązki pracownicze D.M. związane były z realizacją zadań publicznych przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Szczecinie. To organ swoje rozstrzygnięcie winien poprzeć wyczerpującym materiałem dowodowym zawartym w aktach sprawy, a będącym podstawą dokonanych w decyzji ustaleń, nie zaś oczekiwać że zakres obowiązków pracowniczych D.M. ustali podmiot zwracający się o udostępnienie informacji publicznej.

Mając powyższe na uwadze należało na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit c) p.p.s.a. orzec jak w sentencji.

Ponownie rozpoznając sprawę organ weźmie pod uwagę wyżej wyrażone stanowisko Sądu.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1935). Na koszty te, w łącznej wysokości 680 zł, złożyły się: wpis od skargi - 200 zł oraz wynagrodzenie pełnomocnika - 480 zł.

Powołane w niniejszym wyroku orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem
REFERENT STAZYSTA

Anna Koester