

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
44-101 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2
WYDZIAŁ IV
tel. (32) 238-98-30

17511 BUTOM
NAGRODU

Dnia 5 lipca 2017 r.
Sygn. akt IV SAB/GI 129/17

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

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

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia Sędziego sprawozdawcy z dnia 20 czerwca 2017 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako stronie Skarżącej - odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 6 czerwca 2017 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

SPECJALISTA
Agnieszka Rogowska-Bil

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 polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego 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). 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).
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 lub rzecznikiem patentowym w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu – według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718)¹.

¹ Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

WSA/dor.8a – doręczenie odpisu wyroku wydanego w trybie uproszczonym lub wydanego w trybie zwykłym w stos. do osoby pozbawionej wolności

**WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 6 czerwca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Stanisław Nitecki
Sędziowie	Sędzia WSA Beata Kalaga – Gajewska (spr.)
	Sędzia WSA Teresa Kurcysz – Furmanik

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 6 czerwca 2017 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia „Sieć Obywatelska - Watchdog Polska” w Warszawie
na bezczynność Prezydenta Miasta Bytom
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- 1) zobowiązać wymieniony organ do rozpoznania wniosku skarżącego z dnia 22 lutego 2016 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni;
- 2) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności, ale nie miała ona miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) oddała wniosek o wymierzenie grzywny.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Agnieszka Rogożanka-Bil



UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie (dalej w skrócie: „Stowarzyszenie”), przesłanym drogą elektroniczną wnioskiem z dnia 22 lutego 2016 r., zwróciło się do Urzędu Miejskiego w Bytomiu o udostępnienie informacji publicznej w zakresie imion i nazwisk pracowników samorządowych, którzy w roku 2015 otrzymali nagrodę/nagrody i podanie ich wysokości oraz informacji o tym, jakie osiągnięcia w pracy zawodowej, w odniesieniu do każdego z nich, stanowiły podstawę jej/ich przyznania.

Mailem z dnia 1 marca 2016 r. pracownik Urzędu Miejskiego w Bytomiu - Barbara Stempkowska udzieliła odpowiedzi na ten wniosek stwierdzając, że żądane informacje nie stanowią informacji publicznej, gdyż wynagrodzenia poszczególnych pracowników należą do kategorii dóbr osobistych i są chronione przepisami Kodeksu cywilnego.

W skardze z dnia 15 marca 2017 r., złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, Stowarzyszenie zarzuciło bezczynność organowi - Prezydentowi Miasta Bytom, polegającą na naruszeniu art. 61 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim przepis ten stanowi normatywną podstawę do udostępnienia informacji publicznej oraz nieuprawnione ograniczenie tego prawa, w tym również naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 5 w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, dalej w skrócie: „u.d.i.p.”) poprzez błędną ich wykładnię polegającą na przyjęciu, że udostępnienie informacji publicznych będących przedmiotem wniosku mogłoby naruszyć prywatność osób fizycznych. Zaznaczyło, że zgodnie z art. 4 u.d.i.p. Prezydent Miasta Bytom jest organem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, a przedmiot złożonego wniosku dotyczy informacji publicznej, zważywszy na treść art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p., bowiem wydatki na nagrody realizowane są z budżetu gminy, czyli ze środków publicznych, nadto społeczeństwo ma prawo wiedzieć jak są one rozliczane (por. wyroki WSA: w Gliwicach z dnia 21 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/GI 148/15 i w Łodzi z dnia 16 września 2014 r. sygn. akt II SAB/Łd 103/14, oraz wyrok NSA z dnia 30 września 2015 r. sygn. akt I OSK 1853/14, wszystkie są dostępne w internetowej bazie orzeczeń NSA, dalej „CBOS”). Stowarzyszenie zacytowało fragment uzasadnienia wyroku NSA w Warszawie z dnia

30 września 2015 r. o sygn. akt I OSK 1854/14, w którym uznano, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego możliwość ingerencji w prawo prywatności ma znacznie szerszy zakres w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne niż do pozostałych osób. Dodatkowo, jakiegokolwiek wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść dostępu do informacji publicznej, albowiem ograniczenie tego prawa musi spełniać konstytucyjne przesłanki. Zdaniem Stowarzyszenia, transparentność wydatkowania środków przeznaczonych na wynagrodzenia i nagrody pracowników samorządowych stanowi standard w demokratycznym państwie prawa oraz formę docenienia za szczególne zaangażowanie i osiągnięcia zawodowe, co więcej decydując się na taką pracę pracownicy muszą się liczyć ze szczególną ingerencją w sferę ich życia prywatnego.

Odpowiadając na skargę, Prezydent Miasta Bytom, jako organ wniósł o jej oddalenie uznając, że informacji o nagrodach przyznanych konkretnemu pracownikowi wymienionemu z imienia i nazwiska nie można traktować jako informacji o sprawie publicznej (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Wa 419/16, CBOS). Jego zdaniem, stosownie do art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. 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 ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Umożliwienie przez ustawodawcę w stosunku do osób publicznych szerszej ingerencji w sferę prywatności nie powinno jednak prowadzić do jej zupełnego unicestwienia, zatem również ujawniania wynagrodzenia takich osób (por. wyrok NSA z dnia 18 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 695/14, CBOS). Jawność życia publicznego nie przemawia za podaniem do wiadomości publicznej żądanych danych osobowych bez zgody możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Nadto, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest pogląd, że informacje ad personam nie stanowią informacji publicznej (wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r. sygn. akt I OSK 1035/10, CBOS). W złożonym wniosku Stowarzyszenie nie pytało o zasady funkcjonowania organu władzy, kwotę wydatków poniesionych na nagrody dla pracowników wypłacone, czy przyznane w określonym okresie, czy też o kwotę wydatków poniesionych na nagrody przyznane pracownikom na ściśle określonym stanowisku (stanowiskach) w urzędzie, bądź o kwotę wydatkowaną na utrzymanie danego etatu ze środków

publicznych, ale o nagrody konkretnych pracowników, wskazanych z imienia i nazwiska, a taka informacja nie stanowi informacji publicznej, udostępnianej w trybie przepisów u.d.i.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej, która sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Stosownie do art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 718, dalej: w skrócie: „p.p.s.a.”) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, przy czym obejmuje ona orzekanie m.in. w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1- 4 p.p.s.a. oraz w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach (art. 3 § 3 p.p.s.a.).

W myśl art. 149 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na bezczynność 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: zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności (pkt 1); zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (pkt 2); stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania (pkt 3). Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.). Ponadto, w przypadku, o którym mowa w § 1, sąd może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 (art. 149 § 2 p.p.s.a.).

Właściwość sądów administracyjnych w sprawach wniosków o udzielenie informacji publicznej wynika również z przepisu art. 21 u.d.i.p. stanowiącego, że do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy p.p.s.a. (por. art. 3 § 2 pkt 8).

Podkreślić należy, iż bezczynność organu w udostępnieniu informacji publicznej występuje wtedy, gdy organ będąc właściwym i zobowiązanym do zareagowania na wniosek o udostępnienie informacji publicznej w sposób przewidziany w przepisach u.d.i.p., wbrew przepisom prawa ani nie udostępnia w nakazanym terminie w drodze czynności materialno-technicznej żądanej informacji, ani też nie wydaje stosownej decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej bądź o umorzeniu postępowania, przy czym nie jest możliwe skuteczne podniesienie zarzutu bezczynności w sytuacji, gdy żądana informacja nie stanowi informacji publicznej (jak też gdy nie istnieje, czy też nie jest w posiadaniu organu). W takich sytuacjach organ nie jest zobowiązany ani do udostępnienia żądanej informacji, ani do wydania decyzji o odmowie jej udostępnienia. Prawo dostępu do informacji publicznej oznacza bowiem dostęp do informacji będącej faktycznie informacją publiczną (art. 6 ust. 1 u.d.i.p.). Tak więc tylko w sytuacji ustalenia, że dana informacja stanowi informację publiczną, jak też, że wniosek o jej udostępnienie skierowany został do podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia, można rozpatrywać ewentualną bezczynność organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SAB/Bd 31/14, CBOS). Kognicja sądu administracyjna ogranicza się zatem do zbadania czy organ miał prawny obowiązek wydania aktu lub podjęcia czynności oraz czy dokonał tego w terminie wynikającym z przepisów prawa (por. wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2014 r. sygn. akt I OSK 2603/13 i wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 września 2016 r. sygn. akt II SAB/Kr 142/16, CBOS).

Nie ulega wątpliwości, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ gminy kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, w tym też wykonuje zadania zwierzchnika służbowego wobec podległych mu pracowników samorządowych, którym za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej może być przyznana nagroda. Pracownikami samorządowi są natomiast pracownicy zatrudnieni na podstawie powołania, w tym zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy (powiatu, województwa) oraz pozostali pracownicy

zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, co wynika z treści art. 36 ust. 6 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 902 z późn. zm.). Dodatkowo, do zadań tego organu należy w szczególności zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz wykonywanie budżetu (por. art. 30 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 446).

Tymczasem informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych w rozumieniu przepisów u.d.i.p. (art. 1 ust. 1), a otwarty katalog tych informacji zawiera art. 6 u.d.i.p.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 61 ust. 1 stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (w tym imion i nazwisk). Natomiast art. 47 Konstytucji RP zapewnia się ochronę prawną życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, a w art. 51 ust. 1 Konstytucji RP ustanowiony został zakaz ujawniania informacji dotyczących osoby inaczej niż na podstawie przepisów ustawy. Dostrzeżono również potrzebę zharmonizowania tego prawa z wolnościami, zasadami i innymi prawami konstytucyjnymi (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r. sygn. K 17/05, publ. OTK-A 2006/3/30, w którym orzeczono o zgodności art. 31 ust. 2, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP z art. 5 ust. 2 zdanie 2 u.d.i.p. oraz dokonano interpretacji terminów użytych w tym ostatnim artykule).

W tym miejscu podzielić przyjdzie stanowisko wyrażone również w sprawie Stowarzyszenia w wyroku NSA z dnia 20 maja 2016 r. o sygn. akt I OSK 3238/14 (CBOS), iż (cytat): „W orzecznictwie przyjmuje się, że przejawem ustawowego ograniczenia prawa do prywatności jest przepis art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. Uwzględniając zatem, że prawo do prywatności jest wartością chronioną konstytucyjnie, której ograniczenie nastąpić może jedynie na mocy ustawy przyjąć należy, że w odniesieniu do zindywidualizowanej osoby fizycznej (w tym z imienia i nazwiska) udostępnienie danych osobowych powinno się ograniczyć wyłącznie do takich sytuacji, które wskazane zostały w przywołanym przepisie.”. Powołany art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. stanowi bowiem regulację wyznaczającą granice prawa do prywatności (por. wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1854/11, CBOS).

Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyroku z dnia 20 marca 2006 r. sygn. K 17/05 przyjął, że możliwość ingerencji w prawo do prywatności ma znacznie szerszy zakres w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne, niż do pozostałych osób. Trybunał nie wyłączył jednak a priori ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne. Rozważając konstytucyjność wyłączenia, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. wskazał, że podstawowym problemem jest określenie związku między życiem prywatnym takiej osoby, a działalnością publiczną. Jego istnienie oznacza, że informacja powinna się wiązać z funkcjonowaniem instytucji, w szczególności mogłaby mieć znaczenie dla ukształtowania się poglądu o sposobie jej funkcjonowania. Podniósł również, że w każdym konkretnym przypadku należy ważyć obie chronione prawem wartości. Nie jest możliwe bowiem precyzyjne i jednoznaczne określenie sytuacji istnienia związku między życiem prywatnym a ograniczeniem prawa do prywatności z uwagi na obowiązek udzielania informacji publicznej i skorelowane z nim prawo podmiotowe. Trybunał Konstytucyjny stoi jednocześnie na stanowisku, że wkraczanie w sferę prywatności, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferą publiczną, musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należytą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją. Mamy bowiem do czynienia z dobrami równorzędnymi. Ograniczenia dotyczące pewnych praw chronionych konstytucyjnie mogą być wprowadzane z uwagi na dobro wspólne. Do praw takich, zdaniem Trybunału, należy prawo do prywatności. Nie zawsze jednak dobro wspólne przeważa nad interesem indywidualnym. Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji, przy czym nie muszą to być osoby uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych. Osobą pełniącą funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. są nie tylko osoby działające w sferze imperium, ale również te, które wywierają wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym, a więc osoby pełniące takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych

osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem szeroko rozumianych decyzji dotyczących innych podmiotów. Nie każda osoba publiczna będzie tą, która pełni funkcje publiczne. Trybunał zaznaczył, że nie każdy pracownik takiej instytucji będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych za stanowiska o charakterze usługowym czy technicznym traktuje się szeregowych pracowników nie posiadających żadnego wpływu na procesy decyzyjne, wykonujących szeroko rozumiane czynności pomocnicze (np. obsługa biurowa, informatyczna, utrzymanie czystości, sekretarka, kucharka, kierownik administracyjny szkoły odpowiadający za pracę personelu obsługowego i administracyjnego). W niektórych sytuacjach ustawodawca w przepisach szczególnych nakazał wobec wybranych grup funkcjonariuszy ujawnienie statusu materialnego poprzez składanie różnego rodzaju oświadczeń majątkowych. W związku z tym można przyjąć, że w stosunku do osób nieobjętych obowiązkiem ujawniania swoich dochodów prawodawca dopuszcza możliwość ograniczeń wynikających chociażby z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Dokonując wykładni pojęcia „osoby pełniące funkcje publiczne” podzielić jednak należy pogląd wyrażany w orzecznictwie sądowym, zgodnie z którym osobą pełniącą funkcję publiczną i mającą związek z pełnieniem takiej funkcji będzie każdy, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach jakichkolwiek osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, jeżeli funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym, lub majątkiem Skarbu Państwa. Za pełniące funkcję publiczną uznać należy osoby, które wykonują powierzone im przez instytucje państwowe lub samorządowe zadania i przez to uzyskują znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze ogólnospołecznym. Cechą wyróżniającą takie osoby jest posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję

zadania publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej (por. wyrok WSA: w Gdańsku z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 5/14; w Krakowie z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 663/14; w Bydgoszczy z dnia 6 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 395/14, CBOS).

W rozpoznawanej sprawie analiza przepisów u.d.i.p. oraz wniosku Stowarzyszenia uprawnia do stwierdzenia, że w niniejszej sprawie wystąpiły podmiotowe i przedmiotowe przesłanki warunkujące udostępnienie żądanej informacji jako informacji publicznej.

Prezydent Miasta Bytom, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej jako organ władzy publicznej, którym w rozumieniu tego przepisu są też organy samorządu terytorialnego - gminy, powiatu i województwa (por. I. Kamińska, M. Rozbicka - Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016 r., str. 94). Dodatkowo, zakres żądanych we wniosku informacji stanowi informację publiczną, w rozumieniu art. 1 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d) i f), pkt 4 lit. a) tiret 1 oraz pkt 5 u.d.i.p., zgodnie z konstytucyjną konstrukcją prawa do informacji wynikającą z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, która przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia „informacja publiczna”. W tej sytuacji, skoro organ nie udzielił żądanej informacji, ani nie wydał decyzji odmawiającej jej udzielenia, to należy uznać zasadność skargi Stowarzyszenia. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyroku z dnia 20 marca 2006 r. sygn. K 17/05, który to pogląd podziela Sąd w tej sprawie, sprawowanie funkcji publicznych wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie i wskazanie czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, winno odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na instytucję zadania publiczne. Chodzi o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnych w ramach instytucji, przy czym nie muszą to być jedynie osoby uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych. Takim osobami będą bowiem także osoby, które wywierają wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym, a zatem osoby pełniące takie stanowiska, na których podejmuje się działania wpływające bezpośrednio na sytuację prawną innych osób, lub która łączy się co najmniej z przygotowaniem szeroko rozumianych decyzji dotyczących innych

podmiotów. Powyższe oznacza, że pracownikami samorządowymi pełniącymi funkcje publiczne lub mającymi związek z pełnieniem funkcji publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. będą nie tylko pracownicy, wydający decyzje administracyjne z upoważnienia Prezydenta Miasta Bytom, ale także inni pracownicy samorządowi, którzy w ramach swoich obowiązków wykonują zadania, które wywierają wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. udostępnianie 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. 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 o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.). Jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 10 ust. 1, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom (art. 15 ust. 1 u.d.i.p.). Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, powiadomi wnioskodawcę o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek (art. 15 ust. 2 u.d.i.p.).

W myśl 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 u.d.i.p. przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji.

Z treści odpowiedzi na skargę wynika, że zdaniem organu, stanowisko jest uzasadnione przede wszystkim treścią art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Jednak 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 rezygnuje z przysługującego jej prawa w tym zakresie. Oznacza to, że ustawowy obowiązek udostępnienia informacji o wynagrodzeniu i innych składnikach uposażenia dotyczy nie tylko osób pełniących

funkcje publiczne, ale również pracowników organów administracji, którzy nie pełnią funkcji publicznych, w przypadku gdy osoby te oświadczą, że rezygnują z prawa do prywatności. O ile więc osoby takie nie złożą - na wezwanie organu - takiego oświadczenia, informacje o ich wynagrodzeniu nie mogą być udostępnione.

W ocenie Sądu dopiero szczegółowa analiza konkretnego zakresu czynności powierzonego pracownikowi samorządowemu, z uwzględnieniem przedstawionej przez Sąd oceny prawnej pozwoli na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi, który z tych pracowników ma związek z pełnieniem w organie funkcji publicznych.

Na gruncie procedury sądowoadministracyjnej nie zostało ustawowo zdefiniowane pojęcie rażącego naruszenia prawa. Definicji legalnej tego pojęcia nie zawiera również Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm., dalej: „k.p.a.”). Jednakże w doktrynie i orzecznictwie ukształtowanym na tle art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. utrwalony jest pogląd, że rażące naruszenie prawa w rozumieniu powołanego przepisu, będące podstawą stwierdzenia nieważności decyzji, stanowi kwalifikowaną postać naruszenia prawa i przejawia się w oczywistej sprzeczności między treścią decyzji a treścią przepisu, widocznej poprzez proste zestawienie ich ze sobą, przy czym charakter naruszenia prawa powoduje, że decyzja taka nie może być zaakceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa (por. wyroki NSA: z dnia 26 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 1859/11 i z dnia 12 stycznia 2016 r. sygn. akt II OSK 1098/14, CBOS).

Z powyższego wynika, że nie każde naruszenie prawa ma charakter rażący, rozstrzygające znaczenie ma bowiem rodzaj naruszenia i jego skutki, niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności (por. P. Przybysz, „Kodeks Postępowania administracyjnego. Komentarz” Warszawa 2005, str. 325). W odniesieniu do przypadków bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ w orzecznictwie NSA wskazuje się, że rażące naruszenie prawa, jako kwalifikowana postać jego naruszenia, powinno być interpretowane ściśle. Stwierdzenie przez sąd rażącego naruszenia prawa przy bezczynności lub przewlekłym prowadzeniu postępowania przez organ wymaga zaistnienia szczególnych okoliczności, które należy rozpatrywać indywidualnie, w kontekście stanu faktycznego danej sprawy. Podkreślenia wymaga jednocześnie, że fakt przekroczenia ustawowych terminów załatwiania spraw sam w sobie, co do zasady, nie jest taką szczególną okolicznością. W konsekwencji stan bezczynności lub

przewlekłego prowadzenia postępowania, chociaż niewątpliwie stanowi naruszenie prawa, nie przesądza jeszcze o rażącym charakterze tego naruszenia (por. m.in.: wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r. sygn. akt I OSK 675/12; postanowienie NSA z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 468/13; CBOS).

Treść art. 149 p.p.s.a. uprawnia sąd do dokonania oceny rażącego charakteru naruszenia prawa, ale brak jest w nim katalogu przestępstw, których wystąpienie obligowałoby sąd do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa w odniesieniu do bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ administracji. Uprawnienie sądu do oceny we wskazanym zakresie realizuje się przez możliwość zbadania ewentualnych okoliczności szczególnych, wyróżniających kwalifikowany typ bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jak zauważono w orzecznictwie, bezczynność o charakterze rażącego naruszenia prawa ma miejsce wówczas, gdy w sposób jednoznaczny i znaczący doszło do przekroczenia terminów określonych przepisami prawa na dokonanie danej czynności, a zarazem nie zachodzą okoliczności usprawiedliwiające tę bezczynność organu (por. wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 1514/14; CBOS)

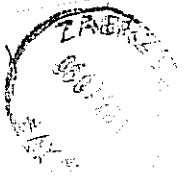
W tym stanie rzeczy, w oparciu o art. 149 § 1 p.p.s.a., Sąd zobligowany był uwzględnić skargę i orzec zgodnie z art. 149 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 1a p.p.s.a., tj. stwierdzić, że organ dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu wniosku Stowarzyszenia, ale nie miała ona miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Jak stwierdził WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 29 czerwca 2016 r. I SAB/Go 49/16 (CBOS), rażącym naruszeniem prawa jest naruszenie ciężkie, które nosi cechy oczywistej i wyraźnej sprzeczności z obowiązującym prawem, niepozwalające na zaakceptowanie w demokratycznym państwie prawa i wywołujące dotkliwe skutki społeczne lub indywidualne. W rozpoznawanej sprawie tego typu sytuacja nie miała miejsca. Z tych samych przyczyn Sąd nie uwzględnił również wniosku o wymierzenie organowi grzywny (art. 149 § 2 p.p.s.a.), bowiem oceniając tę kwestię wziął pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, a zwłaszcza to, że zachowanie organu nie miało cech lekceważącego traktowania obowiązków nałożonych z mocy przepisów u.d.i.p.



Na oryginalne właściwe podpisy
Załącznik nr 1
SPEJALISTA
Agnes-Ju Rozan-Go-Bil

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
w Gliwicach
ul. Pymasa Stefana Wyszyńskiego 2
44-101 GLIWICE

R



OPŁATA POBRANA
TAXE PERJUE-POLOGNE
Umowa z Poczta Polska S.A.
z dnia 06.12.2016r. nr ID 30476/S
Nadano w UP Zabrze S101
19.07.2017r.

Sygn. z (00)45900731394746104
.....12/16r.....128114

POLECONA
ZA POTWIERDZENIEM ODBIORU

