

IV SAB/GI 45/16 - Wyrok WSA w Gliwicach

Data orzeczenia	2016-04-26	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2016-02-15	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach	
Sędziowie	Beata Kozicka /sprawozdawca/ Bożena Miliczek-Ciszewska Tadeusz Michalik /przewodniczący/	
Symbol z opisem	648 Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego 658	
Hasła tematyczne	Dostęp do informacji publicznej Przewlekłość postępowania	
Skarżony organ	Dyrektor Szkoły	
Treść wyniku	Stwierdzono beczynność organu - art. 149 par. 1a ustawy - PoPPSA	
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 poz 270 art. 161 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym : Przewodniczący Sędzia NSA Tadeusz Michalik Sędziowie Sędzia WSA Beata Kozicka (spr.) Sędzia WSA Bożena Miliczek - Ciszewska po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 26 kwietnia 2016 r. sprawy ze skargi Międzyzakładowej Organizacji Związkowej A na beczynność Dyrektora Szkoły Podstawowej nr [...] w R. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej 1) stwierdza, że organ dopuścił się beczynności; 2) stwierdza, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa; 3) umarza postępowanie sądowe w pozostałym zakresie; 4) zasądza od Dyrektora Szkoły Podstawowej nr [...] w R. na rzecz strony skarżącej kwotę 100 złotych (słownie: sto złotych 00/100) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

UZASADNIENIE

W skardze z dnia 27 stycznia 2016 roku na beczynność Dyrektora Szkoły Podstawowej Nr [...] w R. w przedmiocie informacji publicznej, skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach – Międzyzakładowa Organizacja Związkowa A, (dalej: wnioskodawca, Związek, Organizacja Związkowa), wniosła o:

- 1) zobowiązanie organu do "niezwłocznego udostępnienia imiennej listy nauczycieli wraz z przyznanymi im dodatkami motywacyjnymi w roku szkolnym 2015/2016",
- 2) zasądzenie kosztów postępowania na rzecz skarżącego wg norm przepisanych.

W ocenie autora skargi beczynność polegała na nieudostępnieniu wnioskodawcy – na skutek jego wniosku – informacji publicznej w określonych w nim granicach.

Uzasadniając skargę strona skarżąca przedstawiła w niej przebieg zdarzeń poprzedzających jej złożenie wraz z ich oceną prawną. W tych ramach – jej autor – odnotował, że Związek pismem z dnia 24 listopada 2015 roku zwrócił się do Dyrektora Szkoły Podstawowej Nr [...] w R. o udostępnienie informacji publicznej zawierającej imienny wykaz nauczycieli zatrudnionych w tej Szkole wraz z podaniem wysokości dodatku motywacyjnego przyznanego każdemu nauczycielowi w roku szkolnym 2015/2016. Zaakcentował, że w wielu szkołach wszystkich typów nie wszyscy nauczyciele otrzymują dodatek motywacyjny, co – na co także zwrócił uwagę – jest niezgodne z art. 30 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2014 roku, poz. 191 ze zm.).

Tymczasem – jak zaznaczył – wniosek nie został w pełni rozpoznany, gdyż Związek:

po pierwsze – nie otrzymał odpowiedzi na wyrażone we wniosku żądanie,

po drugie – nie został zawiadomiony, że nie ma podstawy prawnej do udzielenia informacji publicznej, gdyż żądana informacja taką nie jest,

po trzecie – nie otrzymał też decyzji odmownej dotyczącej odmowy udostępnienia informacji publicznej oraz

po czwarte – nie otrzymał informacji, że żądana informacja musi być przetworzona, co z kolei jest związane z zastosowaniem specjalnych procedur.

W dalszych motywach podniósł, że wprawdzie prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, której przyznano dodatek motywacyjny, to jednakże ograniczenie to nie dotyczy osób pełniących funkcje publiczne, a zatem nie dotyczy nauczycieli w zakresie objętym wnioskiem, ponieważ nauczyciele należą właśnie do osób realizujących zadania publiczne, za które otrzymują wynagrodzenie z finansów publicznych.

Skarżący wskazał przy tym, że nauczyciel posiada status funkcjonariusza publicznego, jest osobą zatrudnioną w samorządowej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, realizuje zadania o znaczeniu publicznym.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor zobowiązanej szkoły wniósł o umorzenie postępowania wobec przekazania stronie skarżącej wnioskowanej informacji, ewentualnie o jej odrzucenie jako wniesionej po terminie, a w przypadku przyjęcia jej do rozpoznania o jej oddalenie i obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania. Wskazał w niej, że Organ pismem z dnia 11 grudnia 2015 roku udzielił informacji poprzez zrobienie wykazu nauczycieli zatrudnionych w placówce, a odnosząc się do żądania informacji o dodatkach motywacyjnych wskazał na akt prawny dotyczących ich przyznawania, w pozostałym zakresie odwołując się do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 2135 ze zm.) odmówił podania ich wysokości w rozbiciu na poszczególnych nauczycieli. Pismem z dnia 27 stycznia 2016 roku Związek, bez wezwania o usunięcie naruszenia prawa wniósł skargę na bezczynności dyrektora. Jednocześnie wywiódł, że żądana informacja nie ma statusu informacji publicznej.

Następnie pismem z dnia 25 lutego 2016 roku Dyrektor Szkoły Podstawowej nr [...] w R. przesłał do tut. Sądu dokumentację z przedmiotu rozpoznania, w tym dokument potwierdzający udzielenie żądanej informacji w części objętej skargą, czyli wykaz nauczycieli zatrudnionych w tej Szkole wraz z przyznanymi dodatkami motywacyjnymi. Informację tę zawarł w piśmie z dnia 12 lutego 2016 roku, w którym zawarł wykaz czy też listę osób zatrudnionych podając nazwisko i imię wraz z przypisaną do osoby kwotą przyznanego dodatku motywacyjnego lub jego brakiem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 roku, poz. 270 ze zm., dalej P.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1- 4a P.p.s.a., w tym aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. W piśmiennictwie i judykaturze przyjmuje się, że z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w określonym terminie organ nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub gdy prowadził postępowanie jednakże mimo istnienia ustawowego obowiązku nie kończy go wydaniem stosownego aktu lub nie podejmuje czynności (zob. T. Woś, H. Krysiak-Molczyk i M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, s. 86;

por. także: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 stycznia 2010 roku o sygn. akt IV SAB/Wr 66/09; wyrok NSA z dnia 20 lipca 1999 roku o sygn. akt I SAB 60/99 – wszystkie przywoływane w uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem orzeczenia.nsa.gov.pl). Wyjaśnić również należy, że celem skargi na bezczynność organu administracji jest zwalczanie braku działania (zwłoki) w załatwianiu sprawy administracyjnej. Przy badaniu zasadności skargi na bezczynność organu administracji nie ma znaczenia z jakich powodów określony akt czy czynność nie została dokonana przez organ. Przy czym Sąd bierze pod uwagę stan sprawy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy. Skarga na bezczynność organu ma bowiem na celu przede wszystkim wymuszenie na organie administracji załatwienia sprawy. W świetle powyższego dla uznania bezczynności organu konieczne jest ustalenie, że organ administracji był zobowiązany, na podstawie obowiązujących przepisów prawa, do wydania decyzji, aktu lub podjęcia określonych czynności i mimo to nie podejmuje działań mających na celu uczynienie zadość temu obowiązkowi. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że stanowisko zbieżne z prezentowanym wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach m.in. w wyroku z dnia 30 marca 2016 roku, sygn. akt IV SAB/GI 9/16, wyrażoną w nim argumentację Sąd w przedmiotowej sprawie w pełni akceptuje i podziela (wszystkie przywoływane w uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem orzeczenia.nsa.gov.pl).

Tym samym – z uwagi na argumenty zawarte w odpowiedzi na skargę – Sąd wskazuje, że zgodnie z utrwalonym i jednolitym poglądem orzecznictwa i doktryny dla dopuszczalności wniesienia skargi na bezczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie jest wymagane poprzedzenie jej jakimkolwiek środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej, ani wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, o jakim mowa w art. 52 § 3 P.p.s.a. Podmiot, do którego złożono wniosek, jeśli wniosek ten dotyczy informacji publicznej, powinien albo udostępnić tę informację w formie czynności materialno-technicznej (art. 10 ustawy), albo w drodze decyzji odmówić jej udostępnienia na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 roku, poz. 782, ze zm., dalej: ustawa lub u.d.i.p.). Możliwe jest także umorzenie postępowania w drodze decyzji w trybie art. 16 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 u.d.i.p.

W rozpatrywanej sprawie jest poza sporem, że Dyrektor Szkoły jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Jak wynika z przekazanych Sądowi akt do dnia wniesienia skargi zobowiązany organ nie załatwił wniosku strony. Nie udzielił w pełni żądanej informacji, wskazując – jedynie częściowo w piśmie z dnia 11 grudnia 2015 roku – osoby zatrudnione w tej placówce oświatowej i informując, że "informacja o przyznanych dodatkach motywacyjnych jest informacją objętą ochroną danych osobowych". Nie wydał jednakże decyzji o odmowie udzielenia w tej części informacji objętej żądaniem.

Dopiero po wpływie skargi organ podjął czynności mające na celu załatwienie wniosku i w piśmie z dnia 12 lutego 2016 roku udzielił odpowiedzi w spornym zakresie. Tym samym skoro wniosek skarżącego o udzielenie informacji publicznej został już załatwiony, to postępowanie sądownoadministracyjne w zakresie bezczynności organu stało się bezprzedmiotowe i podlega w związku z tym umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a., co orzeczono w punkcie 3 sentencji niniejszego wyroku. W ocenie Sądu organ dopuścił się bezczynności i przekroczył termin do załatwienia sprawy, jednakże okoliczności te nie wystarczają do uznania, że przekroczenie terminu miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Wynikająca z akt sprawy okoliczność przesłania stronie skarżącej informacji objętej skargą, wprawdzie już po złożeniu skargi, uczyniła bezprzedmiotowym wyłącznie konieczność zobowiązywania organu do załatwienia wniosku strony. Brzmienie przepisu art. 149 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stanowiącego podstawę orzekania przez Sąd przy uwzględnianiu skargi na bezczynność

organu, nakłada na sąd obowiązek nie tylko zobowiązania beczynnego organu do załatwienia sprawy ale również wypowiedzenia się, czy beczynność miała charakter rażącego naruszenia prawa. Tym samym Sąd zobligowany jest do dokonania tej oceny ex lege. Na mocy ustawy z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2011r. Nr 34, poz. 173) sądy administracyjne z mocą od 17 maja 2011 roku zostały bowiem wyposażone w kompetencję do stwierdzania, czy beczynność organu (lub przewlekłe prowadzenie postępowania) miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Ze stwierdzeniem przez sąd rażącego naruszenia prawa beczynnością organu (lub przewlekłym prowadzeniem postępowania) wiąże się szczególna odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące zaniedbania. Dochodzenie tej odpowiedzialności "otwiera" dopiero orzeczenie właściwego sądu kwalifikujące okoliczności danej sprawy do rażąco naruszających prawo. Stąd mimo, iż w zasadniczej części orzekanie o beczynności organu, po usunięciu stanu beczynności, staje się rzeczywiście bezprzedmiotowe, to bezprzedmiotowym nie stanie się kwestia oceny charakteru zaistniałej beczynności. Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie wypowiedział się w kwestii takiej wykładni art. 149 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która nie prowadzi do pozbawiania strony możliwości dochodzenia odszkodowania za szkodę, której źródłem jest nie wydanie orzeczenia lub decyzji a tym samym wykładni, która nie wypacza sensu zmian wprowadzonych do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Powyższą wypowiedź ujął w tezie wyroku z dnia 26 lipca 2012 roku sygn. II OSK 1360/12 stwierdzającej wprost, iż "wydanie przez organ decyzji po wniesieniu do sądu skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego, nie powoduje, stosownie do art. 149 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, że w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia o tym, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, postępowanie sądowe stało się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi". Przytoczona wyżej teza wyroku NSA znajduje zastosowanie również przy rozpatrywaniu skargi na beczynność organu w załatwianiu wniosku o udostępnienie informacji publicznej. W postępowaniu przed sądem administracyjnym taka skarga podlega bowiem rozpoznaniu przy stosowaniu art. 149 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Mając to na uwadze Sąd zobowiązany jest do wypowiedzenia się w sprawie merytorycznie w części objętej wyrokiem. Bezprzedmiotowe w sprawie stało się bowiem jedynie zobowiązanie organu do załatwienia wniosku strony o udzielenie żądanej informacji publicznej skoro ta została skarżącemu udzielona po wniesieniu skargi. Art. 149 § 1 (zdanie drugie) P.p.s.a. w aktualnym brzmieniu zawiera normę, według której uwzględnienie skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania polega nie tylko na zobowiązaniu organu do wydania aktu w określonym terminie, ale także na rozstrzygnięciu o tym, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, czy też nie miały charakteru rażącego. Użycie w art. 149 § 1 P.p.s.a. sformułowania "jednocześnie" nie oznacza, że ta część przepisu ma zastosowanie tylko wówczas, gdy sąd zobowiązuje organ do wydania aktu w określonym terminie – tak też NSA w wyroku z dnia 4 kwietnia 2013 roku o sygn. akt I OSK 17/13.

Mając to na uwadze, Sąd – na podstawie art. 149 § 1 P.p.s.a – stwierdził, że beczynność oraz przewlekłość organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt 1 sentencji wyroku), bowiem organ – de facto przed wyrokiem w odstępie kilkunastu tygodni od wniesienia skargi, załatwił żądanie strony. Tymczasem rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym i ma miejsce w razie oczywistego braku podejmowania jakichkolwiek czynności, oczywistego lekceważenia wniosków skarżącego i jawnego natężenia braku woli do załatwienia sprawy, jak w razie ewidentnego niestosowania przepisów prawa. Istotą rażącego naruszenia prawa jest bowiem pozbawiona jakichkolwiek wątpliwości oczywistość stwierdzonego naruszenia. Jak zasadnie wskazuje się w orzecznictwie, rażącym

naruszeniem prawa będzie stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań, bez potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy można powiedzieć, że naruszono prawo w sposób oczywisty – tak NSA w wyroku z dnia 21 czerwca 2012 roku, sygn. akt I OSK 675/12. Ocena charakteru naruszenia prawa powinna być dokonywana w powiązaniu z okolicznościami danej sprawy, rozpatrywanej indywidualnie, wyznaczonej przez wiele elementów zmiennych. Każda bowiem bezczynność jest naruszeniem prawa co nie znaczy, że każda nosi cechy rażącego naruszenia prawa. Przyjęcie odmiennego stanowiska pozbawiałoby racjonalności przepisu art. 149 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nakazującego wartościowanie naruszenia prawa stanem bezczynności.

Na tej podstawie skład orzekający uznał, że zwłoka w przesłaniu żadnego wykazu, nie przybrała postaci rażącego naruszenia prawa. Skład orzekający uznaje że organ usprawiedliwił swoją zwłokę wskazując na wątpliwości co do wystąpienia przesłanki ochrony danych objętych wnioskiem strony skarżącej.

Resumując, sąd w punkcie pierwszym wyroku stwierdził, iż bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa orzekając w tym zakresie na mocy art. 149 § 1 P.p.s.a. Natomiast o umorzeniu postępowania w zakresie zobowiązania organu do załatwienia zażalenie strony sąd orzekł w punkcie drugim wyroku w oparciu o treść art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a.