

Sygn. akt I OSK 1513/14



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 czerwca 2015 r.

Naczelny Sąd Administracyjny

w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Małgorzata Borowiec
Sędziowie	{ NSA Joanna Runge - Lissowska (spr.) del. NSA Jerzy Krupiński
Protokolant	starszy asystent sędziego Łukasz Mazur

po rozpoznaniu w dniu 2 czerwca 2015 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Andrzeja Pieślaka
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie
z dnia 18 lutego 2014 r. sygn. akt II SAB/OI 117/13
w sprawie ze skargi Andrzeja Pieślaka
na bezczynność Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- 1) uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie do ponownego rozpoznania;
- 2) zasądza od Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego na rzecz Andrzeja Pieślaka kwotę 297 (słownie: dwieście dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Paweł Florjanowicz

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II SAB/OI 117/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, po rozpoznaniu skargi Andrzeja Pieślaka na bezczynność Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego w udzieleniu informacji publicznej, umorzył postępowanie sądowe w zakresie bezczynności organu, orzekł, iż bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądził zwrot kosztów postępowania.

Wyrok powyższy zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Wnioskiem z dnia 25 września 2013 r., przesłanym pocztą elektroniczną, Andrzej Pieślak wystąpił do Burmistrza Miasta Lidzbarka Warmińskiego o udostępnienie mu informacji publicznej, obejmującej wszystkie umowy o dzieło, umowy zlecenia oraz umowy, dotyczące promocji miasta, zawierane przez Gminę Lidzbark w latach 2011 i 2012. Wnioskodawca wnosił o nagranie zeskanowanych umów na nośnik DVD/CD i powiadomienie go mailem o terminie i miejscu odbioru.

W odpowiedzi na wniosek Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego, pismem z dnia 8 października 2013 r., poinformował wnioskodawcę, że uznał, iż strona ubiega się o informację w celu dalszego wykorzystania oraz wezwał wnioskodawcę do złożenia, w terminie 7 dni, wniosku zawierającego wszystkie dane określone w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Ponadto organ poinformował wnioskodawcę, że we wskazanym we wniosku okresie zostało zawartych 713 umów zlecenia i o dzieło, każda z nich musi być przed udostępnieniem sprawdzona pod względem ochrony danych osobowych i tajemnicy przedsiębiorstwa, co czyni niemożliwym załatwienie wniosku w ustawowym 14 dniowym terminie, w związku z czym organ wyznaczył termin załatwienia sprawy do 22 listopada 2013 r. Ponadto organ ustalił opłatę za udzieloną informację publiczną w wysokości 0,50 zł za każdą zeskanowaną stronę oraz poinformował, że umowy o promocję miasta nie stanowią odrębnej kategorii umów i mieszczą się w kategorii umów zlecenia i o dzieło.

W dniu 14 listopada 2013 r. Andrzej Pieślak wniósł skargę na bezczynność Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego, zarzucając organowi naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 ustawy

z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej. W uzasadnieniu skarżący stwierdził, że do dnia wniesienia skargi nie otrzymał wnioskowanych informacji a w jego ocenie, umowy zlecenia i o dzieło stanowią informację publiczną. Informację taką stanowią też dane personalne osób fizycznych i podmiotów prawnych, które umowy te z miastem podpisały.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Zdaniem organu, strona zwróciła się o udzielenie informacji publicznej w celu dalszego wykorzystania, nie dopełniając wymogów formalnych przewidzianych dla takiego wniosku. Organ wniósł też o dopuszczenie dowodów, znajdujących się w aktach sprawy sygn. akt II SAB/OI 105/13, na okoliczność, dalszego wykorzystania otrzymanych przez wnioskodawcę informacji.

W piśmie z dnia 10 lutego 2014 r. pełnomocnik organu wniósł o umorzenie postępowania, z uwagi na rozpoznanie wniosków skarżącego w całości. Z pisma Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego z dnia 10 stycznia 2014 r. wynika, że żądane umowy zostały nagrane na nośnik CD, którego odbiór wnioskodawca pokwitował 16 stycznia 2014 r.

Na rozprawie w dniu 18 lutego 2014 r. skarżący potwierdził otrzymanie płyty CD, o której mowa w powyższym piśmie. Mimo to, w jego ocenie, organ nadal pozostaje w bezczynności, ponieważ na dostarczonych mu umowach zostały zaciemnione pola dotyczące oznaczenia strony umowy a na niektórych dodatkowo pola dotyczące oznaczenia przedmiotu umowy.

Z kolei pełnomocnik organu wycofał się ze stanowiska zajętego w odpowiedzi na skargę, dotyczącego informacji publicznej do ponownego wykorzystywania. Podtrzymał stanowisko o przedwczesności skargi, ponieważ została ona złożona przed upływem terminu, który organ wyznaczył na załatwienie sprawy z uwagi na dużą ilość żądanych dokumentów. Wyjaśnił, że ostatecznie zeskanowano dla skarżącego ok. 900 stron dokumentów. Pełnomocnik podtrzymał też wniosek zawarty w jego piśmie z dnia 10 lutego 2014 r. o umorzenie postępowania.

Rozpoznając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych akceptowanym sposobem udostępnienia informacji publicznej, z poszanowaniem dóbr objętych ochroną, jest anonimizacja danych chronionych. W takim przypadku nie zachodzi potrzeba wydawania decyzji administracyjnej, a udzielenie takiej zanonimizowanej informacji przesądza o braku bezczynności po stronie organu. Dlatego Sąd uznał, iż organ w dniu orzekania nie pozostawał w bezczynności w załatwieniu wniosku strony z dnia 25 września 2013 r.

Sąd wskazał też, że skarżący kwestionował działanie organu twierdząc, że jego wniosek nie został w całości załatwiony z uwagi na zanonimizowanie części danych. Oczywistym jest, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej. Sąd podkreślił, że w rozpoznawanej sprawie udostępniono wnioskodawcy około 900 stron ponad 700 umów zawieranych przez organy jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem Sądu dokonywanie oceny sposobu i zakresu anonimizacji nie było konieczne, a w sytuacji, gdy informacja została udzielona, nakładanie na organ ponownego obowiązku jej udostępnienia, nie znajdowało uzasadnienia. Sąd podkreślił też, iż w wyroku z dnia 9 sierpnia 2011 r. I OSK 792/11 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „w pewnych przypadkach szeroki zakres wniosku wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zanonimizowania) określonych dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób pomimo, że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej”. W ocenie Sądu, taka sytuacja miała miejsce w przedmiotowej sprawie. Zbiór wielu informacji utrwalonych na nośniku CD wcześniej nie istniał i organ stworzył go w celu załatwienia wniosku strony.

Sąd I instancji wskazał też, że wnioskodawca nie był wzywany do wykazania, że udostępnienie informacji publicznej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Niewykazanie takiej przesłanki, co do zasady powoduje wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji. Sąd uznał jednak, że w okolicznościach niniejszej sprawy, skoro wniosek skarżącego został załatwiony, to bezcelowe jest nakazywanie organowi dokonywanie oceny, czy informacja, której domagał się skarżący miała cechy informacji przetworzonej i ewentualnego wydawania decyzji, skoro informacja, choć zanonimizowana, już została udostępniona.

Z uwagi na powyższe okoliczności Sąd doszedł do wniosku, że na skutek okoliczności, które zaistniały po wniesieniu skargi, a przed wydaniem rozstrzygnięcia, postępowanie sądowoadministracyjne co do skarżonej bezczynności stało się bezprzedmiotowe i jako takie podlegało umorzeniu na zasadzie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

Sąd nie znalazł także podstaw do stwierdzenia, że w niniejszej sprawie bezczynność organu miała charakter rażącego naruszenia prawa. Organ nie zignorował wniosku o udzielenie informacji publicznej, w terminie udzielił skarżącemu odpowiedzi na wniosek, wskazując na jego błędy formalne. Później, mając na uwadze zapadły w podobnej sprawie wyrok tut. Sądu (wyrok z dnia 29 listopada 2013r., II SAB/OI 105/13), udzielił żądanych przez wnioskodawcę informacji.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Andrzej Pieślak, prawidłowo reprezentowany, domagając się uchylenia zaskarżonego orzeczenia i uwzględnienia skargi w całości, ewentualnie przekazania sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania. Skarga kasacyjna oparta została o obie podstawy z art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej jako „p.p.s.a.”, a wyrokowi zarzucono naruszenie:

1) art. 3 § 2 pkt. 8 w zw. z pkt 4 p.p.s.a. w zw. z art. 16 ust. 1 i art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez uznanie, iż anonimizacja udostępnianej informacji publicznej bez wydania decyzji nie może być kwestionowana skargą na bezczynność;

2) art. 141 § 4 p.p.s.a. polegające na niewyjaśnieniu rozstrzygnięcia w zakresie uznania, iż w przypadku nieudostępnienia wnioskowanej informacji publicznej w całości nie zachodzi bezczynność, co prowadzi do naruszenia wprost prawa do sądu, ponieważ skarżący nie ma innej drogi kwestionowania braku udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej;

3) art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez uznanie, iż nie zachodzi konieczność wydania decyzji w przypadku anonimizacji udostępnianych informacji publicznych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że dane wyłączone z jawności – zanonimizowane – imię, nazwisko jako określenie strony umowy podlegają udostępnieniu, zatem niepełne wykonanie wniosku, z którym wystąpił, gdyż jest redaktorem naczelnym lokalnej gazety, a w jego pracy prawo do informacji ma ogromne znaczenie, stanowi bezczynność, zaś wyrok Sądu I instancji prowadzi do uznania, że bezprawne – gdyż organ powinien w takim razie wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji i w takim aspekcie sprawa przez Sąd powinna być rozpoznana – nieudostępnienie części informacji nie stanowi bezczynności. Skarżący podkreślił, że w sytuacji jaka ma miejsce w sprawie nie ma innej możliwości kwestionowania nieudostępnienia żądanej informacji jak tylko przez bezczynność organu.

Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargę kasacyjną, wniesioną od punktu pierwszego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 18 lutego 2014 r. II SAB/OI 117/13 należało uwzględnić, bowiem jej zarzuty okazały się usprawiedliwione.

Przedmiotem skargi Andrzeja Pieślaka do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego była beczynność Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego o udzielenie informacji publicznej.

Beczynność organu administracji publicznej ma miejsce wówczas, gdy organ ten w terminie określonym przepisami nie wykonuje ustawowego obowiązku wydania aktu administracyjnego lub nie dokonuje czynności. Badanie zatem skargi na beczynność sprowadza się do oceny czy organ był zobowiązany przepisami do wydania aktu czy dokonania czynności oraz czy i jak z obowiązku tego się wywiązał.

W sprawie nie ma wątpliwości co do tego, że Andrzej Pieślak był uprawniony do domagania się informacji publicznej, zapewnia mu to prawo art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wynika ono z art. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst w dacie orzekania przez Wojewódzki Sąd Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), dalej „ustawa”. Nie ma także wątpliwości, że Burmistrz Miasta Lidzbark Warmiński był zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, co także wynika z wyżej cytowanego art. 61 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy. Również nie budzi wątpliwości, że żądane informacje mieściły się w pojęciu informacji publicznej, którą zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy jest każda informacja w sprawach publicznych, w tym finansów organów, a tego dotyczył wniosek o udostępnienie umów o dzieło i umów zlecenia oraz umów dotyczących promocji miasta, zawartych w latach 2011–2012.

Spór istnieje co do tego czy Burmistrz z obowiązku udostępnienia informacji publicznej się wywiązał, przekazując Andrzejowi Pieślakowi żądane informacje, jednak zanonimizowane. Takie działanie organu Wojewódzki Sąd uznał za dokonanie czynności – udostępnienia informacji publicznej, skarżący zaś uznał, że organ pozostaje w beczynności, bowiem nie udostępnił mu informacji, z uwagi na anonimizację.

Z akt sprawy wynika, że otrzymawszy wniosek Andrzeja Pieślaka Burmistrz uznał, że domaga się on udostępnienia informacji w celu ponownego wykorzystania, jednak na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem wycofał się z tej oceny – stwierdził, że nie podtrzymuje argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę, w której przeprowadzony był wywód, że Andrzej Pieślak żądał informacji w celu ponownego

wykorzystania. Skoro organ uznał, że wniosek o udostępnienie informacji nie dotyczył informacji tego rodzaju to rolą Wojewódzkiego Sądu była ocena, czy zanonimizowanie informacji było zasadne. Poddanie działania Burmistrza takiej ocenie dopiero przesądzałoby o tym czy obowiązek udostępnienia informacji organ wykonał, czy też w istocie pozostaje bezczynny.

Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu, przewiduje to przede wszystkim art. 61 ust. 3 Konstytucji, także art. 5 ustawy. Art. 5 ust. 1 ustawy stanowi, że ograniczenie tego prawa wynika z przepisów o ochronie informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych, zaś w ust. 2, że ograniczenie to ma miejsce ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Przy ocenie ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej z uwagi na kryteria wskazane w art. 5 ust. 2 ustawy należy jednak wziąć pod uwagę o jaką informację publiczną chodzi. W sprawie niniejszej skarżący domagał się udostępnienia umów o dzieło i umów zlecenia, zatem informacji o dysponowaniu finansami Gminy, zatem publicznymi. Istotna jest ochrona prywatności osoby fizycznej czy tajemnicy przedsiębiorcy, jednak podmioty te, zawierając umowy z organami władzy publicznej muszą liczyć się z tym, że umowy takie stanowią informację publiczną, zatem dane umieszczone w tych umowach mogą podlegać udostępnieniu.

Wojewódzki Sąd ocenił, powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, że w sprawie miało miejsce udostępnienie informacji przetworzonej, a choć organ nie wzywał do wykazania szczególnego interesu publicznego, to informację udostępnił, choć ją zanonimizował. Jednak prawidłowości anonimizacji nie ocenił, zatem uznanie, że organ wywiązał się z obowiązku i umorzenie postępowania z uwagi na to, że nie zaszła bezczynność było przedwczesne. Nie można bowiem zaakceptować stanowiska, że organ postąpił prawidłowo, bowiem dokonał jakiegokolwiek czynności bez oceny czy postępowanie było zgodne z przepisami. Jak zasadnie bowiem podnosi się w skardze kasacyjnej skarżący nie miał innej możliwości kwestionowania postępowania organu i domagania się oceny tego postępowania, jak tylko skarżąc się na bezczynność z tego względu, że nie została udostępniona całość informacji publicznej, której dotyczył wniosek.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji, na podstawie art. 185 § 1 i art. 203 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Paweł Florjanowicz
sekretarz sądowy