

**I OSK 531/14 - Wyrok NSA**

<b>Data orzeczenia</b>	2015-02-04	<i>orzeczenie prawomocne</i>
<b>Data wpływu</b>	2014-02-27	
<b>Sąd</b>	Naczelny Sąd Administracyjny	
<b>Sędziowie</b>	Irena Kamińska /przewodniczący sprawozdawca/ Joanna Banasiewicz Jolanta Sikorska	
<b>Symbol z opisem</b>	648 Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego 658	
<b>Hasła tematyczne</b>	Dostęp do informacji publicznej	
<b>Sygn. powiązane</b>	<a href="#">IV SAB/GI 87/13 - Wyrok WSA w Gliwicach z 2013-10-03</a>	
<b>Skarżony organ</b>	Wójt Gminy	
<b>Treść wyroku</b>	Oddalono skargę kasacyjną	
<b>Powołane przepisy</b>	<a href="#">Dz.U. 2001 nr 112 poz 1198</a> art.10 <i>Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.</i>	

**SENTENCJA**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Irena Kamińska (spr.) Sędziowie: Sędzia NSA Joanna Banasiewicz Sędzia del. NSA Jolanta Sikorska Protokolant: asystent sędziego Aleksander Jakubowski po rozpoznaniu w dniu 4 lutego 2015 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej K.K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 października 2013 r. sygn. akt IV SAB/GI 87/13 w sprawie ze skargi K.K. na bezczynność Wójta Gminy Pawonków w przedmiocie informacji publicznej oddala skargę kasacyjną.

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 13 lipca 2012 r. K.K. domagał się od Wójta Gminy Pawonków udostępnienia następującej informacji publicznej:

- 1) kopii umów o dzieło, zlecenia i innych umów wraz z rachunkami dotyczącymi wynagrodzeń osobowych ujętych w budżecie Gminy Pawonków w roku 2011,
- 2) kopii wszystkich dokumentów księgowych (faktur, umów o dzieło, zlecenia, o pracę, itp.), na podstawie których wypłacono środki finansowe z pieniędzy na profilaktykę alkoholową i innych uzależnień w roku 2011 i 2012; w przypadku dokumentów księgowych kopii strony czolowej i odwrotnej z opisem wydatku, dekretacji, itd.
- 3) kopii faktur zakupu sprzętu audio – video do świetlicy w Pawonkowie (awers i rewers).

W zakresie punktów 1 i 2 wnioskodawca prosił o usunięcie wrażliwych danych zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych.

Ponieważ wnioskodawca nie otrzymał żądanych informacji, zaskarżył bezczynność Wójta Gminy Pawonków. Skarga ta została uwzględniona wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 7 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SAB/GL 129/12, którym zobowiązano Wójta do załatwienia wniosku skarżącego w terminie 14 dni. W motywach wyroku przesądzono, że dane objęte wnioskiem stanowią informację publiczną i wskazano obowiązki organu wynikające z ustawy z dnia 6 września 2011 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), zwanej dalej "ustawą o dostępie".

Decyzją z dnia 1.03.2013 r. Wójt Pawonkowa odmówił udostępnienia wnioskodawcy żądanej informacji publicznej uznając ją za przetworzoną i ustalając, że wnioskodawca nie wskazał ważnego interesu prawnego dla jej udostępnienia. Rozstrzygnięcie to zostało jednak uchylone decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie z dnia 3.04.2013 r., wydaną na skutek odwołania wnioskodawcy. Kolegium uznało, że charakter przedmiotowej informacji publicznej nie został przez organ i instancji należycie rozważony, a nawet przy przyjęciu, że istotnie chodzi o informację przetworzoną, to organ ten nie dopełnił obowiązku w zakresie prawidłowego wezwania strony o wykazanie ważnego interesu publicznego.

W ramach dalszego toku sprawy wnioskodawca, na wezwanie Wójta podał w piśmie z dnia 16.04.2013 r., że jest redaktorem naczelnym Informatora Gminnego dla Gminy Pawonków i żądana informacja będzie wykorzystana do celów informacyjnych, kontrolnych i publikacji prasowych w tym Informatorze.

Po dwukrotnym przedłużaniu terminu rozpatrzenia wniosku, motywowanym koniecznością przygotowania dużej ilości dokumentów Wójt Gminy Pawonków wraz z pismem z dnia 13.06.2013 r. udostępnił wnioskodawcy plik ponad dwustu odpisów dokumentów.

W dniu 4 lipca 2013 r. K.K. wniósł ponowną skargę na bezczynność Wójta Gminy Pawonków, zarzucając mu naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1, w zw. z art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 1, a także art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie, poprzez nieudostępnienie informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku. Skarżący wniósł o zobowiązanie organu do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z jego wnioskiem z dnia 13.07.2013 r. i uznanie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W uzasadnieniu skarżący podniósł, że żądane informacje częściowo zostały mu udostępnione dopiero prawie rok po złożeniu wniosku. Nie są one jednak kompletne, a niektóre informacje nie zostały w ogóle udostępnione. Przedłożone umowy nie zawierają personaliów kontrahentów Gminy. Nie udostępniono załączników do umów, co czyni udzieloną odpowiedź beużyteczną. Także przekazane rachunki nie posiadają imion i nazwisk wystawców oraz informacji, jakiego działania dotyczą. Zawarte na nich dekretacje są tylko opisane ręcznym pismem lub brak jest takich dekretacji oraz wymaganych pieczętek, co może sugerować, iż nie są to rachunki przeznaczone do rozliczenia.

Skarżący przyznał, że w pełni udostępniono mu jedynie informację określoną w pkt 3 jego wniosku. Natomiast jego zdaniem usunięcie danych z dokumentów, które według organu są prawnie chronione, mogło nastąpić tylko przez wydanie decyzji odmownej, z określeniem ich rodzaju i wskazaniem normy prawnej stanowiącej podstawę takiej odmowy. W dalszej części skargi przywołano orzecznictwo wyjaśniające przedmiotowy zakres pojęcia informacji publicznej.

Według skarżącego pozorowane działania organu uzasadniają uznanie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Odpowiadając na skargą Wójt Pawonkowa postulował jej oddalenie. Organ zauważył w pierwszej kolejności, że zakres wniosku okazał się na tyle szeroki, że wymagał dużego zaangażowania środków osobowych i podjęcia takich działań organizacyjnych, które mogły zakłócić normalny tok działania Urzędu Gminy. Dlatego zakwalifikowano żądanie wniosku w aspekcie informacji przetworzonych. Po decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie skarżący wykazał istnienie interesu publicznego w udostępnieniu tych informacji, w związku z czym informacja publiczna została mu udzielona i obejmuje odpisy 226 dokumentów. Wbrew zarzutom skargi informacje zostały udostępnione w sposób możliwie kompletny, zupełny i staranny, odpowiadający zakresowi i treści złożonego przez skarżącego wniosku. Brak imion i nazwisk w przekazanych umowach i rachunkach do umów wiąże się z wyraźną prośbą z wniosku o usunięcie danych osobowych.

W piśmie procesowym z dnia 4.09.2013 r. (data nadania przesyłki pocztowej) skarżący wskazał w pierwszej kolejności, że w dniu 8.07.2013 r. przekazał organowi uwagi odnośnie udzielonej informacji, do których organ się nie odniósł zarówno przed skierowaniem skargi, jak i w samej odpowiedzi. Podniósł również, że we wniosku nie chodziło o anonimizację danych, lecz o dane określone w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Powtórzył też zarzut o niekompletności udzielonej informacji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 3 października 2013 r. o sygn. akt IV SAB/GI 87/13 oddalił skargę.

Jako istotne w sprawie Sąd uznał to, iż bezspornym było, że żądane przez skarżącego dane stanowią informację publiczną, a po wniesieniu przez skarżącego pisma z dnia 16.04.2013 r. jego prawo do uzyskania tej informacji nie było już przez organ kwestionowane, czego realnym wynikiem było udostępnienie informacji w dniu 17.06.2013 r. (data odbioru kopii dokumentów przez skarżącego). Ponieważ skarga została wniesiona później, bo w dniu 4.07.2013 r., stwierdzenie bezczynności organu byłoby możliwe tylko w przypadku ustalenia, że udzielona informacja nie wiąże się przedmiotowo z żądaniem wniosku, albo gdy można jednoznacznie stwierdzić jej niekompletność. Tego rodzaju okoliczności WSA nie dopatrzył się w niniejszej sprawie. Wniosek skarżącego z dnia 13.07.2012 r. nie odnosił się do konkretnie wskazanego jednego lub kilku dokumentów zawierających informację publiczną, lecz był ujęty w sposób tematyczny, wskazując na zbiór dokumentów dotyczących, czy to wynagrodzeń osobowych, czy też wypłaty ze środków na profilaktykę alkoholową (jedynie pkt 3 był ściśle sprecyzowany). Jednocześnie jednak skarżący wskazał rodzaj dokumentów, o jakie się ubiega. Jak wskazał Sąd, obszerność tego materiału nie uzasadniała, by organ miał interpretować zgłoszone żądanie w sposób rozszerzający. Jeżeli więc skarżący domagał się przedłożenia umów, to z tego żądania nie wynikało, by wraz z umowami miały być udostępnione dodatkowe dokumenty z nimi związane, w tym i załączniki do umów. W umowach, których mogą dotyczyć zarzuty skargi (skarżący też ich nie wyspecyfikował), powołane są co prawda załączniki, ale nie ma w nich postanowień, że załączniki te stanowią integralną część umów. W zakresie dostępu do informacji publicznej nie dokonuje się natomiast ustaleń co do treści stosunków prawnych na tle określonych umów, a więc i tego, czy te stosunki są kreowane w oparciu o same umowy, czy też łącznie z załącznikami, lecz dokumenty traktuje się w sposób formalny. Jeżeli zatem skarżący domagał się udostępnienia określonych umów nie zawierających wprost zapisu, że załączniki stanowią ich integralną część, to bez względu na przydatność takiej informacji dla skrzącego, której w ramach omawianej problematyki się nie bada, organ – zdaniem WSA – nie był zobowiązany do wykraczania poza zakres wniosku.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji nie zastługują również na uwzględnienie zarzuty o dokonaniu przez organ anonimizacji niektórych dokumentów. Wniosek w tym zakresie ogólnikowo powoływał się na ustawę o ochronie danych osobowych, nie precyzując, że skarżącemu chodzi o dane wymienione w art. 27 ust. 1 tej ustawy. Zgadając się na usunięcie danych osobowych, bez wyraźnego wskazania ich rodzaju, skarżący niejako pozostawił tę kwestię do interpretacji organu. Użycie przez skarżącego słowa "wrażliwe", nie musiało organu nakierunkować na art. 27 ust. 1, gdyż nie jest to wyrażenie użyte w ostatnio wymienionej ustawie. Z uwagi na powszechniejsze w praktyce dokonywanie tzw. anonimizacji, organ mógł zakładać, że skarżącemu chodzi o dane osobowe według definicji z art. 6 ust. 1 tej ustawy. Niewątpliwie imię i nazwisko są podstawowymi informacjami identyfikującymi określoną osobę fizyczną. Dokonanie anonimizacji w tym zakresie było więc usprawiedliwione żądaniem wniosku i w związku z tym nie wymagało wydania decyzji. Sąd dodał, że odmienne intencje skarżącego mogły go skłonić do zgłoszenia uwag do uzyskanej informacji i sprecyzowania dalszych żądań w tym zakresie. Istotnie tak uczynił drogą elektroniczną w dniu 8.07.2013 r., ale niezrozumiałe jest zarzucanie organowi bezczynności, skoro skarga została wniesiona przed tą datą. Byłaby ona zasadna dopiero wówczas, gdyby organ terminowo nie odniósł się do owych uwag (żądań). Z tego punktu widzenia skarga jest przedwczesna, a jak już wcześniej podniesiono dla uwzględnienia skargi istotny jest stan bezczynności organu w chwili zaskarżenia. Z wyżej przedstawionych powodów takiej bezczynności w rozpatrywanym przypadku się nie dopatrzono.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł K.K. Zarzucił w niej orzeczeniu naruszenie:

- 1) art. 61 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP przez uznanie, że żądane informacje publiczne podlegają wyłączeniu z zasady jawności i nie muszą być udostępnione, przy jednoczesnym naruszeniu zasad wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że w przedmiotowej sprawie zachodzą przesłanki ograniczające dostęp do informacji ze względu na ochronę danych osobowych
- 3) art. 16 ust. 1 u.d.i.p. poprzez brak wydania decyzji w przypadku faktycznej odmowy udostępnienia części informacji.
- 4) art. 134 § 1 p.p.s.a. przez nieuwzględnienie całego materiału zebranego w sprawie i twierdzeń w nim zawartych
- 5) art. 141 § 4 p.p.s.a. przez brak wyjaśnienia rozstrzygnięcia wraz z podaniem podstawy prawnej oraz faktycznej przyjęcia przez sąd, że to sposób żądania wnioskodawcy doprowadził do nieudostępnienia części żądanych informacji.

Skarżący kasacyjnie zarzucił, że udostępniony mu materiał jest niekompletny – brak jest załączników do umów, a anonimizacja dokumentów jest zbyt szeroka.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Istota zarzutów skargi kasacyjnej dotyczy dwóch kwestii na tle przedstawionego stanu faktycznego. Po pierwsze, czy pozostawał w bezczynności organ nie udostępniając załączników do umów. Po drugie, czy prawidłowo zanonimizował dane osobowe zawarte w udostępnionych materiałach.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu skarżącego kasacyjnie zgodzić się z nim należy, że załączniki stanowiące integralną część umowy powinny być udostępnione wraz z nią. Jednak załączniki niestanowiące integralnej części umowy tworzą odrębny przedmiot informacji publicznej, który dla udostępnienia musi być wskazany w treści wniosku o informację publiczną. W niniejszej sprawie załączniki do umów, co wskazał także WSA w Gliwicach, nie stanowiły integralnej części umów. Z tego względu nie obejmowały ich żądanie udostępnienia skarżącemu umów. Wszelako, Naczelny Sąd Administracyjny zaznacza, że skarżący – po uzyskaniu na skutek wniosku wiadomości o istnieniu załączników do umów niestanowiących ich integralnej części – mógł uczynić je przedmiotem swojego nowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej i w tym trybie domagać się wglądu do nich. Materia ta, jak słusznie zauważył Sąd pierwszej instancji, nie była jednak objęta przedmiotem jego wniosku z dnia 13 lipca 2012 r., a nie jest rolą organu dokonywanie rozszerzającej interpretacji intencji wnioskodawcy, tak jak nie jest uprawniony do jej zwięzającej wykładni.

Odnosząc się do kwestii zanonimizowania udostępnionych informacji, Naczelny Sąd Administracyjny pragnie zaznaczyć na wstępie, że – istotnie – w aktualnym i jednolitym orzecznictwie przyjmuje się, że dane o kontrahentach jednostki samorządu terytorialnego, takie jak ich imiona i nazwiska, podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej – i nie podlegają wyłączeniu z uwagi na prywatność tych osób wskazaną art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (zob. wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r. o sygn. akt I CSK 190/12, OSNK 2013, nr 5, poz. 67; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14, CBOSA). Pogląd ten jest podzielany także przez sąd orzekający w niniejszej sprawie jako odpowiadający funkcji instytucji dostępu do informacji publicznej pozwalającej przeciwdziałać takim patologiom życia publicznego jak np. nepotyzm.

W niniejszej sprawie dokonanie jednak anonimizacji przez organ nie może być uznane za nielegalne i prowadzące do konkluzji, że organ z tego względu pozostaje w bezczynności. Istotne jest bowiem w analizowanym stanie faktycznym, że w zakresie punktów 1 i 2 sam wnioskodawca prosił o usunięcie wrażliwych danych zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych. Podzielić należy stanowisko, że ustawa o ochronie danych osobowych nie postuluje się pojęciem "danych wrażliwych", jakkolwiek zwrot taki funkcjonuje w literaturze fachowej. Godzi się zatem wskazać, że także imię i nazwisko należy do katalogu dóbr osobistych i danych osobowych o pewnym stopniu wrażliwości, jednak nie wchodzących w skład danych określonych w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Skoro zatem wnioskodawca wniósł o usunięcie danych wrażliwych, a dane kontrahentów gminy stanowią także dane dla nich wrażliwe – mimo że w nieznacznym stopniu, nie wymagającym ich anonimizacji ex lege – to z uwagi na treść wniosku organ był uprawniony do interpretacji, że żądanie wnioskodawcy usunięcia danych wrażliwych obejmuje także dane osobowe kontrahentów. Dokonując tego organ nie popadł zatem w bezczynność. Tym samym zarzut skargi kasacyjnej w tym zakresie także nie mógł być uwzględniony.

Z uwagi na powyższe, organ nie musiał wydawać w sprawie decyzji administracyjnej na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p.

Wreszcie, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie doszło do naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a. i art. 141 § 4 p.p.s.a., gdyż Sąd pierwszej instancji rozpoznał cały zawarty w aktach materiał, a swoje rozstrzygnięcie dostatecznie wycerpująco przedstawił w uzasadnieniu wydanego przez siebie wyroku.

Mając na uwadze powyższe, stosując art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną.