

Warszawa, dn. 25 lutego 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Boduena 3/5, 00-011 Warszawa

za pośrednictwem

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa

Skarżący:

Wiktor Majewski
ul. Wierzbowa 21, 05-830 Nadarzyn

Organ:

Dyrektor Szkoły Podstawowej
im. bł. ks. Bronisława Markiewicza
w Woli Krakowiańskiej
Wola Krakowiańska, ul. Jastrzębska 34,
05-831 Młochów

reprezentowany przez:

r.pr. Krzysztofa Zygrzaka
Kancelaria Prawna Filipek & Kamiński
ul. Stawki 2a lok. 146, 00-193 Warszawa

sygn. akt II SAB/Wa 282/18

SKARGA KASACYJNA ORGANU

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 18 grudnia 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 282/18

Działając w imieniu Dyrektora Szkoły Podstawowej im. bł. ks. Bronisława Markiewicza w Woli Krakowiańskiej (pełnomocnictwo w załączeniu), w trybie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - dalej „p.p.s.a.” - zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 282/18, wnosząc o:

- 1) uchylenie zaskarżonego kasacyjnie wyroku w całości i oddalenie skargi,
- 2) ewentualnie o skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji,
- 3) zasądzenie kosztów, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Stosownie do art. 174. pkt 1 p.p.s.a., zaskarżonemu wyrokowi zarzucam naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię tj.:

- art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez uznanie za informację publiczną danych objętych wnioskiem, które co do zasady nie mieszczą się w zakresie spraw publicznych podlegających reżimowi ustawy,
- art. 6 ust. 1 pkt. 5 lit. c poprzez uznanie, że dane dot. zużycia mediów przez indywidualnie oznaczonych lokatorów mieszkań komunalnych mieszczą się w zakresie informacji publicznej o majątku j.s.t., co stanowi nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej,
- art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne poprzez nadmierne rozszerzenie (o wszystkich nauczycieli) zakresu pojęcia osób pełniących funkcje publicznej w rozumieniu u.d.i.p., w oderwaniu od zakresu wyznaczonego przez ustawodawcę w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
- art. 5 ust. 2 u.d.i.p. poprzez błędne przyjęcie, że dane objęte wnioskiem mają jakikolwiek związek z pełnieniem funkcji nauczyciela i jako takie winny podlegać udostępnieniu bez ograniczeń prywatności wynikających z w/w przepisu,
- art. 5 ust. 2 u.d.i.p. poprzez nakazanie udostępnienia danych niemożliwych do zanonimizowania, dot. konkretnej, zidentyfikowanej z imienia i nazwiska oraz adresu osoby fizycznej, legalizując w ten sposób zbyt daleko idącą ingerencję w jej prawo do prywatności.

Na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. podnoszę także zarzut naruszenia przepisów postępowania, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy tj.:

- art. 133 § 1 i art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez niedostateczne wyjaśnienie sprawy i niezbadanie przez Sąd charakteru oczekiwanych przez wnioskodawcę

informacji, przez co niemożliwym było trafne rozstrzygnięcie co do jej istoty, sprowadzającej się do oceny prawnej charakteru konkretnych danych jako informacji publicznej bądź nie w rozumieniu u.d.i.p., przy czym prawidłowe ustalenie w w/w zakresie musiałoby finalnie prowadzić do oddalenia skargi,

- art. 149 § 1 p.p.s.a. poprzez zobowiązanie organu do dokonania czynności mimo prawidłowego co do trybu pisemnego poinformowania wnioskodawcy o braku waloru informacji publicznej dla żądanych dokumentów,

Jednocześnie, stosownie do art. 176. § 2. p.p.s.a., wnoszę o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 18 grudnia 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 282/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uwzględnił skargę na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej:

1. zobowiązując Dyrektora Szkoły Podstawowej im. bł. ks. Bronisława Markiewicza w Woli Krakowiańskiej do rozpoznania wniosku Wiktora Majewskiego z dnia 9 kwietnia 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy,
2. stwierdzając, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa,
3. zasądzać od Dyrektora Szkoły Podstawowej im. bł. ks. Bronisława Markiewicza w Woli Krakowiańskiej na rzecz Wiktora Majewskiego kwotę 100 zł (słownie: sto złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania

Z powyższym rozstrzygnięciem nie sposób się zgodzić. W szczególności wskazać bowiem należy, że przedmiotem zapytania - sformułowanego w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej - były kwestie dotyczące konkretnej osoby fizycznej tj. **[imię i nazwisko]** jako najemcy lokalu komunalnego, obejmujące dane takie jak zużycie wody, ogrzewania, kanalizacji, opłaty za śmieci, informacje kiedy i w jakich kwotach nastąpiło rozliczenie w/w mediów, wreszcie czy i jakiej wysokości **[imię i nazwisko]** jako nauczyciel pobierała dodatek mieszkaniowy.

Bezsporne w sprawie było, że Dyrektor Szkoły Podstawowej im. bł. ks. Bronisława Markiewicza w Woli Krakowiańskiej co do zasady pozostaje w kręgu podmiotów obowiązanych w rozumieniu ustawy, na podstawie art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

Dokonana analiza prawna samego zapytania, w szczególności sposób sformułowania odnoszący się wprost do imiennie wskazanego najemcy konkretnego lokalu mieszkalnego, zaprowadził Organ do konkluzji, że nie mieści się zakresowo w pojęciu informacji publicznej o którym mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Nie sposób w tym kontekście podzielić poglądu Sądu I instancji i zaproponowanego sposobu wykładni iż: *„żądana informacja jest informacją publiczną przy tak sformułowanym żądaniu. Żądanie bowiem dotyczy wydatkowania środków publicznych związanych z opłatami za użytkowanie lokalu mieszkalnego przez osobę publiczną, jaką bez wątpienia jest nauczyciel”*.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że daleko idące wątpliwości budzić musi publiczne zainteresowanie kwestiami zamieszkiwania konkretnej osoby, która miałaby – zdaniem WSA – być publiczną. Nie wydaje się zasadnym, aby ustawa o dostępie do informacji publicznej miała stać się narzędziem do tak daleko idącego prześwieltania majątkowego wszystkich, wskazanych z imienia i nazwiska nauczycieli. Pamiętać bowiem należy, że ta grupa zawodowa z woli ustawodawcy nie jest objęta, tak jak np. radni czy urzędnicy, obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych, więc w konsekwencji wysokość zarobków nie powinna być powszechnie udostępniana, zwłaszcza w ujęciu umożliwiającym identyfikację. Pamiętać także należy, że to właśnie zindywidualizowane zapytanie uniemożliwia dokonanie realnej anonimizacji. Realizując wniosek skarżącego, Organ w oczywisty sposób naruszyłby więc interes prywatny, podlegający ochronie na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Za zbyt daleko idące należy uznać także stwierdzenie, że każdy nauczyciel jest osobą publiczną, tym bardziej, że cyt. przepis mówi precyzyjnie o „osobach pełniących funkcje publiczne”.

Nie ulega wątpliwości, że nauczyciele realizują pewne zadania Państwa w zakresie edukacji. Nie wydaje się jednak uprawnionym pogląd, że ta grupa zawodowa winna być w całości zakwalifikowana jako „pełniąca funkcje publiczne” w rozumieniu u.d.i.p. Przykładowo, posługująca się podobnym pojęciem ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, swoim zakresem (art. 2) nie obejmuje szeregowych nauczycieli (innych niż dyrektorzy placówek). Na tym tle, zasadnym wydaje się weryfikacja dotychczasowego poglądu wyrażonego m.in. w wyroku NSA z dn. 10 kwietnia 2015 r.

sygn. akt I OSK 1108/14 przyjmującego, że nauczyciele to osoby pełniące funkcje publiczne, podczas gdy ich zadania nie wiążą się co do zasady z wydatkowaniem jakichkolwiek środków publicznych i przez to mają w znacznej mierze charakter usługowy na rzecz uczniów.

Niezależnie, gdyby Naczelny Sąd Administracyjny wbrew stanowisku kasatora podtrzymał pogląd, że nauczyciel jest zawsze osobą pełniącą funkcję publiczną, to na gruncie u.d.i.p., wyłączenie ograniczenia ze względu na prywatność osoby fizycznej odnosi się i tak tylko do informacji „mających związek z pełnieniem tych funkcji”. **Przez wzgląd na powyższe, nie sposób uznać, aby miesięczne rachunki lokatora za prąd, wodę czy śmieci, miały jakikolwiek związek z zatrudnieniem jako nauczyciel, co Sąd I instancji jednakowoż uznał za okoliczność rzutującą na konieczności udostępnienia takich danych.**

W ocenie Organu, tego typu zależność nie znajduje jednak żadnego uzasadnienia. To gdzie nauczyciel mieszka nie ma żadnego związku z wykonywaniem jego zawodowych obowiązków i jako takie co do zasady nie powinno być przedmiotem publicznych rozważań. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2017 r. sygn. akt I OSK 72/16: *„Nawet przyjęcie zapatrywania, iż osoby, których dotyczy informacja objęta wnioskiem, są funkcjonariuszami publicznymi czy osobami pełniącymi funkcje publiczne, nie oznacza, że informacja ta będzie podlegać udostępnieniu - konieczne jest bowiem dodatkowo potwierdzenie, iż informacja ta ma też sprecyzowany, adekwatny związek z kwestią kształtowania przez te osoby spraw publicznych.”*

Przyjmując brak związku zapytania z publicznym aspektem funkcji nauczyciela, w istniejącym stanie faktycznym do rozstrzygnięcia pozostaje więc nieco inna kwestia tj. czy w zakresie art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. mieści się formułowanie zapytań o miesięczne rachunki za media wszystkich lokatorów zamieszkujących lokale komunalne, w sposób nie statystyczny a obejmujący zobowiązania (rozliczenia) konkretnej, imiennie wskazanej osoby? Czy zatem przykładowo sąsiad ma prawo pytać gminę ile na prąd wodę i inne media wydaje inny, np. skonfliktowany z nim mieszkaniec tego samego budynku? **W ocenie kasatora, twierdząca odpowiedź w sposób nadmierny i nieprzewidziany przez ustawodawcę czyniłaby publicznymi kwestie de facto nie dotyczące żadnych spraw publicznych, naruszając wprost prawo do prywatności potencjalnie setek tysięcy osób – lokatorów wszystkich mieszkań komunalnych.**

Reasumując, skoro działanie Organu było zgodne z ustawą, a także z wytycznymi m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2017 r. II SAB/Wa 755/16 (LEX nr 2283696) stwierdził, że „W przypadku, gdy wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p., właściwą formą odniesienia się do wniosku jest pismo organu zawiadamiające wnioskodawcę o braku możliwości zastosowania przepisów ustawy.”, **skarga o bezczynność nie powinna zostać uwzględniona.**

Jednocześnie, w zakresie zarzutów naruszenia przepisów postępowania, kasator opiera się na wytycznych zawartych w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 21 lipca 2015 r. sygn. akt I OSK 1607/14, który stwierdził: „w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadny jest zarzut naruszenia przepisów postępowania w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy tj. art. 133 § 1 i art. 134 § 1 p.p.s.a. Z przepisów tych wynika, że sąd wydaje wyrok na podstawie akt sprawy, wówczas gdy uzna sprawę za dostatecznie wyjaśnioną. W sprawach dotyczących bezczynności organu, a zwłaszcza w zakresie bezczynności organu w postępowaniach z zakresu dostępu do informacji publicznej ustalenia faktyczne muszą być poprzedzone dogłębną analizą charakteru prawnego żądanej informacji, w tym przed wszystkim czy stanowi ona informację publiczną w znaczeniu określonym w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także w art. 61 Konstytucji. Tylko bowiem w takim zakresie organ może pozostawać w bezczynności.”

Mając na uwadze powyższe, skarga kasacyjna pozostaje uzasadnioną



Krzysztof Zygrzak
radca prawny

W załączeniu:

1. Dwa odpisy skargi kasacyjnej,
2. Potwierdzenie uiszczenia wpisu – 100 zł