

II SAB/Po 92/19, Arkusz organizacyjny szkoły jako informacja publiczna. - Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

Orzeczenia sądów

Opublikowano: LEX nr 2748130

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

z dnia 20 listopada 2019 r.

II SAB/Po 92/19

Arkusz organizacyjny szkoły jako informacja publiczna.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Barbara Drzazga (spr.).

Sędziowie WSA: Wiesława Batorowicz, Asesor Jan Szuma.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 listopada 2019 r. sprawy ze skargi K. J. na bezczynność Dyrektora Szkoły w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. zobowiązuje Dyrektora Szkoły do załatwienia wniosku skarżącego z dnia (...) czerwca 2019 r. w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;
2. stwierdza, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
3. oddala wniosek o wymierzenie organowi grzywny;
4. zasądza od Wojewody (...) na rzecz skarżącego kwotę (...) zł ((...) złotych) tytułem zwrotu kosztów sądowych.

Uzasadnienie faktyczne

Wnioskiem z (...) czerwca 2019 r. K. J. zwrócił się do Dyrektora Szkoły Podstawowej nr (...) z (...) w (...) (Dyrektor Szkoły) o udostępnienie informacji publicznej w postaci arkusza organizacyjnego szkoły na rok (...). Sprecyzował, że nie jest zainteresowany podsumowaniem arkusza organizacyjnego, lecz samym arkuszem. Powołał się przy tym na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w (...) z (...) czerwca 2015 r. sygn. II SAB/Łd (...).

W odpowiedzi z (...) czerwca 2019 r. Dyrektor Szkoły przesłał wnioskodawcy kopię arkusza organizacyjnego na rok szkolny (...) z zanonimizowanymi danymi osobowymi i wrażliwymi.

W związku z powyższym K. J. pismem z (...) czerwca 2019 r. zwrócił się do Dyrektora Szkoły z żądaniem udostępnienia informacji publicznej - arkusza organizacyjnego na rok szkolny (...) w formie niezanonimizowanej.

Dyrektor Szkoły w piśmie z (...) lipca 2019 r. podał, że żądany arkusz organizacyjny został już przesłany, a ze względu na znajdujące się w nim dane osobowe nauczycieli zatrudnionych w szkole został on zanonimizowany. Powołał się na art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1791 z późn. zm., dalej: u.o.d.o.) w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 z późn. zm., dalej: u.d.i.p.) i zaznaczył, że informacja o wynagrodzeniu nauczycieli jako składnik prywatności jest zaliczana do danych osobowych i stąd udostępniony arkusz zanonimizowano.

(...) sierpnia 2019 r. K. J. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Dyrektora Szkoły polegającą na nieudzieleniu dostępu do informacji publicznej. Skarżący wniósł o zobowiązanie Dyrektora Szkoły do udzielenia żądanej informacji publicznej, wymierzenie mu grzywny w maksymalnej wysokości oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Skarżący powołał się na orzecznictwo sądów administracyjnych wskazujące, iż arkusz organizacyjny szkoły wraz z zawartymi w nim danymi osobowymi stanowi informację publiczną, gdyż dotyczy osób - nauczycieli sprawujących funkcje publiczne. Zdaniem skarżącego nie budzi wątpliwości, że Dyrektor Szkoły pozostaje w bezczynności, gdyż nie udzielił informacji w żądanej formie.

W odpowiedzi Dyrektor Szkoły wniósł o odrzucenie skargi zarzucając skarżącemu przekroczenie terminu do wniesienia skargi. Na wypadek uznania, że skargę wniesiono w terminie Dyrektor Szkoły stwierdził, że skarga jest niezasadna, albowiem skarżącemu udostępniono żądany arkusz organizacyjny, a anonimizacja danych w nim zawartych była prawidłowa.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W świetle art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 p.p.s.a.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej, ponieważ zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznych (dalej: u.d.i.p.), przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się jedynie do decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej, a zatem Kodeks nie ma zastosowania do pozostałych czynności podejmowanych w trybie ustawy, które mają charakter czynności materialno-technicznych z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Skarga na bezczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej jest dopuszczalna bez wzywania do usunięcia naruszenia prawa w trybie art. 52 § 3 p.p.s.a. (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r., sygn. I OSK 601/05; dostępne na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Skarga na bezczynność może być skutecznie wniesiona aż do chwili ustania stanu bezczynności, tj. do chwili załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej poprzez wydanie decyzji, postanowienia albo innego aktu lub podjęcie czynności (por. wyrok NSA z

29 kwietnia 2011 r., sygn. I FSK 249/10; wyrok WSA w Poznaniu z 27 października 2011 r., sygn. II SAB/Po 60/11, dostępne j.w.).

Uznając, że niniejsza skarga jest dopuszczalna stwierdzić należy, iż jej przedmiotem jest bezczynność Dyrektora Szkoły polegająca na niezłaatwieniu wniosku K. J. z (...) czerwca 2019 r., w którym zwrócił się o udzielenie informacji publicznej polegającej na udostępnieniu arkusza organizacyjnego szkoły na rok (...).

Prawem materialnym, na podstawie którego należało ocenić zachowanie organu jest ustawa o dostępie do informacji publicznej, która kompleksowo reguluje zagadnienie dostępu do informacji publicznej, określa zarówno zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania ustawy oraz procedurę i tryb udostępniania informacji publicznej.

Zakres podmiotowy stosowania u.d.i.p. określa jej art. 4 ust. 1, zgodnie z którym obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej;
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych;
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
- 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

O tym, czy dany podmiot jest zobowiązany do udzielenia informacji publicznej decyduje wykonywanie przez niego zadań mających charakter publiczny.

Szkoła Podstawowa nr (...) z (...) w (...) wykonuje zadania publiczne w zakresie edukacji oraz gospodaruje mieniem publicznym, co oznacza, że Dyrektor tej jednostki, jako organ ją

reprezentujący, jest zobowiązany w sprawach udzielenia informacji publicznej (por. wyrok NSA z 5 listopada 2010 r. sygn. akt I OSK1469/10, dostępny na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Kwestia ta nie była między stronami sporna.

Zważyć należy, iż każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.). Jak wskazuje się w orzecznictwie informację publiczną stanowi każda informacja wytworzona przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, odnosząca się do organów władzy publicznej, związanych z organem bądź w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem. Informacją publiczną jest treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej, treść wystąpień i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organów władzy publicznej, związanych z organem bądź w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio wytworzone przez organ, jak i te, których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań (por. wyroki NSA: z 29 lutego 2012 r., sygn. I OSK 2198/11; z 18 kwietnia 2012 r., sygn. I OSK 192/12; z 21 czerwca 2012 r., sygn. I OSK 736/12, dostępne j.w.). Z kolei w myśl art. 6 ust. 2 u.d.i.p. dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

W ocenie Sądu arkusz organizacyjny szkoły w jego niezanonimizowanej formie stanowi bez wątpienia informację publiczną. Arkusz organizacyjny szkoły zostaje sporządzony przez uprawniony do tego organ - dyrektora szkoły wykonującego funkcje publiczne, w ramach upoważnienia zawartego w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624). Arkusz organizacyjny szkoły określa szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym, o czym stanowi § 10 załącznika nr 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz szkół publicznych (Dz. U. Nr 61, poz. 624 z późn. zm.). Nadto z regulacji tej wynika, że arkusz organizacyjny szkoły jest sporządzany przez dyrektora szkoły, z uwzględnieniem szkolnego planu nauczania i zamieszcza się w nim m.in. liczbę pracowników

szkoły jak i ogólną liczbę zajęć edukacyjnych finansowanych ze środków przydzielonych przez organ prowadzący szkołę. Służy więc w szczególności rozplanowaniu liczby oraz rozkładu godzin lekcyjnych i podzielenia ich między nauczycielami. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że zarówno sam projekt arkusza organizacyjnego sporządzony przez dyrektora szkoły, jak i zatwierdzony projekt stanowi dokument urzędowy, zawierający dane o charakterze publicznym (por. wyrok NSA z 8 października 2019 r., sygn. I OSK 4084/18, wyrok WSA w Krakowie z 8 października 2013 r. sygn. II SAB/Kr 156/13, wyrok WSA w Szczecinie z 30 listopada 2016 r., sygn. II SAB/Sz 90/16, wyrok WSA w Łodzi z 17 czerwca 2015 r., sygn. II SAB/Łd 55/15, dostępne j.w.).

Żądana przez skarżącego informacja - arkusz organizacyjny szkoły wraz z zawartymi w niej danymi osobowymi nauczycieli i pozostałych pracowników szkoły stanowi informację publiczną. Z regulacji § 10 załącznika nr 2 rozporządzenia MEN w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz szkół publicznych wynika zatem, iż arkusz organizacyjny szkoły jest sporządzany przez dyrektora szkoły w celu dokładnego rozplanowania liczby oraz rozkładu godzin lekcyjnych i podzielenia ich między nauczycielami.

Zgodnie z definicją dokumentu zawartą w art. 6 ust. 2 u.d.i.p. dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Natomiast jak już wskazano informację publiczną stanowi każda informacja wytworzona przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, odnosząca się do organów władzy publicznej, związanych z organem bądź w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem. Zatem już powyższe definicje wystarczają na przyjęcie, iż arkusz organizacyjny szkoły stanowi dokument urzędowy i jako taki powinien zostać udostępniony w trybie u.d.i.p. Arkusz taki został bowiem sporządzony przez uprawniony do tego organ w ramach upoważnienia zawartego w ww. rozporządzeniu tj. dyrektora szkoły (wykonującego funkcje publiczne) i zawiera propozycję organizacji zajęć w szkole na dany rok. Niezależnie od tego należy wskazać, że dokument prywatny, stosowanie do treści art. 245 k.p.c. stanowi dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie. Dokument ten różni się od dokumentu urzędowego tym, że nie pochodzi od organu państwowego i niczego w sposób urzędowy nie zaświadcza, zatem projekt arkusza organizacyjnego nie jest dokumentem prywatnym. Arkusz organizacyjny szkoły nie jest

również dokumentem mającym charakter jedynie wewnętrzny. Podlega on co prawda konsultacjom, lecz nie są to konsultacje wewnętrzne (w ramach tego samego organu), lecz między dwoma zewnętrznymi podmiotami uczestniczącymi w procedurze ustalania na dany rok szkolny organizacji szkoły tj. dyrektorem szkoły, a organem prowadzącym szkołę.

W związku z powyższym należało stwierdzić, że żądane we wniosku informacje stanowią informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p, co oznacza, że prawo dostępu do tych informacji ma charakter powszechny, bowiem jest przyznane każdemu (art. 2 ust. 1 u.d.i.p.).

Na gruncie u.d.i.p. Dyrektor Szkoły zobowiązany był bądź udostępnić informacje zgodnie z wnioskiem skarżącego bądź odmówić ich udostępnienia, jeżeli jego zdaniem stały temu na przeszkodzie przepisy prawa, albo umorzyć postępowanie w przypadkach określonych w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. Przy czym podkreślenia wymaga, że przez pojęcie "odmowy udostępnienia informacji publicznej" należy rozumieć sytuację, w której organ posiada informację o charakterze publicznym, ale jej nie udostępnia, ponieważ prawo do informacji podlega ograniczeniu ze względu na tajemnice ustawowo chronione lub ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.), bądź jeżeli objęte wnioskiem żądanie dotyczy informacji publicznej o charakterze przetworzonym zaś wnioskodawca, pomimo wezwania, nie wykaże istnienia szczególnego interesu publicznego do jej uzyskania (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r. sygn. I OSK 1015/12, dostępny j.w.). Natomiast stosownie do art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p. odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji następują w drodze decyzji. Brak takiej decyzji oraz nieudostępnienie informacji stanowi beczynność organu.

Tymczasem Dyrektor Szkoły na wniosek K. J. z (...) czerwca 2019 r. odpowiedział - z zachowaniem 14-dniowego terminu określonego w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. - pismem z (...) czerwca 2019 r., lecz odpowiedź ta nie wyczerpywała żądań skarżącego. Dyrektor Szkoły udostępnił bowiem skarżącemu kopię zanonimizowanego arkusza organizacyjnego szkoły na rok szkolny (...), podczas gdy skarżący żądał arkusza o pełnej treści. Sprecyzował to następnie w piśmie z (...) czerwca 2019 r., lecz mimo to Dyrektor Szkoły nie udzielił skarżącemu żądanej informacji. W piśmie z (...) lipca 2019 r. Dyrektor Szkoły wyjaśnił jedynie, że arkusz organizacyjny szkoły zawiera dane osobowe pracowników szkoły, informacje o ich wynagrodzeniu i w świetle art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych nie mógł w pełni spełnić żądania wniosku.

Powyższe kwalifikuje wniesioną skargę jako zasadną wobec pozostawiania organu w bezczynności w momencie jej wniesienia. Nie ma racji Dyrektor Szkoły twierdząc, że ustawa o ochronie danych osobowych obliguje go do nieujawniania danych personalnych nauczycieli. Wprawdzie na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, ograniczenie to nie jednak nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, co wynika z przepisu art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c u.d.i.p. Nauczyciel uczący w szkole publicznej i realizujący podstawowy cel szkolnictwa publicznego, wynikający z Konstytucji RP i ustawy o systemie oświaty oraz Prawa oświatowego pełni zadania funkcjonariusza publicznego (wyroki: WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., sygn. IV SAB/Po 42/18, WSA w Łodzi z 10 września 2013 r., sygn. II SAB/Po 89/13; WSA w Szczecinie z 30 listopada 2016 r., sygn. II SAB/Sz 90/16; dostępne j.w.). Organ zobowiązany był zatem do udostępnienia arkusza bez dokonywania anonimizacji.

W tym stanie rzeczy na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Sąd zobowiązał organ do załatwienia wniosku skarżącego z (...) czerwca 2019 r. w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku wraz z aktami sprawy (pkt 1. wyroku).

W związku ze stwierdzeniem, że w sprawie miała miejsce bezczynność organu Sąd był zobowiązany do rozstrzygnięcia - zgodnie z art. 149 § 1a p.p.s.a. - czy bezczynność ta miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Wobec braku definicji ustawowej pojęcia "rażącego naruszenia prawa należy wskazać, iż w orzecznictwie sądowym, które skład orzekający w pełni podziela wskazuje się, że takim naruszeniem będzie stan, w którym wyraźnie, ewidentnie, bezdyskusyjnie i drastycznie naruszono treść obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Ponadto akcentuje się, iż kwalifikacja naruszenia jako rażącego musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako "zwykłe" naruszenie. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, ale musi być ono znaczne i niezaprzeczalne oraz pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r., I OSK 675/12; postanowienie NSA z 27 marca 2013 r., sygn. II OSK 468/13, dostępne j.w.). Sąd uznał, że bezczynność organu nie nastąpiła z rażącym naruszeniem prawa. Sąd wziął pod uwagę, że regulacje dostępu do informacji publicznej powodują wielokrotnie wątpliwości interpretacyjne, a zachowanie adresata wniosku w przedmiotowej sprawie było wynikiem takich wątpliwości, a nadto błędnego interpretowania przepisów prawa. W tych okolicznościach nie można uznać,

że beczynność przybrała postać celowego działania nacechowanego złą wolą, czy też poważnego zaniedbania, tym bardziej, że Dyrektor Szkoły udostępnił skarżącemu kopię arkusza organizacyjnego szkoły, lecz formie zanonimizowanej. Dlatego orzeczono jak w pkt 2. wyroku, stosownie do art. 149 § 1a p.p.s.a.

W tej sytuacji brak było również podstaw do wymierzenia organowi grzywny na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a. Nałożenie grzywny ma w tym wypadku charakter fakultatywny i to sąd administracyjny na podstawie okoliczności sprawy ocenia, czy uzasadnione jest nałożenie grzywny w tym trybie. Natomiast w okolicznościach przedmiotowej sprawy, gdy stwierdzona beczynność nie miała charakteru rażącego naruszenia prawa, Sąd nie znalazł uzasadnienia dla wymierzenia organowi grzywny, w związku z tym wniosek w tym względzie oddalił, o czym orzeczono w punkcie 3. wyroku.

O kosztach postępowania należnych skarżącemu od organu orzeczono w pkt 4. wyroku na podstawie art. 200 p.p.s.a. Na koszty te składa się wpis od skargi w kwocie (...) zł.

Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.

https://bip.lublin.eu/gfx/bip/userfiles/_users/agaj/zanonimizowane_skany_arkuszy_organizacyjnych_zsb_kwiatkowskiego.pdf