



**MINISTER
SPORTU I TURYSTYKI**

Warszawa, 6 września 2016 r.

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

Skarżący:

Fundacja Wspierania Rozwoju Wspinaczki
„Wspinka”
ul. W. Pola 66a
33-300 Nowy Sącz

Organ:

Minister Sportu i Turystyki
ul. Senatorska 14
00-082 Warszawa

Odpowiedź na skargę

Fundacji Wspierania Rozwoju Wspinaczki z 19 sierpnia 2016 r. na bezczynność organu dotyczącą nieudostępnienia, w trybie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, informacji żądanej przez wnioskodawcę we wniosku z 14 maja 2015 r., uzupełnionym 27 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 54 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 – dalej jako: „P.p.s.a.”), w związku z art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2016 r. poz. 2058 oraz poz. 34– dalej „u.d.i.p.”), przekazuję odpowiedź na skargę Fundacji Wspierania Rozwoju Wspinaczki, reprezentowanej przez Pana Mateusza Paradowskiego, prezesa zarządu tej fundacji, która wpłynęła do Ministerstwa Sportu i Turystyki 22 sierpnia 2016 r., wraz z przedmiotową skargą na bezczynność Ministra Sportu i Turystyki w sprawie nieudostępnienia informacji żądanej przez wnioskodawcę we wniosku z 14 maja 2015 r., uzupełnionym 27 lipca 2015 r. i wnoszę o:

oddalenie skargi w całości, jako bezzasadnej, w związku z faktem, iż Minister Sportu i Turystyki udzielił wnioskodawcy żądanych informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej w pismach z 14 lipca 2015 r. oraz z 25 września 2015 r. informując jednocześnie, iż żądana we wniosku z 14 maja 2015 r., uzupełnionym 27 lipca 2015 r. dokumentacja aplikacyjna (oraz sprawozdania merytoryczne) pochodząca od podmiotów biorących udział w konkursie nie podlega udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej jako dokument prywatny, który zgodnie z obowiązującym orzecznictwem sądowo – administracyjnym sam w sobie nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Uzasadnienie

14 maja 2015 r. do Biura Ministra w Ministerstwie Sportu i Turystyki wpłynął wniosek Fundacji Wspierania Rozwoju Wspinaczki o udostępnienie, w trybie u.d.i.p.:

- 1) tabelarycznego zestawienia obejmującego informacje w zakresie dofinansowania Polskiego Związku Alpinizmu w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 14 maja 2015 r. zawierającego dane o wysokości przekazanej kwoty dofinansowania, dacie przekazania środków i wskazaniu umowy, na której podstawie dokonano wsparcia ww. związku,
- 2) kopii umów o dofinansowanie wraz z załącznikami,
- 3) kopii sprawozdań złożonych przez ww. związek wraz z załącznikami.

Pismem MSiT z dnia 28 maja 2015 r. (BM-ZKP/062/35/2015), zgodnie z art. 13 ust. 2 u.d.i.p., wskazano na dzień 14 lipca 2015 r. jako termin udzielenia odpowiedzi.

Kolejno pismem z 14 lipca 2015 r. (BM-ZKP/062/35/2015) skarżony Organ przekazał skany wnioskowanych umów i rozliczeń. Przekazano również, żądane przez wnioskodawcę, zestawienie tabelaryczne zawierające dane o wysokości przekazanej kwoty dofinansowania, dacie przekazania środków i wskazaniu umowy, na której podstawie dokonano wsparcia ww. związku. Z uwagi na obszerność dokumentacji poinformowano również wnioskodawcę, że może zapoznać się z dokumentacją na miejscu tj. w siedzibie MSiT. Skarżony organ poinformował również wnioskodawcę, że żądane przez niego sprawozdania merytoryczne stanowią dokumenty prywatne wytworzone przez podmiot indywidualny, zawierające istotę jego koncepcji działania i pomysł na realizację danego zadania. Dokumenty te nie mogą być uznane za stanowiące informację publiczną, gdyż nie są one dokumentami urzędowymi w myśl art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Wobec tego, dokumenty te nie podlegają udostępnieniu wnioskodawcy w trybie u.d.i.p.

Następnie pismem z 27 lipca 2015 r. Fundacja Wspierania Rozwoju Wspinaczki ponownie wystąpiła do MSiT o udostępnienie ww. sprawozdań, a także przesłanie wszystkich kopii umów wraz załącznikami.

Pismem MSiT z dnia 5 sierpnia 2015 r. (BM-ZKP/062/71/2015), zgodnie z art. 13 ust. 2 u.d.i.p., wskazano na dzień 25 września 2015 r. jako termin udzielenia odpowiedzi.

W treści pisma z 25 września 2015 r. (BM-ZKP/062/71/2015), stanowiącego odpowiedź na ww. wniosek, przekazano (po anonimizacji) skany posiadanych w MSiT dokumentów tj. umów o dofinansowanie oraz rozliczeń tych umów. Skarżony organ po raz kolejny poinformował, że nie podlegają udostępnieniu sprawozdania merytoryczne z uwagi na ich prywatny charakter. Takie dokumenty – w ocenie MSiT – nie stanowią informacji publicznej.

Odnosząc się do zarzutów skargi należy podkreślić, iż MSiT udzielił skarżącemu wyczerpujących informacji 25 września 2015 r., jak również we wcześniejszym piśmie, tj. z 14 lipca 2015 r. przesyłając bardzo obszerną dokumentację w formie skanów, a także tabelaryczne zestawienie zgodne z żądaniem Skarżącego. Przekazano bowiem skany umów i załączników określających plan rzeczowo-finansowy zadania. W ramach dokumentacji rozliczeniowej przesłano wszelkie dokumenty rozliczeniowe, w tym przedstawione przez Zleceniobiorcę rozliczenie rzeczowo-finansowe oraz zestawienie finansowe na podstawie dowodów księgowych.

W pozostałym zakresie, w kwestii dokumentów, które nie podlegają udostępnieniu tj. sprawozdań merytorycznych, wskazano, że nie stanowią one informacji publicznej, ponieważ są dokumentami prywatnymi.

Dokumentacja taka, podobnie jak dokumentacja aplikacyjna, nie mogłaby podlegać udostępnieniu z uwagi na prywatny charakter.

O kwestii dopuszczalności udostępnienia wniosku konkursowego przesądza stanowisko zajęte przez Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 11 maja 2011 r. (I OSK 189/11), zgodnie z którym wniosków podmiotów aplikujących o dofinansowanie nie można kwalifikować jako informacji publicznej, ponieważ stanowią one dokumenty prywatne. Podzielić również należy pogląd wyrażony w treści wyroku NSA z 9 czerwca 2011 r. (I OSK 431/11), w myśl którego przymiotu informacji publicznej nie posiadają dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej, ponieważ nie stanowią one informacji publicznej.

W świetle powyższego działanie Organu jest zasadne.

Natomiast w odniesieniu do zarzucanego w skardze zakresu anonimizacji należy podnieść, że brak przepisów prawa, które wprost określałyby, jakie dane mogą podlegać anonimizacji, czy w jaki sposób należy jej dokonywać. Organ zaś w toku rozpatrzenia sprawy

samodzielnie dokonuje interpretacji przepisów prawa w kontekście tego, które dane przekazać wnioskodawcy, a w razie uznania, że konkretne informacje stanowią dane osób fizycznych, może dokonać ich anonimizacji. Minister Sportu i Turystyki zwrócił przy tym uwagę na fakt, że anonimizacji poddano tylko niektóre dane, odnoszące się do osób fizycznych, w szczególności trenerów, którzy nie byli stronami tych umów, a wnioskodawca otrzymał wnioskowane dokumenty, z dokonaną na nich czynnością techniczną, jaką stanowi anonimizacja. Co więcej, skarżony poinformował w treści korespondencji kierowanej do wnioskodawcy, że na przekazanych – w odpowiedzi na wniosek – dokumentach dokonano anonimizacji, jak również, że niektóre dokumenty nie stanowią informacji publicznej, a zatem nie podlegają udostępnieniu.

Należy podkreślić, że brak jest przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które jednoznacznie określałyby jakie dane należy anonimizować, a jakie nie mogą być temu procesowi poddawane. W ocenie Skarżonego organu na treści przekazanych – w odpowiedzi na wniosek - dokumentów, zostały przeprowadzone jedynie niezbędne czynności anonimizacji, poprzez usunięcie danych chronionych prawem.

Ponadto, w toku rozpatrywania konkretnej sprawy, organ samodzielnie dokonuje interpretacji przepisów prawa w kontekście konkretnego stanu faktycznego sprawy i udziela wnioskodawcy stosownej odpowiedzi, która może przyjąć formę zwykłej odpowiedzi pisemnej bądź decyzji. Organ analizuje posiadane dokumenty i w razie uznania, że wniosek zmierza do udostępnienia postaci dokumentów prywatnych, co nie stanowi samo w sobie informacji publicznej, informuje o tym fakcie wnioskodawcę pismem, bez opatrywania w związku z tym takich dokumentów jakąkolwiek klauzulą.

Wskazać należy, iż z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wyłącznie wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu lub nie podjął stosownej czynności (m.in. wyrok NSA z 5 grudnia 2013 r., sygn. akt I OSK 1860/13, wyrok WSA we Wrocławiu z 10 lipca 2014 r., sygn. akt IV SAB/Wr 47/14, wyrok WSA w Warszawie z 3 września 2013 r., sygn. akt VI SAB/Wa 20/13). Innymi słowy, z beczynnością organu w zakresie dostępu do informacji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy organ "milczy" wobec wniosku strony o udzielenie takiej informacji (wyrok WSA w Warszawie z 3 czerwca 2014 r., II SAB/Wa 179/14).

W niniejszym przypadku mamy do czynienia ze szczególną sytuacją dotyczącą procedowania w oparciu o przepisy u.d.i.p., które uzależniają formę udzielenia odpowiedzi na złożony wniosek od dokonania kwalifikacji żądanej informacji. Ustawa o *dostęp*

do informacji publicznej, będąca rozwinięciem konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, reguluje bowiem zasady i tryb dostępu do informacji mających walor informacji publicznych i wskazuje, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu, jak również kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione. W sytuacji zaś, gdy żądanie nie dotyczy informacji publicznej, organ powinien powiadomić pismem podmiot wnioskujący o udostępnienie informacji, że jego wniosek nie znajduje podstaw w przepisach prawa (m.in. wyrok NSA w Warszawie z 11 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 118/14, wyrok NSA z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt II SA 2867/02).

W konsekwencji powyższego, jeśli wnioskodawca żąda udzielenia informacji, które nie są informacjami publicznymi, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz zawiadamia wnoszącego, iż żądane dane nie mieszczą się w pojęciu objętym przedmiotową ustawą, w formie zwykłej czynności materialnotechnicznej. W przypadku zaś, gdy informacja o jaką ubiega się zainteresowany nie ma charakteru informacji publicznej, organ nie pozostaje w zwłoce w zakresie udostępnienia informacji publicznej (wyrok WSA w Poznaniu z 27 stycznia 2015 r., II SAB/Po 128/14).

W przedmiotowej sprawie, w myśl powyższych przepisów, Skarżący poinformowany został w kierowanej do niego korespondencji m.in., iż nie wszystkie wnioskowane przez niego dokumenty stanowią informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p.

Nie ma zatem racji Skarżący twierdząc, że Organ nie podjął działań, do których podjęcia był zobowiązany, bowiem udzielił on w związku z wnioskami Skarżącego merytorycznej odpowiedzi. Skoro zaś treść wniosku o dofinansowanie nie stanowi sama w sobie informacji publicznej, to brak jest podstawy do jego udostępnienia.

W związku z powyższym w ocenie Ministra Sportu i Turystyki w niniejszym przypadku nie doszło do bezczynności organu w udzieleniu informacji publicznej, gdyż ww. wniosek został przeanalizowany pod kątem możliwości udostępnienia żądanych w nim informacji, zaś Skarżący w określonym prawnie terminie otrzymał pisemną odpowiedź na złożony wniosek.

Strona skarżąca błędnie zakłada, iż każda informacja będąca w posiadaniu zobowiązanego podmiotu jest informacją publiczną i podlega udostępnieniu. Sam fakt skierowania określonych dokumentów do organu administracji publicznej nie czyni tego dokumentu publicznym.

Na gruncie orzecznictwa sądowego, wskazać należy, że dokumenty prywatne, składane przez podmioty indywidualne nie podlegają udostępnieniu w trybie przepisów ww. ustawy.

Należy ponadto zwrócić uwagę na jeszcze jeden istotny aspekt niniejszej sprawy, który dotyczy braku możliwości udostępnienia w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej postaci dokumentów prywatnych znajdujących się w posiadaniu podmiotów związanych

u.d.i.p. Jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 752/14: „Różnica pomiędzy dokumentem urzędowym a prywatnym w kontekście dostępu do informacji publicznej sprowadzać się będzie do tego, że w przypadku dokumentu urzędowego mamy do czynienia z dostępem – z zastrzeżeniem art. 5 u.d.i.p. – do treści i postaci dokumentu, podczas, gdy w przypadku dokumentu prywatnego dostęp do informacji publicznej ogranicza się wyłącznie do treści. Adresat wniosku nie jest więc bezwzględnie zobowiązany do umożliwienia zapoznania się przez wnioskującego z formą informacji”. Należy przy tym wyraźnie odróżnić informację publiczną od nośnika takiej informacji, który może podlegać udostępnieniu tylko w przypadku dokumentu urzędowego poprzez umożliwienie przez dany podmiot wglądu do jego treści. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 u.d.i.p. *prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:*

- 1) *uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego;*
- 2) *wglądu do dokumentów urzędowych;*
- 3) *dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.*

O ile bowiem katalog spraw publicznych jest otwarty, na co wskazuje zarówno brzmienie art. 6 u.d.i.p., to art. 3 ust. 1 u.d.i.p., co wynika wprost z brzmienia przepisu, jest katalogiem zamkniętym. W tej sytuacji brak jest podstaw do uznania, iż żądanie udostępnienia (w domyśle: wydania wnioskodawcy kopii dokumentów) mieści się w uprawnieniach wnioskodawcy wyznaczonych przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Tym samym, w przypadku dokumentów prywatnych, a takimi są sprawozdania merytoryczne czy wnioski podmiotu aplikującego w konkursie o dofinansowanie, udostępnieniu może – o ile dane takie posiadają walor informacji publicznej – podlegać konkretna treść. W przypadku zaś dokumentów urzędowych, udostępnieniu podlega zarówno treść jak i forma, niemniej udostępnienie formy (postaci) może odbyć się jedynie pod kontrolą organu będącego posiadaczem danego dokumentu urzędowego, co wynika z brzmienia art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p., tj. wgląd do dokumentów, a co nie jest tożsame z możliwością wydania kopii dokumentów.

W związku z powyższym, Organ stoi na stanowisku, że sama postać ww. dokumentacji składanej przez podmioty prywatne, w ramach konkursów ofert, nie stanowi informacji publicznej, a tym samym nie podlega upublicznieniu w drodze ustawy *o dostępie do informacji publicznej*.

Podsumowując, co zostało wskazane na wstępie, w sytuacji której dotyczy przedmiotowa skarga, Minister Sportu i Turystyki nie pozostaje w bezczynności, gdyż pismami

z 14 lipca 2015 r. oraz z 25 września 2015 udzielił odpowiedzi na ww. wniosek, zachowując terminy przewidziane w art. 13 ust. 1 u.d.i.p.

Mając na uwadze przedstawione wyjaśnienia, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
MINISTRA SPORTU I TURYSTYKI
Rafał Piechota
Zastępca Dyrektora Biura Ministra

Załączniki:

1. Skarga na bezczynność Organu - Ministra Sportu i Turystyki wraz z aktami sprawy;
2. Odpis odpowiedzi na skargę;
3. Karta przeglądowa akt.