

Sygn. akt II SAB/Wa 632/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 stycznia 2017 r.

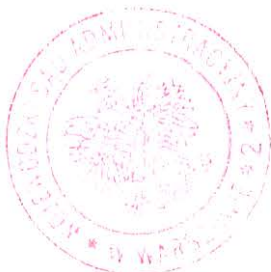
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie WSA

Anna Mierzejewska
Danuta Kania
Adam Lipiński (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 25 stycznia 2017 r.
sprawy ze skargi Fundacji Wspierania Rozwoju Wspinaczki „Wspinka” w Nowym
Sączu
na bezczynność Ministra Sportu i Turystyki
w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 14 maja 2015 r. o udostępnienie
informacji publicznej

- 1. zobowiązuje Ministra Sportu i Turystyki do rozpatrzenia pkt 3 wniosku w terminie 14 dni od daty otrzymania prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;**
- 2. stwierdza, że bezczynność Ministra Sportu i Turystyki nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;**
- 3. oddala skargę w części dotyczącej pkt 2 wniosku;**
- 4. umarza postępowanie w pozostałym zakresie**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcin Barkowski

... sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

W dniu 14 maja 2015 r. do Ministerstwa Sportu i Turystyki, drogą poczty elektronicznej, wpłynął wniosek Fundacji Wspierania Rozwoju Wspinaczki „Wspinka” o udostępnienie, w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej:

1. Informacji na temat finansowych środków publicznych jakie zostały przekazane przez MSiT Polskiemu Związkowi Alpinizmu (nr KRS: 0000097455) w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 14 maja 2015 r. - informację proszę udostępnić w formie tabelarycznego zestawienia obejmującego następujące dane umieszczone kolumnami z odpowiadającymi sobie danymi i w odpowiednich wierszach:

- a) wysokość przekazanej na rzecz PZA kwoty,
- b) datę przekazania tych środków,
- c) wskazanie umowy na podstawie której przekazane zostały środki z podaniem rodzaju umowy i jej numeru oraz daty podpisania (w razie braku umowy proszę o wskazanie szczegółowej podstawy prawnej, na podstawie której zostały przekazane środki);

2. Kopii umów wraz ze wszystkimi załącznikami, które zostaną wymienione w kolumnie c) zestawienia, o którym mowa w pkt. 1 wniosku;

3. Kopii sprawozdań wraz ze wszystkimi załącznikami, złożonych przez PZA w celu rozliczenia otrzymanych publicznych środków finansowych, które zostaną wykazane w kolumnie a) zestawienia, o którym mowa w pkt. 1.

Ministerstwo pismem z dnia 28 maja 2015 r. jako termin udzielenia odpowiedzi wskazało dzień 14 lipca 2015 r., powołując się na art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Następnie pismem z dnia 14 lipca 2015 r. organ przekazał Fundacji skany wnioskowanych umów i rozliczeń w tym 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, w piśmie tym poinformowano wnioskodawcę, że może zapoznać się z dokumentacją na miejscu tj. w siedzibie Ministerstwa.

Organ odmówił udostępnienia sprawozdań merytorycznych, albowiem w jego ocenie, dokumenty te nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Są to dokumenty prywatne, wytworzone przez podmiot indywidualny, zawierające istotę jego koncepcji działania i pomysły na realizację danego zadania i dlatego nie mogą być uznane za informację publiczną, albowiem nie są dokumentami urzędowymi w myśl art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Fundacja „Wspinka” pismem z 27 lipca 2015 r., nazwanym ponownym wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, wystąpiła do MSiT o udostępnienie:

1. kopii sprawozdań wraz ze wszystkimi załącznikami, złożonych przez Polski Związek Alpinizmu (nr KRS: 0000097455) w celu rozliczenia otrzymanych publicznych środków finansowych od MSiT w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 14 maja 2015 r., w ramach realizacji zleconych zadań publicznych;
2. Pełnych, kopii umów wraz ze wszystkimi załącznikami, które zostały zawarte z Polskim Związkiem Alpinizmu w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 14 maja 2015 r. - udzielona dotychczas informacja publiczna jest niepełna.

Fundacja zaznaczyła, iż udostępnienie żądanej przez nią informacji może zostać zrealizowane poprzez zamieszczenie kopii żądanych dokumentów w BiP Ministerstwa, przy jednoczesnym wskazaniu dokładnej lokalizacji tej informacji na stronie internetowej BiP, przez co organ uniknie udostępnienia informacji na wniosek.

W piśmie tym Fundacja, wskazując na orzecznictwo sądów administracyjnych, zakwestionowała zakwalifikowanie przez organ sprawozdań, jako dokumentów nie stanowiących informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Fundacja odmówiła propozycji organu zapoznania się z dokumentacją, dotyczącą pkt 1 i 2 wniosku, w siedzibie Ministerstwa, tłumacząc odmowę względami finansowymi i technicznymi.

Ministerstwo pismem z dnia 5 sierpnia 2015 r. wskazało termin udzielenia odpowiedzi do dnia 25 września 2015 r. (art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

W piśmie z dnia 25 września 2015 r. organ podtrzymał swoje stanowisko zawarte we wcześniejszym piśmie z dnia 14 lipca 2015 r., w przedmiocie odmowy uznania za informację publiczną żądanych sprawozdań PZA z rozliczeń otrzymanych od MSiT publicznych środków finansowych.

W załączeniu tego pisma organ przekazał Fundacji skany posiadanych dokumentów tj. umów o dofinansowanie oraz rozliczeń tych umów (po anonimizacji).

W dniu 19 sierpnia 2016 r. Fundacji Wspierania Rozwoju Wspinaczki „Wspinka” wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Ministra Sportu i Turystyki w udostępnieniu Fundacji informacji publicznej, żądanej wnioskiem z dnia 14 maja 2015 r.

W konkluzji skargi Fundacja wniosła o:

1. zobowiązanie organu do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 14 maja 2015 r.;
2. stwierdzenie na podstawie art. 149 § 1a. ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, iż bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
3. zasądzenie od organu na rzecz Fundacji kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Fundacja wskazała, iż nie uzyskała żądanej informacji ani na wniosek z dnia 14 maja 2015 r., ani na rozszerzony wniosek z dnia 27 lipca 2015 r.

W szczególności organ nie udostępnił:

A. Załączników (stanowiących integralną część każdej z umów i przedstawiających szczegółowy opis zadania jak również zakres rzeczowo-finansowy oraz harmonogram) do umów o dofinansowanie realizacji zadań publicznych w latach 2008-2015 z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej - Sport Wszystkich Dzieci w postaci:

- wniosków o dofinansowanie realizacji zadania złożonych przez Zleceniobiorcę (zgodnie z m. in. § 1. ust. 2 przedmiotowych umów),
- zakresów rzeczowych zadań zleconych (zgodnie z m. in. § 22. ust. 1 pkt 1) przedmiotowych umów),
- planów rzeczowo-finansowych kosztów zadań zleconych (zgodnie z m. in. § 22. ust. 1 pkt 2) przedmiotowych umów),

- planów finansowych kosztów pośrednich (zgodnie z m. in. § 22. ust. 1 pkt 3) przedmiotowych umów),
- regulaminów zadań (zgodnie z m. in. § 22. ust. 1 pkt 4) przedmiotowych umów),
- programów zadań (zgodnie z m. in. § 22. ust. 1 pkt 5) przedmiotowych umów).

Gdy tego typu załączniki zostały udostępnione odnośnie innych umów.

B. Załączników (stanowiących integralną część każdej z umów i przedstawiających szczegółowy zakres rzeczowo-finansowy realizowanego zadania) do umów dotyczących dofinansowania zadań publicznych ze środków budżetowych w latach 2008-2015 w postaci:

- wniosków na powierzenie realizacji zadania publicznego z udziałem środków finansowych z budżetu państwa wraz z załącznikami (zgodnie z m. in. § 2. ust. 2 przedmiotowych umów),
- załączników do wymienionych wniosków wskazanych w treści umów (zgodnie z m. in. § 14. pkt 1 lit. od a do n przedmiotowych umów).
- danych osób ze strony Polskiego Związku Sportowego uprawnionych do nadzoru nad prawidłową realizacją umów dotyczących dofinansowania zadań publicznych ze środków budżetowych w latach 2013-2015 - dane zostały usunięte poprzez zamazanie uniemożliwiające ich odczytanie (zgodnie z m. in. § 1. ust. 5 przedmiotowych umów) a strona przeciwna w żaden sposób nie uzasadniła i wyjaśniła przyczyn takiego postępowania.

Gdy tego typu załączniki zostały udostępnione odnośnie innych umów.

C. Danych osób ze strony Polskiego Związku Sportowego uprawnionych do nadzoru nad prawidłową realizacją umów dotyczących dofinansowania zadań publicznych ze środków budżetowych w latach 2013-2015 - dane zostały usunięte poprzez zamazanie uniemożliwiające ich odczytanie (zgodnie z m. in. § 1. ust. 5 przedmiotowych umów) a strona przeciwna w żaden sposób nie uzasadniła i wyjaśniła przyczyn takiego postępowania.

D. Danych zawartych w dokumentach sprawozdawczych dotyczących osób będących beneficjentami (zawodnikami, kadrą trenerską itp.) lub zatrudnionych w związku z realizacją przedmiotowych zadań publicznych w latach 2008-2014 - dane zostały usunięte (poddane anonimizacji) poprzez zamazanie uniemożliwiające ich odczytanie.

Usunięte dane dotyczyły:

- opisu poszczególnych faktur (rachunków) w tabelarycznych zestawieniach (załączniki nr 14 do umów o dofinansowanie),

- nazwy firmy lub nazwiska i imienia wystawcy rach./faktury i adresu w tabelarycznych zestawieniach (załączniki nr 14 do umów o dofinansowanie),
- większości informacji (nazwisko i imię, kwota brutto, pochodne od wynagrodzeń pracodawcy, razem w skali - 1 miesiąc, razem w skali - 1 rok plan, wykonanie) z tabelarycznych wykazów osób zatrudnionych w ramach kosztów pośrednich w całości finansowanych ze środków publicznych budżetu państwa (załączniki nr 18 A do umów o dofinansowanie),
- większości informacji (nazwisko i imię, kwota w zł. razem w skali - 1 miesiąc plan, razem w skali - 1 miesiąc plan po zmianach) z tabelarycznych wykazów zawodników trzymających stypendia sportowe w całości finansowanych ze środków publicznych budżetu państwa (załączniki nr 15 do umów o dofinansowanie),
- nazwiska i imienia oraz numeru licencji w tabelarycznym wykazie kadry szkoleniowej i osób współpracujących (załączniki nr 9 do umów o dofinansowanie),
- większości informacji (nazwisko, imię, rok urodzenia, trener klubowy) z tabelarycznych wykazów szkolonych zawodników (członków kadry narodowej) PZA (załączniki nr 8 do umów o dofinansowanie),
- trenerów kadry, dyrektorów sportowych/kierowników wyszkolenia, startów głównych (IO, MŚ, ME) w tabelarycznych zestawieniach zadań wynikowych (załączniki nr 11 do umów o dofinansowanie).

E. Danych zawartych w pismach od PZA do Ministra Sportu i Turystyki lub innych urzędników resortu sportu bezpośrednio związanych z realizowanymi zadaniami publicznymi. Dane zostały usunięte (poddane anonimizacji) poprzez zamazanie uniemożliwiające ich odczytanie. Dane te dotyczyły zawodników biorących udział w wyprawach wysokogórskich, które były finansowane ze środków publicznych budżetu państwa.

F. Sprawozdań merytorycznych z realizacji zadań publicznych w latach 2008-2014 złożonych do MSiT przez Polski Związek Alpinizmu.

Fundacja argumentowała, iż pracownicy zatrudnieni w Polskim Związku Alpinizmu na stanowiskach bezpośrednio związanych z realizacją zadań publicznych są osobami działającymi w sferze publicznej oraz mogą być uznane za pełniące funkcje publiczne. Również zawodnicy otrzymujący stypendia oraz uczestnicy zawodów sportowych, szkoleń i unifikacji prowadzonych przez Polski Związek Alpinizmu są beneficjentami środków publicznych, z których finansowane są koszty organizacji tych przedsięwzięć w ramach realizacji powierzonych zadań publicznych przez MSiT (zarówno w zakresie opłacenia kadry, wyżywienia, transportu, noclegu jak

też zakupu materiałów niezbędnych do przeprowadzenia takich działań a także sfinansowania kosztów pośrednich i administracyjnych). Dodatkowo dane uczestników zawodów i działań szkoleniowych, wypraw wysokogórskich jak również osób, które nabywają określone uprawnienia w wyniku ich odbycia, są podawane do publicznej wiadomości przez PZA oraz masmedia.

Dlatego w ocenie Fundacji brak było podstaw do dokonywania anonimizacji udostępnionych dokumentów.

Fundacja zakwestionowała także stanowisko organu w przedmiocie odmowy udostępnienia sprawozdań merytorycznych PZA w zakresie rozliczenia publicznych środków finansowych, argumentując, iż dokumentów tych nie można traktować jako dokumenty prywatne, dotyczące koncepcji działań PZA i pomysłów PZA na realizację danego zadania dofinansowanego ze środków publicznych.

W odpowiedzi na skargę Minister Sportu i Turystyki wniósł o jej oddalenie.

Minister argumentował, iż udzielił skarżącemu wyczerpujących informacji zarówno w piśmie z dnia 25 września 2015 r., jak również we wcześniejszym piśmie, z dnia 14 lipca 2015 r., przesyłając bardzo obszerną dokumentację, w formie skanów, a także tabelaryczne zestawienie - zgodne z żądaniem skarżącego.

Przekazano 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.

Natomiast w pozostałym zakresie, to jest 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 jej prywatny charakter. Wniosków podmiotów aplikujących o dofinansowanie nie można kwalifikować jako informacji publicznej, ponieważ stanowią one dokumenty prywatne (wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 r. sygn. akt I OSK 189/11). Także przymiotu informacji publicznej nie posiadają dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej (wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2011 r. sygn. akt I OSK 431/11).

W odniesieniu do zarzucanego w skardze zakresu anonimizacji, organ wskazał na brak przepisów prawa, które wprost określałyby, jakie dane mogą podlegać anonimizacji oraz czy w jaki sposób należy jej dokonywać. W toku rozpatrzenia sprawy organ 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. W niniejszej sprawie 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.

W tym przedmiocie, należy ponadto zwrócić uwagę na istotny aspekt sprawy, który dotyczy braku możliwości udostępnienia, w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, postaci dokumentów prywatnych znajdujących się w posiadaniu podmiotów związanych powyższą ustawą. Jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny 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 ustawy o dostępie do informacji publicznej - 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”.

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.

Reasumując, Minister Sportu i Turystyki nie pozostaje w bezczynności, gdyż pismami z dnia 14 lipca 2015 r. oraz z dnia 25 września 2015 udzielił odpowiedzi na ww. wnioski, zachowując terminy przewidziane w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Fundacji Wspierania Rozwoju Wspinaczki „Wspinka” w piśmie procesowym z dnia 10 października 2016 r., stanowiącym polemikę w twierdzeniach odpowiedzi na skargę, podtrzymała twierdzenia skargi w zakresie bezczynności organu w załatwieniu w całości wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

W odpowiedzi na pismo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wzywające do sprecyzowania stanowiska w sprawie, w zakresie sprzeczności żądań skargi z twierdzeniem Fundacji o otrzymaniu dokumentów, Fundacja pismem z dnia 28 października 2016 r. ostatecznie sprecyzowała skargę w ten sposób, iż:

- cofnęła skargę na bezczynność w części dotyczącej nieudostępnienia informacji publicznej wskazanej w pkt 1 wniosku z dnia 14 maja 2015 r.;
- podtrzymała skargę w części dotyczącej nieudostępnienia informacji publicznej wskazanej w pkt 2 i 3 wniosku z dnia 14 maja 2015 r., uzupełnionego wnioskiem z dnia 27 lipca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 119 pkt 4 i art. 120 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym.

Skarga w swojej postaci, zmodyfikowanej pismem z dnia 28 października 2016 r., jest w części zasadna.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozpatruje niniejszą sprawę jedynie jako skargę na bezczynność Ministra Sportu i Turystyki w rozpatrzeniu pkt 2 i pkt 3 wniosku Fundacji Wspierania Rozwoju Wspinaczki „Wspinka” z dnia 14 maja 2015 r. o udostępnienie informacji publicznej i w takim zakresie, który wprost wynikał z brzmienia zawartych w tych punktach żądań (zakres żądań skargi z dnia 19 sierpnia 2016 r. i pismo procesowe z dnia 28 października 2016 r., modyfikujące żądania skargi) oraz według stanu sprawy z daty wniesienia skargi.

Procedowanie w zakresie zarzutu bezczynności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej ogranicza się do konkretnego wniosku, w jego

konkretnym brzmieniu. Dlatego wszelkie pisma uzupełniające, czy uszczegóławiające dany wniosek (jak w niniejszej sprawie pismo Fundacji z dnia 27 lipca 2015 r.) w istocie stanowią nowy wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

W skardze z dnia 19 sierpnia 2016 r. skarżąca Fundacja określiła przedmiot skargi, poprzez określenie jej podstawowego żądania: udostępnienie jej przez organ informacji publicznej żądanej wnioskiem z dnia 14 maja 2015 r. i stwierdzenia, iż beczynność organu w powyższym zakresie miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Następnie żądanie to Fundacja ograniczyła jedynie do 2 i 3 punktu tego wniosku.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w niniejszej sprawie została spełniona przesłanka przedmiotowa jak i podmiotowa do zastosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Żądania zawarte w pkt. 2 i pkt. 3 wniosku stanowią informację publiczną oraz zostały skierowane do podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej. Powyższe ustalenie wynika z treści art. 1, art. 6 ust. 1 pkt. 4) ppkt a), art. 6 ust. 1 pkt. ust. 5) ppkt g) oraz art. 4 ust. 1 pkt 1) ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Nadto oba powyższe pytania, zawarte we wniosku, dotyczą Polskiego Związku Alpinizmu, ściślej rozliczenia się przez ten związek sportowy z dotacji udzielonych mu w określonym czasie przez Ministerstwo Sportu i Turystyki w ramach zawartych z tym Związkiem umów oraz treści tych właśnie umów.

Polski Związek Alpinizmu jest polskim związkiem sportowym w rozumieniu przepisów art. 7 ust 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2016 r., poz. 176 ze zm.) i zgodnie z art. 13 ust. 1 tej ustawy ma wyłączne prawo do: (1) organizowania i prowadzenia współzawodnictwa sportowego o tytuł Mistrza Polski oraz o Puchar Polski w danym sporcie; (2) ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez związek; (3) powołania kadry narodowej oraz przygotowania jej do igrzysk olimpijskich, igrzysk paraolimpijskich, igrzysk głuchych, mistrzostw świata lub mistrzostw Europy; (4) reprezentowania tego sportu w międzynarodowych organizacjach sportowych. Powyższe uprawnienia to wykonywanie zadań publicznych.

Zgodnie z art. 16 ust 1 ustawy o sporcie, nadzór nad działalnością polskich związków sportowych sprawuje minister właściwy do spraw kultury fizycznej – tu Minister Sportu i Turystyki, m. in. przez kontrolę polskiego związku sportowego (ust. 3

pkt 2), której zakresem objęta jest działalność polskiego związku sportowego pod względem zgodności z przepisami prawa oraz postanowieniami statutu, który wraz ze zmianami zatwierdza w drodze decyzji minister właściwy do spraw kultury fizycznej (ust. 4). W zakresie alpinizmu i problematyki górsko-sportowej zadania PZA szczegółowo rozwija Rozdział 2 Statutu PZA.

Z uwagi na zakres powyższych kompetencji PZA (wykonywanie wyżej opisanych, określonych ustawą zadań publicznych) i z uwagi na okoliczność wydatkowania na tę działalność przez Związek środków publicznych otrzymanych na podstawie umów od MSiT, Związek ten jest podmiotem zobowiązaniem do udostępniania, w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacji w zakresie swojej działalności publicznej, będącej jednocześnie rozliczeniem środków publicznych otrzymanych na ten cel.

Okoliczność ta jest istotna dla rozpatrywania niniejszej sprawy, albowiem nie tylko adresat wniosku – Minister Sportu i Turystyki, ale także podmiot, którego przedmiotowe umowy oraz rozliczenia dotyczą są podmiotami zobowiązanymi w art. 4 ust. 1 pkt. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Okoliczność ta ma wpływ na ocenę dokumentów wytworzonych (podpisanych) przez PZA dotyczących rozliczenia środków publicznych, jak i na zasady anonimizacji personaliów osób, występujących w przedstawionych Fundacji przez organ dokumentach.

Z uwagi na wyżej wskazane uwarunkowania prawne Polskiego Związku Alpinizmu (jako monopolisty w zakresie problematyki sportów alpejskich -wspinaczka górską, eksploracja jaskiń itp. i organizatora wypraw, w zakresie tak pojmowanego wysoko kwalifikowanego sportu) dokumenty wystawiane przez ten Związek i stanowiące sprawozdanie z rozliczenia środków publicznych nie mogą być traktowane jako prywatne. Dlatego nie jest trafne stanowisko Ministra Sportu i Turystyki zawarte w pismach z dnia 14 lipca 2015 r. i późniejszych - w tym odpowiedź na skargę, odmawiające uznania za informację publiczną, w rozumieniu ustawy, sprawozdań złożonych przez PZA w celu rozliczenia się przez ten Związek z wydatkowania otrzymanych środków publicznych na mocy zawartych z MSiT umów.

Zatem zasadne jest żądanie Fundacji udostępnienia jej dokumentów wystawionych przez stosowne organy statutowe PZA – stanowiące sprawozdanie z rozliczenia środków publicznych. Nie jest tu trafna argumentacja organu uzasadniająca powyższe stanowisko. W szczególności sprawozdań o wydatkowaniu przez PZA środków publicznych nie można utożsamiać (jak to błędnie czyni organ) z

dokumentacją aplikacyjną o przyznanie dotacji, w której podmiot aplikujący przedstawia swoje koncepcje, ujawnia swoje plany co do zamiarów biznesowych.

W niniejszej sprawie chodzi jedynie o dokumenty rozliczenia już otrzymanej dotacji (np. wyprawa na Nanga Parbat, wspinaczka w Alpach, itp.), nie zaś o plany strategiczne na przyszłość, czy ujawnianie koncepcji strategicznych planowanych przez PZA wysokogórskich ekspedycji. Dlatego też jest chybione powołanie się w tej materii przez organ na orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dostępu, w trybie informacji publicznej, do dokumentacji składanej przez podmioty aplikujące o otrzymanie ze środków publicznych dotacji na swoją działalność. Sprawy te dotyczą innego stanu faktycznego.

W niniejszej sprawie przedmiotem rozliczeń jest bowiem to w jaki sposób już przyznane środki zostały wydatkowane przez PZA, a nie aplikowanie Związku o przyznanie takich środków w przyszłości.

Natomiast informacją publiczną nie będą dokumenty źródłowe będące w posiadaniu PZA (nawet jeżeli zostały dołączone do rzeczonych sprawozdań) i stanowiące materiał roboczy do sporządzenia rzeczonych sprawozdań. Są to bowiem dokumenty o charakterze technicznym oraz czysto roboczym, które nie stanowią dokumentu pochodzącego wprost od organu (tu PZA) – w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy jako np. jego oświadczenie. Dlatego też przymiotu informacji publicznej nie będą miały załączniki do takich sprawozdań i w tym zakresie żądanie punktu 3 wniosku jest niezasadne chyba, że taki załącznik zawierałby samo zestawienie wydatków stwierdzonych wprost przez władze PZA, a nie przez uczestników danego przedsięwzięcia sportowego, które było dofinansowane ze środków publicznych.

W tej materii, niezależnie od powyższych wywodów, wskazać także należy, iż z treści wniosku z dnia 14 maja 2015 r. wynika, iż Fundacja była zainteresowana jedynie rozliczeniem dokonany przez Polski Związek Alpinizmu środków publicznych pochodzących z tytułu umów podpisanych przez Ministerstwo Sportu i Turystyki i PZA a nie rozliczeniem tych środków, dokonany przez uczestników danych przedsięwzięć sportowych.

Zatem, zgodnie z treścią art. 149 § 1 pkt 1) ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, organ powinien rozpatrzyć pkt. 3 wniosku Fundacji, procedując w tej materii zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty otrzymania prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy – patrz pkt. 1 wyroku.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie stwierdzona wyżej beczynność organu nie miała cech rażącego naruszenia prawa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że rażącym naruszeniem prawa jest stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty, przy czym każdorazowo taka ocena musi być dokonana przy uwzględnieniu okoliczności danej sprawy (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12).

Stwierdzona wyżej beczynność nie była wynikiem lekceważenia przez organ obowiązku informacyjnego, nałożonego przez ustawę o dostępie do informacji publicznej.

W niniejszej sprawie w toku rozpatrywania całego wniosku Fundacji z dnia 14 maja 2015 r. organ wykazał się znacznym stopniem asertywności. Świadczy o tym chociażby okoliczność udostępnienia Fundacji informacji żądanej w pkt 1 wniosku, która wymagała wykonania dodatkowych prac w związku z przedstawieniem tej informacji nie tylko w zakresie zestawień liczbowych, ale również w formie wskazanej przez Fundację tabeli. W istocie udostępniona w taki sposób przez MSiT informacja była informacją przetworzoną.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie stwierdzona wyżej beczynność była wynikiem dokonania przez organ wadliwej oceny prawnej pkt. 3 wniosku (o czym wyżej). Natomiast taka wadliwa ocena prawna nie może stanowić o przypisaniu cech rażącego naruszenia prawa wynikłej z takiego powodu beczynności. Dlatego zasadne było, na podstawie art. 149 § 1 pkt 3) oraz § 1a) ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczenie w tej materii jak w pkt. 2 wyroku.

Jak wynika z materiału sprawy, w tym także z treści skargi oraz pism składanych wcześniej do organu przez Fundację, Minister Sportu i Turystyki udostępnił Fundacji umowy zawarte z Polskim Związkiem Alpinizmu, stanowiące pkt 2 wniosku, w raz z udostępnieniem Fundacji informacji stanowiącej pkt 1 wniosku (żądane przez Fundację zestawienie tabelaryczne) oraz jako załączniki do pisma z dnia 25 września 2015 r.

Dlatego też w tym zakresie, na podstawie art. 151 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skarga została oddalona – pkt. 3 wyroku.

W tym zakresie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, iż organ w terminie ustawowym wykonał obowiązek informacyjny odnośnie pkt. 2 wniosku z dnia 14 maja 2015 r. i nie pozostawał w beczynności.

Na taką ocenę składa się zarówno faktyczne udostępnienie żądanych w tym punkcie wniosku informacji, jak i okoliczność, iż z uwagi na rozległość żądanego materiału, organ wskazał także (pismo z dnia 28 maja 2015 r.) na możliwość osobistego zapoznania się z posiadanym przez organ materiałem w zakresie pkt. 3 wniosku, zwłaszcza co do niektórych załączników do tych umów, przez przedstawiciela Fundacji w siedzibie Ministerstwa. Pismem z dnia 27 lipca 2015 r. Fundacja odmówiła takiego sposobu udostępnienia jej wspomnianej części informacji. Taka odmowa, niezależnie od argumentacji, wskazuje, iż strona sama pozbawiła się dostępu do oryginalnych dokumentów i tym samym dostępu do informacji publicznej w szerszym ujęciu niż jej przesłana.

Jakkolwiek organ w piśmie proponującym zapoznanie się przez Fundację z materiałem faktycznym w swojej siedzibie, nie wskazał wprost na treść art. 14 ustawy o dostępie do informacji publicznej, to jednakże w postępowaniu toczącym się pod zarzutem beczynności organu w udostępnieniu informacji publicznej, nie można abstrahować od faktu odmowy strony zainteresowanej w udostępnieniu jej żądanej informacji w tej formie – to jest w siedzibie organu.

Zważyć w tym aspekcie także należy na uprzednie udostępnienie Fundacji przez organ bardzo czasochłonnej informacji, sprowadzającej się w istocie do informacji przetworzonej – poprzez przygotowanie jej w oparciu o tabelaryczne cechy wskazane w pkt 1 wniosku z dnia 14 maja 2015 r. oraz na rozmiar całego przekazanego Fundacji przez organ materiału, w ramach pkt 1 i pkt 2 przedmiotowego wniosku. O rozległości tego materiału może świadczyć sam fakt, iż jego analiza okazała się czasochłonna, co spowodowało, iż wniesienie przez Fundację skargi na beczynność (19 sierpień 2016 r.) nastąpiło dopiero po około roku od jego zgromadzenia.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma służyć celom informacyjnym. Przepisy tej ustawy nie mogą natomiast być wykorzystywane do zastępowania państwowych organów kontroli finansów publicznych przez osoby żądające w trybie tej ustawy określonych informacji. Takie traktowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi nadużycie prawa.

Natomiast w takim zakresie, w którym skarga została przez Fundację cofnięta, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 161 § 1 pkt 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi postępowanie umorzył (pkt. 4 wyroku), uznając jednocześnie cofnięcie skargi za skuteczne, wobec oczywistego i udokumentowanego udostępnienia stronie skarżącej w ustawowym terminie informacji żądanej w pkt. 1 wniosku z dnia 14 maja 2015 r.

Obie strony poruszają w niniejszej sprawie aspekt anonimizacji.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w tym aspekcie sprawy należy podzielić stanowisko organu, iż prawidłowo procesowi anonimizacji poddano dane, odnoszące się do osób fizycznych, które nie były stronami umów – przedstawicielami PZA.

Jak wyżej wykazano, PZA jest podmiotem wykonującym zadania publiczne, a zatem personalia osób Związek ten reprezentujących i podpisujących dane dokumenty nie podlegają anonimizacji.

Inaczej będzie natomiast z personaliami innych osób, nie będących członkami Związku oraz takich, które pomimo, iż są członkami tego Związku (np. trenerzy, czy alpinisci), jednakże nie pełnią w tym Związku funkcji członków zarządu, albo osób upoważnionych przez Zarząd Związku do podpisywania danych dokumentów. Personalia takich osób powinny zostać zanonimizowane.

W niniejszej sprawie istotne, dla właściwego stosowania zasad anonimizacji, jest to, że dotacje wynikające z umów kierowane były na rzecz Polskiego Związku Alpinizmu i jedynie on był beneficjentem tych środków publicznych oraz stroną umów zawartych z MSiT. Dlatego jedynie personalia osób zarządzających tym Związkiem, czy też składających w imieniu tego Związku oświadczenia woli, powinny być ujawnione

Podnoszona przez skarżącą Fundację okoliczność, iż w istocie z środków publicznych korzystali poszczególni członkowie Związku, albowiem to oni bezpośrednio uczestniczyli w dotowanych przez MSiT ekspedycjach, nie ma w tej sprawie żadnego znaczenia. Osoby takie powinny rozliczać się z tych dotacji przez organami Związku, a nie przez MSiT, albowiem nie były one stroną tych umów. Stroną tych umów był PZA i dlatego wynikający z tych umów obowiązek rozliczenia dotacji ciąży przede wszystkim na członkach Zarządu PZA. Zatem, w przedstawionych Fundacji dokumentach powinny zostać zanonimizowane personalia innych osób, niż osób zarządzających PZA, albo umocowanych przez zarząd PZA do działania w danej sprawie.

W tym aspekcie sprawy warto również zauważyć, iż wniosek Fundacji z dnia 14 maja 2015 r. dotyczył problematyki rozliczenia się przez PZA z otrzymanych we wskazanym okresie dotacji na podstawie określonych umów i został skierowany do MSiT, jak podmiotu rozliczającego i ustawowo nadzorującego ten Związek.

Z tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcin Borkowski
seksyjny z sądowy