



Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 7 września 2022 roku (II SAB/SZ 167/22)

Zadaniem o znaczeniu publicznym jest realizowanie konstytucyjnego prawa do wykształcenia. Z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP wynika bowiem, że władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia, a zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 z późn. zm., dalej: Prawo oświatowe) system oświaty zapewnia realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju. Wykonywanie powyższych zadań publicznych odbywa się przede wszystkim poprzez pracę nauczycieli, którzy korzystają – na mocy art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz. 1762, dalej Karta Nauczyciela) – podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych na zasadach określonych w Kodeksie karnym. Stąd sądy administracyjnie konsekwentnie wskazują, iż nauczyciel jest osobą pełniącą funkcję publiczną, przy czym odnoszą to do nauczycieli wszystkich szczebli nauczania niezależnie od tego, iż tylko niektórzy z nich są zobowiązani do składania oświadczeń majątkowych

Przewodniczący Sędzia WSA Anna Sokołowska (spr.)

Sędziowie: Sędzia WSA Nadzieja Karczmarczyk-Gawęcka, Sędzia WSA Bolesław Stachura

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym w dniu 7 września 2022 r. sprawy ze skargi P.T. na bezczynność Dyrektora Szkoły w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej:

- I. Stwierdza bezczynność Dyrektora Szkoły.
- II. Stwierdza, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.
- III. Zobowiązuje Dyrektora Szkoły do rozpoznania wniosku strony w terminie 14 dni od dnia doręczenia organowi akt sprawy wraz z odpisem prawomocnego orzeczenia.
- IV. Zasądza od Dyrektora Szkoły na rzecz skarżącego P.T. kwotę [...]([...]) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi P.T. (dalej: „Wnioskodawca”, „Skarżący”, „Strona”) jest bezczynność Dyrektora Szkoły (dalej: „organ”, „Dyrektor”) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek z dnia 3 czerwca 2022 r.

W skardze Strona podała, że powołanym pismem zwróciła się do Dyrektora na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, o przesłanie Statutu Placówki, imiennego wykazu wynagrodzeń brutto nauczycieli z uwzględnieniem rodzaju i wymiaru etatu za styczeń 2022, wysokości wynagrodzenia brutto dyrektora za styczeń 2022. Jako formę udzielenia odpowiedzi wskazano Pliki PDF, Word lub Excel, przesłane zwrotną wiadomością e-mail, zawierającą w tytule sygnaturę [...].

Skarżący wskazał, że w dniu 15 czerwca 2022 r. organ przesłał Wnioskodawcy wykaz wynagrodzeń, lecz bez podania imion i nazwisk. Tym samym organ nie rozpatrzył wniosku zgodnie z treścią zawartego w nim żądania, przeto pozostaje w bezczynności. Mimo wezwania do uzupełnienia braków organ nie ustosunkował się do konieczności udostępniania imion i nazwisk.

Nadto, organ nie zastosował się do obowiązku udostępniania informacji zgodnie z żadaną formą, to znaczy z określeniem w tytule wiadomości sygnatury. Skarżący zarzucił organowi naruszenie art. 61 ust. 1 i 4 Konstytucji RP oraz przepisów ustawy z dn. 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 poz. 1429) poprzez nieudostępnienie informacji publicznej w terminie przepisanych.

Wniósł o zobowiązanie organu do udostępnienia informacji publicznej w zakresie jaki wskazano we wniosku, o stwierdzenie, że podmiot zobowiązany dopuścił się bezczynności oraz stwierdzenie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa i zasądzenie grzywny od organu, a także o zasądzenie od podmiotu zobowiązanego na rzecz Skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu wyjaśnił, że w dniu 15 czerwca 2022 r. na przesłany wniosek udzielił wnioskodawcy następującej informacji:

„1. Statut [...] Liceum Ogólnokształcącego im. [...] w S. jest dostępny na stronie internetowej szkoły wraz z aneksami do w/w dokumentu (adres strony: [...]);

2. Wykaz wynagrodzeń brutto nauczycieli z uwzględnieniem rodzaju i wymiaru etatu za styczeń 2022 bez nazwisk i imion nauczycieli oraz podaną wysokością wynagrodzenia brutto Dyrektora [...] LO za styczeń 2022 zostaje przekazana w postaci załącznika do e-maila.

Jednocześnie poinformowano, że udostępnienie informacji publicznej polega na ujawnieniu wysokości wynagrodzenia wypłacanego na określonym stanowisku, bez wskazywania danych osobowych konkretnej osoby. Według wiedzy Dyrektora, informacją publiczną nie jest bowiem to, jakie wynagrodzenie otrzymuje konkretny nauczyciel, ale kwota wydatkowana na utrzymanie danego etatu ze środków publicznych”.

Organ dalej wskazał, że w dniu 16 czerwca 2022 r. skarżący przesłał na adres skrzynki e-mailowej [...] LO odpowiedź, w której prosił o poprawne zrealizowanie wniosku poprzez podanie imion i nazwisk nauczycieli z ich zarobkami za miesiąc styczeń 2022. Zaznaczył także, że jeżeli jego prośba nie zostanie zrealizowana, skieruje skargę na bezczynność organu do właściwego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

W związku z tym, że dzień, w którym wnioskodawca przesłał prośbę o poprawne zrealizowanie wniosku był ustawowym dniem wolnym od pracy (Boże Ciało), e-mail nie został odebrany.

W dniu 17 czerwca 2022 r. skarżący ponowił e-maila na adres internetowy [...] LO, a w treści wiadomości poinformował, że w związku z brakiem realizacji jego wniosku przesyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie na bezczynność Dyrektora. Treść skargi dołączył do e-maila w postaci załącznika. Również i ten e-mail nie został odczytany w dniu wysłania, gdyż z uwagi na ustalony dzień wolny od zajęć lekcyjnych w szkole, w dniu 17 czerwca 2022 r. nikt z pracowników szkoły nie pracował. Wiadomość została odebrana w dniu 20 czerwca 2022 r.

Organ wskazał, że w myśl zasady, iż jednostka w której dyspozycji znajdują się wnioskowane informacje, każdorazowo ocenia, czy określone informacje mieszczą się w zakresie pojęcia informacji publicznej i czy ich udostępnienie jest prawnie dopuszczalne, uwzględnił możliwość udostępnienia informacji publicznej w zakresie stanowisk i przypisanych im wynagrodzeń bez wskazywania imion i nazwisk nauczycieli, jako iż te dane nie są ujawniane w tym trybie.

Przy dopuszczalności i zakresie ujawniania informacji publicznej został wzięty pod uwagę wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lutego 2015 r. (sygn. I OSK 695/14), w którym NSA stwierdził, że informacja o wydatkach podmiotu publicznego na wynagrodzenia pracowników jest informacją publiczną. Nie oznacza to jednak zgody na publikowanie list nazwisk pracowników danej instytucji z ich wynagrodzeniem miesięcznym. Na podstawie powyższego stanowiska NSA organ stwierdził, że do publicznej wiadomości należy podać ogólne wydatki na wynagrodzenia i np. średnie wynagrodzenie na danym stanowisku, co zazwyczaj nie musi się wiązać z koniecznością ingerencji w ich prawnie chronioną sferę prywatności. Udostępnienie informacji publicznej polega na ujawnieniu wysokości wynagrodzenia wypłacanego na określonym stanowisku, bez wskazywania danych osobowych konkretnej osoby. Informacją publiczną nie jest bowiem to, jakie wynagrodzenie otrzymuje konkretna osoba, ale kwota wydawana na utrzymanie danego etatu ze środków publicznych.

Wobec powyższego, zdaniem organu, zakres udzielonej informacji publicznej jest prawidłowy i nie następuje ograniczenie w dostępie do niej, a jedynie jej udzielenie w dopuszczalnym zakresie.

W ocenie organu, w złożonej skardze zarzucono beczynność w „przedmiocie rozpoznania mojego wniosku”. Z tak sformułowanego zarzutu, przy wykazanej treści udzielonej przez organ w terminie informacji, nie sposób ustalić, w jakim zakresie beczynność organu jest zarzucana. Z treści zarzutów skargi nie wynika, w jakim zakresie beczynność wystąpiła.

Wskazano także, że przesłanie wezwania przez skarżącego o prawidłowe udzielenie informacji publicznej w dniu ustawowo wolnym od pracy, uniemożliwiało udzielenie jakiegokolwiek odpowiedzi czy wyjaśnień. Brakuje więc przesłanek do zobowiązania do udzielenia informacji w bliżej niedookreślonym zakresie. Tym samym, wobec dochowania terminu do udzielenia informacji publicznej od dnia jej wpływu, nie ma podstaw do stwierdzenia, iż do beczynności doszło.

Kwestia danych personalnych nauczycieli jest zagadnieniem o szczególnej wrażliwości, zatem w ocenie organu nie sposób zarzucić rażącego naruszenia prawa. Brakuje też podstaw do karania grzywną, gdyż z dołożeniem należytej staranności udzielono odpowiedzi w terminie, która także wymagała analizy pod względem jej zakresu i wykonania przeglądu zbioru dokumentów w celu jej prawidłowego udostępnienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm., dalej: p.p.s.a.),

sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola ta obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów w przypadkach niepodejmowania przez nie nakazanych prawem aktów lub czynności w sprawach indywidualnych (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.). W tym przypadku przedmiotem sądowej kontroli nie jest określony akt lub czynność organu administracji, lecz ich brak w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie i w określonym przez prawo terminie.

Badając czynności podjęte przez organ w tej sprawie – w kontekście stawianych przez Stronę zarzutów – wyjaśnienia wymagają następujące kwestie. Po pierwsze, czy żądane informacje mieszczą się w zakresie informacji publicznej. Po drugie czy organ był zobowiązany do ich udostępnienia, wreszcie czy nastąpiło to w określonych ustawowo terminach oraz czy działanie organu zostało podjęte w prawidłowy sposób.

Przechodząc do oceny okoliczności istotnych w sprawie wszczętej wnioskiem z dnia 3 czerwca 2022 r., a zatem oceny istnienia bezczynności odnotowania wymaga, że zarówno ustawa prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiują tego pojęcia. Lukę tę wypełnia orzecznictwo sądów administracyjnych oraz piśmiennictwo, zgodnie wskazując, że o bezczynności organu możemy mówić wyłącznie wtedy, kiedy wniosek złożony w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej dotyczy informacji o takim właśnie charakterze, a jego adresatem jest podmiot ustawowo zobowiązany do udostępnienia żądanych danych lub informacji. Oznacza to, że w grę wchodzi zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy zakres ustawy o dostępie do informacji publicznej. I co niezwykle istotne, dysponent tejże informacji pozostaje w zwłóce, nie realizując wniosku strony postępowania w określonym przez prawo terminie oraz w przewidzianej formie. Przy czym w pojęciu bezczynności mieści się także sytuacja, w której organ nie udziela wnioskodawcy żądanej odpowiedzi, bezpodstawnie przyjmując, że takie informacje nie podlegają udostępnieniu. Słowem nie chodzi wyłącznie o bierność organu w dosłownym tego słowa znaczeniu, ale również o sytuację, w której organ zakłada, że wnioskowane informacje nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym ustawy o dostępie do informacji publicznej, nawet jeśli o tym fakcie poinformuje wnioskodawcę.

Przenosząc te uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, odnotowania wymaga i nie jest sporne między stronami postępowania, że organ – adresat pisma – jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia żądanych informacji, o czym stanowi art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Zgodnie z jego brzmieniem obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności m.in. 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. W rozumieniu powyższego przepisu Dyrektor publicznej szkoły podstawowej – jako organ reprezentujący podmiot wykonujący zadania publiczne – jest organem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej.

Kolejnym istotnym dla sprawy elementem jest ustalenie, czy żądane przez Stronę informacje stanowią informacje objęte zakresem ustawy o dostępie do informacji publicznej. Analiza zapisów ww. ustawy dowodzi, że pojęcie informacji publicznej ma szeroki charakter i odnosi się do wszelkich spraw publicznych również wówczas, gdy wiadomość ta nie została wytworzona przez podmioty publiczne, a jedynie odnosi się do nich. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną. Wskazaną definicję doprecyzowuje art. 6 ust. 1 u.d.i.p., który wymienia rodzaje spraw, jakich mogą dotyczyć informacje o charakterze informacji publicznych, czyniąc to w sposób otwarty, czemu służy zwrot „w szczególności”. W orzecznictwie sądowym oraz doktrynie przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia „informacja publiczna”, co jest wywodzone nie tylko z treści powołanych przepisów, ale przede wszystkim z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

W pojęciu tym będą się zatem mieścić wszelkie informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym, jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone. Za informację publiczną uznaje się zatem każdą wiadomość wytworzoną lub odnoszoną do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszoną do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

Skarżący domagał się m.in. przedstawienia imiennego wykazu wynagrodzeń nauczycieli z uwzględnieniem rodzaju i wymiaru etatu za styczeń 2022 r. oraz wysokości wynagrodzenia brutto dyrektora szkoły za styczeń 2022 r.

Organ w piśmie z dnia 15 czerwca 2022 r. udzielił odpowiedzi na temat wynagrodzeń nauczycieli, bez wskazania imiennego wykazu nauczycieli, a jedynie z podziałem na określone stanowiska, powołując się na ochronę prywatności.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c u.d.i.p. udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych. Nie ulega zatem wątpliwości, że informacje odnoszące się do wynagrodzenia nauczycieli stanowią informację publiczną

podlegającą udostępnieniu w trybie ww. ustawy. Wynagrodzenie stanowi bowiem przejaw gospodarowania środkami publicznymi, a zatem informację o majątku publicznym, o której mowa w powołanym przepisie. Informacja o przysługiwaniu tak wydatkowanych środków publicznych stanowi tylko inny aspekt tego samego zjawiska ekonomicznego, zatem nie można odmiennie traktować obu stron tej samej czynności finansowej: wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenie i przysługiwania wynagrodzenia osobie je pobierającej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. akt I OSK 3087/14, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej CBOSA).

Oceny tej nie zmienia zapis art. 5 ust. 2 u.d.i.p., ograniczający dostęp do informacji publicznej ze względu na wskazane w tej normie ograniczenia. Dla porządku zasadnym jest przywołanie powołanego przepisu. Stanowi on, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (zdanie pierwsze), ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa (zdanie drugie).

W tym kontekście rozważenia wymaga, czy nauczyciele są osobami pełniącymi funkcję publiczną. Problem ten był już przedmiotem rozważań w orzecznictwie sądów administracyjnych, Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela wyrażane tam poglądy dotyczące spornego zagadnienia. W szczególności wskazać trzeba na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie z dnia 19 grudnia 2019 r. sygn. akt II SAB/Go 193/19 (dostępny w CBOSA), którego tezy mają istotne odniesienie na grunt rozpoznawanej sprawy. Nauka prawa opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia „osoby pełniącej funkcję publiczną”, podkreślając, iż katalog z art. 115 § 13 kodeksu karnego ma charakter jedynie podstawowy i niewyczerpujący. Zauważa się ponadto, że za osobę pełniącą funkcję publiczną należy uznać każdego, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, jeżeli tylko funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Nie ma przy tym znaczenia, na jakiej podstawie prawnej osoba wykonuje funkcję publiczną (por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 87; M. Bidziński w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 73–74). Co więcej nawet osoby fizyczne

niewchodzące w skład aparatu państwa w pewnych warunkach powinny być traktowane jako osoby pełniące funkcje publiczne (por. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do informacji publicznej a prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne w świetle orzecznictwa*, CASUS 2015, nr 3 (77), s. 17). Odnosi się to w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego np. do kontrahentów zawierających umowy z podmiotami publicznymi (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 759/14; dnia 6 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 650/14; z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 531/14; z dnia 11 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 213/14; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt I CSK 190/12; odmiennie jednostkowy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2499/13, dostępne w CBOSA), czy osób ubiegających się o miejsce w służbie publicznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 2488/13, „Monitor Prawniczy” 2015, nr 5), pozostają wszak one w związku materialnym, a nie formalnym z władzą publiczną i nie realizacją funkcji (zadań) publicznych.

Odwołać się również należy do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2015 r. wydanego w sprawie o sygn. akt I OSK 3217/14 (dostępny w CBOSA) w którym wskazano, że pojęcie „osoby pełniące funkcję publiczną” ma na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej autonomiczne i szersze znaczenie niż w art. 115 § 13 i § 19 k.k. Użyte w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. pojęcie „osoby pełniące funkcję publiczną” obejmuje bowiem każdą osobę, która ma wpływ na kształtowanie spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., tj. na sferę publiczną. Taka wykładnia odpowiada intencjom twórców u.d.i.p. oraz najpełniej urzeczywistnia dyrektywę konstytucyjną wynikającą z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

Orzecznictwo sądów administracyjnych wyraźnie skłania się za szeroką wykładnią pojęcia osoby pełniące funkcję publiczną. Przyjmuje się w nim generalnie, że funkcja publiczna to funkcja związana z uprawnieniami i obowiązkami w zakresie realizacji zadań o znaczeniu publicznym (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt I OSK 1526/16 oraz z dnia 8 lipca 2015 r., I OSK 1530/14, dostępne w CBOSA).

W związku z powyższym w orzecznictwie jednolicie się przyjmuje, iż takim zadaniem o znaczeniu publicznym jest realizowanie konstytucyjnego prawa do wykształcenia. Z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP wynika bowiem, że władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia, a zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 z późn. zm., dalej: Prawo oświatowe) system oświaty zapewnia realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego

rozwoju. Wykonywanie powyższych zadań publicznych odbywa się przede wszystkim poprzez pracę nauczycieli, którzy korzystają – na mocy art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz. 1762, dalej Karta Nauczyciela) – podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych na zasadach określonych w Kodeksie karnym. Stąd sądy administracyjnie konsekwentnie wskazują, iż nauczyciel jest osobą pełniącą funkcję publiczną, przy czym odnoszą to do nauczycieli wszystkich szczebli nauczania niezależnie od tego, iż tylko niektórzy z nich są zobowiązani do składania oświadczeń majątkowych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 125/11, z dnia 10 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1108/14, z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 537/17, wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Krakowie z dnia 16 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 1573/15, w Gliwicach z dnia 7 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SAB/Gl 62/16, w Warszawie z dnia 23 listopada 2017 r., sygn. akt VII SAB/Wa 105/17, w Szczecinie z dnia 30 listopada 2016 r., sygn. akt II SAB/Łd 49/13, w Łodzi z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. akt II SAB/Łd 49/13, we Wrocławiu z dnia 4 maja 2017 r., sygn. akt IV SA/Wr 20/17, dostępne w CBOSA).

W ocenie Sądu za przyjęciem, iż nauczyciel jest osobą pełniącą funkcję publiczną, przemawia także to, iż zgodnie z art. 69 ust. 1 Prawo oświatowe w szkole lub placówce zatrudniającej co najmniej 3 nauczycieli działa rada pedagogiczna, która jest kolegialnym organem szkoły lub placówki w zakresie realizacji jej statutowych zadań dotyczących kształcenia, wychowania i opieki. W myśl natomiast art. 69 ust. 3 ww. ustawy w skład rady pedagogicznej wchodzi: dyrektor szkoły lub placówki i wszyscy nauczyciele zatrudnieni w szkole lub placówce oraz pracownicy innych zakładów pracy pełniący funkcję instruktorów praktycznej nauki zawodu lub prowadzący pracę wychowawczą z młodocianymi pracownikami w placówkach zbiorowego zakwaterowania, dla których praca dydaktyczna i wychowawcza stanowi podstawowe zajęcie.

Stosownie zaś do art. 70 ust. 1 Prawo oświatowe do kompetencji stanowiących rady pedagogicznej należy: 1) zatwierdzanie planów pracy szkoły lub placówki po zaopiniowaniu przez radę szkoły lub placówki; 2) podejmowanie uchwał w sprawie wyników klasyfikacji i promocji uczniów; 3) podejmowanie uchwał w sprawie eksperymentów pedagogicznych w szkole lub placówce, po zaopiniowaniu ich projektów przez radę szkoły lub placówki oraz radę rodziców; 4) ustalanie organizacji doskonalenia zawodowego nauczycieli szkoły lub placówki; 5) podejmowanie uchwał w sprawach skreślenia z listy uczniów; 6) ustalanie sposobu wykorzystania wyników nadzoru pedagogicznego, w tym sprawowanego nad szkołą lub placówką przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny, w celu doskonalenia pracy szkoły lub placówki.

Ponadto zgodnie z art. 70 ust. 2 u.p.o. rada pedagogiczna opiniuje w szczególności: 1) organizację pracy szkoły lub placówki, w tym tygodniowy rozkład zajęć edukacyjnych, oraz organizację kwalifikacyjnych kursów zawodowych, jeżeli szkoła lub placówka takie kursy prowadzi; 2) projekt planu finansowego szkoły lub placówki; 3) wnioski dyrektora o przyznanie nauczycielom odznaczeń, nagród i innych wyróżnień; 4) propozycje dyrektora szkoły lub placówki w sprawach przydziału nauczycielom stałych prac i zajęć w ramach wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatkowo płatnych zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Wobec powyższych kompetencji rady pedagogicznej, której nauczyciel jest z mocy prawa członkiem, mimo iż nie wydaje on żadnych decyzji, niewątpliwie w sposób istotny oddziałuje na sferę spraw publicznych w systemie oświaty. Nie wykonuje zatem jedynie czynności usługowych, które nie mają bezpośredniego związku z merytorycznymi kompetencjami szkoły, a służą jedynie realizacji tych kompetencji. Pozwala to uznać nauczyciela za osobę wykonującą funkcję publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 z d. 2 u.d.i.p.

W związku z tym konieczne jest rozważenie, czy informacja o wynagrodzeniu osoby pełniącej funkcję publiczną, niezależnie od tego, że dotyczy także prywatności osoby, ma związek z pełnieniem tej funkcji publicznej. Z pewnością takiego związku nie ma w odniesieniu do niektórych składników wynagrodzenia, wynikających ze statusu rodzinnego lub socjalnego pracownika (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 695/14; z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 123/13, dostępne w CBOSA). Taki związek zachodzi natomiast w odniesieniu do wynagrodzenia zasadniczego osoby pełniącej funkcję publiczną czy dodatku motywacyjnego oraz w odniesieniu do sposobu ustalenia tego wynagrodzenia. Wynagrodzenie to jest przecież rekompensatą za wykonywanie przez osobę pełniącą funkcję publiczną jej obowiązków służbowych. Wykonywanie obowiązków służbowych stanowi zaś pełnienie funkcji publicznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 123/14; z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt I OSK 2561/13). Bez znaczenia przy tym pozostaje, że udostępnienie takiej informacji będzie umożliwiała identyfikację tożsamości nauczycieli, gdyż prywatność tych osób, na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p., nie stanowi przesłanki pozwalającej na odmowę udostępnienia informacji publicznej.

Podkreślić należy, iż jakkolwiek wartość związana z transparentnością życia publicznego nie może prowadzić do całkowitego przekreślenia i zanegowania ochrony związanej z życiem prywatnych osób wykonujących funkcje publiczne, to osoby wykonujące funkcje publiczne z momentem ich podjęcia muszą zaakceptować szerszy zakres ingerencji w sferze ich prywatności niż w wypadku innych osób (por. uzasadnienie ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r.,

sygn. akt K 17/05, s. 4 i 14; Marek Safian, *Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych w społeczeństwie informatycznym*, „Państwo i Prawo” 2002 (6), s. 10).

Nie ulega zatem wątpliwości, że informacje, których domagała się Strona, a odnoszące się do nauczycieli i osób mieszczących się w pojęciu podmiotów pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji mieszczą się w zakresie przedmiotowym pojęcia informacja publiczna.

Jak przyjmuje się jednolicie w orzecznictwie sądów administracyjnych na gruncie u.d.i.p. bezczynność podmiotu zobowiązanego do rozpatrzenia wniosku informacyjnego ma miejsce wówczas, gdy organ, będąc w posiadaniu żądanej informacji publicznej, nie podejmuje stosownej czynności materialno-technicznej w postaci jej udzielenia. Przy czym zgodnie z art. 13 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2 (ust. 1). Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (ust. 2).

Jak wynika z akt sprawy i stanowisk stron sporu, organ nie udzielił Stronie odpowiedzi na złożony w dniu 3 czerwca 2022 r. Podkreślenia wymaga, że udzielona odpowiedź, w której wskazano wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach nauczycielskich oraz dyrektora szkoły, stanowi podanie niepełnych informacji, objętych wnioskiem i nie wypełnia obowiązku wynikającego z ustawy. Strona wyraźnie bowiem wskazała zakres informacji i formę ich przekazania.

Stosownie zaś do art. 14 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (ust. 1). Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się (ust. 2).

Jak wynika z akt sprawy do dnia wyrokowania takich informacji Stronie nie udzielono w odpowiedniej procesowo formie. A skoro w rozpoznawanej sprawie podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie załatwił, do dnia orzekania, wniosku Skarżącego w całości, tj. nie przedstawił wykazu imiennego

wynagrodzeń brutto nauczycieli, to pozostaje bezczynny. Rozpoznając wniosek Strony w zakreślonym przez Sąd terminie, organ będzie zobowiązany do przyjęcia poglądu prawnego wyrażonego w rozważaniach Sądu.

Wobec tego na podstawie art. art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Sąd w pkt I sentencji wyroku stwierdził bezczynność organu. Stosownie do nakazu zawartego w art. 149 § 1a p.p.s.a. Sąd miał nadto obowiązek z urzędu ocenić, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, o czym orzekł w pkt II sentencji wyroku. W sprawie takiej kwalifikowanej cechy Sąd nie doszukał się, uznając, że zaniechanie wynika raczej z braku rozeznania co do instytucji informacji publicznej niż złej woli. Trudno również uznać, aby działania organu miały charakter celowy, noszący cechy lekceważącego traktowania obowiązków nałożonych na organy administracji.

W pkt III sentencji wyroku, na podstawie 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. zawarto zobowiązanie organu do załatwienia wniosku Skarżącego o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia doręczenia akt organowi.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a. w pkt IV sentencji.