



ODPIS

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 21 lutego 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)

Sędziowie: Sędzia NSA Mirosław Wincenciak

Sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski

po rozpoznaniu w dniu 21 lutego 2023 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Ministra Sprawiedliwości

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 71/21

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą  
w Warszawie

na bezczynność Ministra Sprawiedliwości

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem



*Agnieszka Chusiecka*

inspektor sądowy

## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 71/21, zobowiązał Ministra Sprawiedliwości do rozpatrzenia wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy (pkt 1); stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2) oraz zasądził od organu na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania sądowego. W uzasadnieniu wskazano na następujący stan faktyczny i prawny sprawy:

W dniu 7 sierpnia 2020 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska, zwróciło się do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, poprzez przesłanie za pośrednictwem e-PUAP:

1. umowy (wraz z załącznikami) na realizację projektu „Przeciwdziałanie przestępstwom dotyczącym naruszenia wolności sumienia popełnianym pod wpływem ideologii LGBT” (<https://straznikpamieci.pl/projekt-prawna-obrona-wolnosci-sumienia>),
2. podania wszystkich kosztów poniesionych przez organ w zakresie finansowania ww. projektu, w tym o podanie faktur i rachunków dokumentujących te koszty,
3. wniosku projektu wraz z jego punktacją (ocena).

Minister Sprawiedliwości w piśmie z dnia 15 września 2020 r. wyjaśnił, że Fundacja Strażnik Pamięci wzięła udział w V otwartym konkursie ofert na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu Sprawiedliwości w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości na lata 2020-2023. Organ podniósł, że w konkursie tym złożono 53 oferty, a komunikaty w sprawie złożonych ofert oraz wyników konkursu są udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej. Organ poinformował ponadto, że wysokość wypłaconej dotacji na realizację zadań określonych w ofercie Fundacja Strażnik Pamięci w 2020 r. wynosi 613.689,00 złotych. Odnosząc się do możliwości udostępnienia umowy zawartej z Fundacją Strażnik Pamięci, organ poinformował, że zasady i tryb udostępniania dokumentacji dotyczącej funkcjonowania Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości określa ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 2176, dalej „u.d.i.p.”). Organ wskazał, że umowy zawarte w ramach działalności Funduszu Sprawiedliwości nie stanowią treści informacji publicznej, ponieważ odnoszą się do treści indywidualnych ofert, a nie spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Minister stwierdził także, że mimo faktu sporządzenia

Sygn. akt III OSK 7186/21

kart ocen formalnych i merytorycznych przez organ władzy publicznej, ich treść nie stanowi informacji publicznej, ponieważ odnosi się do oceny treści indywidualnych wniosków. Minister uznał, że także samych arkuszy ocen dotyczących złożonych wniosków (bez integralnej części, jakimi są te wnioski) również nie można zakwalifikować jako informacji publicznej. Karty ocen formalnych i merytorycznych oraz inne protokoły oceny dotyczą konkretnych spraw indywidualnych, a nie wiedzy o sprawach publicznych, w rozumieniu u.d.i.p. Jednocześnie, Minister zauważył, że bez treści wniosku nie przedstawiają one żadnej wartości informacyjnej ani dowodowej. W związku z powyższym, Minister uznał, że wniosek o dofinansowanie projektu wraz z kartami oceny nie stanowi informacji publicznej i nie podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w u.d.i.p.

W piśmie z dnia 11 stycznia 2021 r. Stowarzyszenie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie rozpatrzenia jego wniosku z dnia 7 sierpnia 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 15 września 2020 r. ze względu na brak przesłanek kwalifikujących żądane informacje do informacji publicznych, w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1, art. 149 § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej „P.p.s.a.”) uznał skargę za zasadną.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, dokumentacja dotycząca beneficjentów umów o dofinansowanie, po zawarciu tych umów lub zakończeniu danej tury konkursu w przypadku konkursu otwartego jest informacją publiczną i podlega udostępnieniu w oparciu o przepisy u.d.i.p. o tyle, o ile wnioskowana informacja jest informacją publiczną, w rozumieniu art. 1 ust.1 u.d.i.p.

Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., udostępnieniu podlega informacja o majątku publicznym, w tym o udzielanej ze środków tego majątku pomocy publicznej. WSA w Warszawie podzielił prezentowane w orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym, z art. 3 ust. 1 u.d.i.p. nie wynika, by prawo dostępu do informacji publicznej ograniczone było do wglądu wyłącznie do dokumentów urzędowych, lecz jedynie, iż wgląd do tego rodzaju dokumentów (to jest dokumentów urzędowych) każdorazowo i niezależnie od ich treści stanowić będzie sposób realizowania obywatelskiego prawa

podmiotowego, jakim jest prawo dostępu do informacji publicznej, zaś w przypadku dokumentów prywatnych, możliwość zapoznania się z ich zawartością na zasadach określonych w u.d.i.p. uzależniona będzie od tego, czy w swojej treści zawierają one informację o charakterze publicznym, czyli informację dotyczącą między innymi majątku publicznego, w tym pomocy publicznej i odnoszącą się do działalności organów władzy publicznej, względnie wykorzystywana przez te organy przy dysponowaniu majątkiem publicznym. W ocenie WSA w Warszawie, środki przekazane na dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Funduszu Sprawiedliwości są środkami publicznymi, a sposób ich podziału i kontrola ich wydatkowania są niewątpliwie „sprawą publiczną”, w rozumieniu u.d.i.p. Nadto w doktrynie przyjęte zostało, że wnioski i załączone do nich dokumenty, co do których postępowanie zostało zakończone przyznaniem pomocy finansowej zawierają informację publiczną, albowiem dotyczą „sprawy publicznej”, jaką jest gospodarowanie mieniem publicznym i udzielanie pomocy indywidualnym podmiotom przez dysponowanie tym mieniem.

W świetle powyższego, to, że dokument w postaci wniosku o udzielenie dofinansowania (niewątpliwie ze środków publicznych, czyli majątku publicznego) w ramach danego programu operacyjnego pochodzi od beneficjenta mogącego być osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej, nie ma znaczenia prawnego, albowiem w momencie złożenia go w instytucji zarządzającej (pośredniczącej, wdrażającej) staje się on podstawą rozstrzygnięcia konkursu przez tę instytucję, a więc dokumentem dotyczącym działania tego podmiotu (organu) i stanowiącym niezbędną przesłankę wydatkowania środków publicznych.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, treść dokumentu prywatnego pochodzącego od beneficjenta, jakim niewątpliwie jest wniosek o dofinansowanie realizacji projektu, obejmuje informacje niezbędne dla oceny prawidłowości dysponowania przez podmioty uprawnione majątkiem publicznym, w tym udzielania pomocy publicznej, to informacja o treści tegoż dokumentu ma charakter publiczny, a jej udostępnienie (czy też ewentualna odmowa udostępnienia) podlega rygorom u.d.i.p. Nie można też nie dostrzec, iż wniosek taki, jako stanowiący integralną część umowy o przyznanie pomocy publicznej (jej załącznik), przestaje być li tylko dokumentem prywatnym (wnioskodawcy ubiegającego się o pomoc publiczną), lecz staje się dokumentem wspólnym stron nawiązanego umową cywilnoprawną stosunku prawnego (płatnika i beneficjenta). Zatem we wniosku o dofinansowanie będą występowały informacje o walorze informacji publicznej oraz te, które odnoszą się tylko do wnioskodawcy, jako podmiotu prywatnego.

W dotychczasowym orzecznictwie przyjmuje się, iż sam wniosek i załączniki do tego wniosku nie nabierają bez względu na ich treść waloru informacji publicznej tylko dlatego, że złożone zostały z okazji ubiegania się o fundusze publiczne. Dokumenty te jednak mogą zawierać informacje publiczne, a więc organ winien ustalić, które z zawartych w dokumentach informacji są informacją publiczną, a które dotyczą wyłącznie wnioskodawcy. Nie ulega wątpliwości, że gdyby organ uznał, że jakaś informacja jest informacją publiczną, lecz jej udostępnienie groziłoby jednak interesom przedsiębiorcy, czy też naruszeniem prywatności możliwa jest w takim wypadku odmowa udostępnienia przez wydanie decyzji w trybie art. 16 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

WSA w Warszawie podkreślił, że na organie spoczywają obowiązki, wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej, m.in. zachowania odpowiedniej formy działania, tj. w przypadku odmowy udostępnienia - wydania decyzji administracyjnej, zawierającej m.in. wskazanie podstawy prawnej, uzasadnienie prawne i uzasadnienie faktyczne. Nie ulega wątpliwości, że informacja publiczna może dotyczyć m.in. zasad funkcjonowania podmiotów zobowiązanych (art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.), w tym prowadzonych rejestrów, ewidencji i archiwów oraz sposobów i zasad udostępniania danych w nich zawartych (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f u.d.i.p.). W świetle powyższego, Sąd pierwszej instancji uznał, iż nie może budzić wątpliwości to, że informacje objęte wnioskiem skarżącego z dnia 7 sierpnia 2020 r. stanowią informację publiczną, w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Sąd pierwszej instancji uznał jednocześnie, że treść wniosku strony skarżącej o udostępnienie informacji publicznej jest w swej istocie zrozumiała, bowiem określa wyraźnie zarówno zakres podmiotowy (Minister Sprawiedliwości), jak i zakres przedmiotowy (vide: umowy wraz z załącznikami na realizację projektu „Przeciwdziałanie przestępstwom dotyczącym naruszenia wolności sumienia popełnianym pod wpływem ideologii LGBT” [<https://straznikpamieci.pl/projekt-prawna-obrona-wolnosci-sumienia>]), informacja o wszystkich kosztów, poniesionych przez organ, w zakresie finansowania ww. projektu, w tym faktury i rachunków, dokumentujących te koszty, czy też wniosek projektu wraz z jego punktacją [oceną]).

W takiej sytuacji, nie ulega zatem wątpliwości, że obowiązkiem Ministra Sprawiedliwości było udzielenie odpowiedzi na wniosek skarżącego z dnia 7 sierpnia 2020 r., bez zbędnej zwłoki, nie później jednak, niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego wniosku (vide: art. 13 ust. 1 u.d.i.p.), ewentualnie udzielenie wyjaśnień, o których mowa w art. 13 ust. 2 i art. 14 ust. 2 u.d.i.p., bądź też wydanie decyzji o

odmowie udostępnienia informacji publicznej (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Sąd podkreślił przy tym, że udostępnienie informacji ma formę czynności materialno-technicznej i w świetle dyspozycji art. 14 ust. 1 u.d.i.p. winno nastąpić w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, przedstawienie informacji innej, niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca, czy też udzielenie informacji niepełnej, wymijającej, czy wręcz nieadekwatnej do treści wniosku, świadczy o bezczynności organu w udostępnieniu informacji publicznej, do którego skierowano wniosek o jej udostępnienie, co niewątpliwie narusza regulację zawartą w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Analiza przebiegu postępowania w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że Minister Sprawiedliwości, jako organ, pozostawał w zakresie udzielenia informacji, o której była mowa we wniosku skarżącego z dnia 7 sierpnia 2020 r., w stanie bezczynności na dzień złożenia skargi do Sądu, jak też na dzień wydania orzeczenia w niniejszej sprawie. Na złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej, organ ma obowiązek zareagować w sposób prawem przewidziany. Podstawowym sposobem reakcji jest udzielenie informacji zgodnie z wnioskiem, na co wskazuje wprost art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 1 i 2 u.d.i.p. Ustawa dopuszcza jednak również inne rozwiązania. Może bowiem zaistnieć konieczność odmowy udostępnienia żądanej informacji, ze względu na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic prawnie chronionych, prywatności osoby fizycznej, bądź tajemnicy przedsiębiorcy (art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.). Odmowa - jak wspomniano - nastąpić powinna w formie decyzji administracyjnej (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Może również okazać się, że udostępnienie informacji zgodnie z żądaniem wymaga przetworzenia szeregu pozostających w dyspozycji organu informacji prostych. Wówczas organ zobowiązany jest wykazać na czym konkretnie polegać ma przetworzenie i wezwać wnioskodawcę do wykazania, że uzyskanie przez niego tak przygotowanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, następnie zaś zbadać, czy została spełniona powyższa przesłanka warunkująca udostępnienie informacji przetworzonej w świetle art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Stosownie do tych ustaleń załatwienie wniosku polegać będzie na udostępnieniu żądanej informacji albo wydaniu decyzji odmownej. Kolejny, przewidziany w ustawie tryb załatwienia wniosku, znajdzie zastosowanie w przypadku stwierdzenia, że celem uzyskania żądanej informacji publicznej jest jej ponowne wykorzystanie (art. 23a - 23i u.d.i.p.) Wreszcie sprawa może zostać zakończona poprzez wydanie decyzji o umorzeniu postępowania np. wtedy, gdy informacja nie może być udostępniona w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, a

powiadomiony o tym wnioskodawca nie zgłosił żądania udostępnienia informacji w proponowany przez organ sposób lub formie (art. 14 ust.2 u.d.i.p.).

W sprawie organ nie zastosował żadnego ze sposobów działania przewidzianych w ustawie, co skutkowało stwierdzeniem, że pozostawał w bezczynności.

W ocenie Sądu, Minister Sprawiedliwości nie udzielając skarżącemu w ustawowym terminie informacji publicznej objętej treścią jego wniosku z dnia 7 sierpnia 2020 r., popadł w stan bezczynności, który na dzień wydania wyroku w sprawie - nie ustał. Tym samym, na dzień wyrokowania w niniejszej sprawie, organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie rozpoznał w sposób prawidłowy spornego wniosku Stowarzyszenia z dnia 7 sierpnia 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej, a więc pozostawał w bezczynności.

W ocenie WSA w Warszawie, stwierdzona bezczynność nie miała jednak miejsca z rażącym naruszeniem prawa, o czym orzeczono w punkcie 2 wyroku, na podstawie art. 149 § 1a P.p.s.a. Sąd uznał bowiem, że w sprawie nie zachodzi przypadek oczywistego braku podejmowania przez organ jakichkolwiek czynności, czy też lekceważenia wniosku skarżącego i braku woli załatwienia sprawy, które można byłoby rozpatrywać w kategoriach rażącego naruszenia prawa, oznaczającego wadliwość kwalifikowaną, o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym. Bezczynność organu nie wynikała z celowego działania tego podmiotu, czy też lekceważącego podejścia do obowiązków informacyjnych wynikających z u.d.i.p. Nie bez znaczenia dla powyższej oceny, pozostaje również okoliczność, z której wynika, iż organ podjął jednak wcześniej (a więc przed wniesieniem skargi do Sądu) pewne starania w celu prawidłowego wypełnienia swojego ustawowego obowiązku, o czym świadczy chociażby to, że po otrzymaniu wniosku strony skarżącej w piśmie z dnia 15 września 2020 r. udzielił stronie skarżącej odpowiedzi, która została tego dnia wysłana za pośrednictwem platformy ePUAP.

W dniu 30 września 2021 r. skargę kasacyjną na powyższy wyrok złożył Minister Sprawiedliwości, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p. w zw. z art. 61 Konstytucji RP, poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że umowa wraz z dokumentacją dotyczącą beneficjentów umów o dofinansowanie jest informacją publiczną i podlega udostępnieniu w trybie u.d.i.p.

Zdaniem skarżącego kasacyjnie organu informacje, o które wnioskowało w dniu 7 sierpnia 2020 r. Stowarzyszenie nie należą do kategorii informacji publicznej, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f u.d.i.p. ,tj. nie dotyczą zasad funkcjonowania podmiotów zobowiązanych, w tym prowadzenia rejestrów, ewidencji i archiwów oraz sposobów i zasad udostępniania danych w nich zawartych, w czym Sąd pierwszej instancji błędnie uparuje podstaw przyznania waloru informacji publicznej i z czym nieprawidłowo związał spełnienie warunku odnoszącego się do zakresu przedmiotowego ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przedstawione stanowisko, w ocenie strony skarżącej wskazywać może na brak znajomości faktycznego charakteru informacji zawartych we wnioskach i ofertach składanych w ramach konkursów otwartych na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości. Nie odpowiada rzeczywistości stwierdzenie wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, wskazujące, że „w momencie złożenia go (wniosku o udzielenie dofinansowania) w instytucji zarządzającej (pośredniczącej, wdrażającej) staje się on podstawą rozstrzygnięcia konkursu przez tę instytucję, a więc dokumentem dotyczącym działania tego podmiotu (organu) i stanowiącym niezbędną przesłankę wydatkowania środków publicznych”. W odniesieniu do powyższego, podkreślić należy, że oferty składane w ramach ogłaszanych przez Dysponenta Funduszu konkursów, obejmują informacje dotyczące indywidualnych sposobów realizacji zadań, wyboru swoistych metod i środków czy opisu posiadanych zasobów. Niejednokrotnie, tak jak w przypadku żądanych we wniosku z 7 sierpnia 2020 r. informacji, poszczególne elementy oferty zawierają informacje o charakterze niejawnnej informacji handlowej, jak np. ceny usług podwykonawców, których publiczne udostępnienie może wpłynąć na zachwianie równowagi konkurencji. W żadnej mierze, informacje te nie dotyczą działania organu. Ewentualne informacje w zakresie działalności organu, związanej z organizowanymi przez Dysponenta konkursami, wynikać mogą jedynie z treści ogólnodostępnych ogłoszeń konkursowych, wskazujących na rodzaj i zakres ustawowych zadań, jakie Dysponent Funduszu planuje powierzyć uprawnionym podmiotom. Oferty i wnioski przedkładane w odpowiedzi na ogłoszenie konkursowe zawierają informacje i dane dotyczące działania tego podmiotu (niezaliczanego do sektora finansów publicznych i niedziałającego w celu osiągnięcia zysku), nie zaś działań podmiotu publicznego do którego zostały złożone, stąd przypisanie im charakteru sprawy publicznej, stanowi wyraz błędnej interpretacji przepisów prawa. Dotyczy to także zawartej następnie umowy między wnioskującym o dofinansowanie projektu, a podmiotem publicznym. Dokument prywatny skierowany do władzy publicznej, względnie do podmiotu wykonującego zadania publiczne, niezależnie od tego, czy i jaki jest jego cel, często

współtworzy wespół z innymi dokumentami całość akt takiego czy innego postępowania. Jednak fakt, że dokument prywatny trafia do danego podmiotu i służy realizacji określonych zadań, nie oznacza, że przez to nabiera on cech dokumentu urzędowego. Dokument skierowany do władz publicznych albo podmiotów wykonujących zadania publiczne przez podmiot prywatny, nie staje się dokumentem urzędowym tylko dlatego, że został do nich zaadresowany i znajduje się w ich posiadaniu.

Ponadto, zdaniem skarżącego kasacyjnie, dokonując oceny prawnej niniejszej sprawy w drodze analogii, warto wziąć pod uwagę ustawowe wyłączenie udostępniania w drodze informacji publicznej dokumentów i informacji składanych przez wnioskodawców w ramach projektów dofinansowanych, o których mowa w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r., poz. 818 ze zm.). Zgodnie z art. 37 ust 6 tej ustawy, dokumenty i informacje przedstawiane przez wnioskodawców nie podlegają udostępnieniu przez właściwą instytucję w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Powyższa regulacja wyraźnie wskazuje, że wolą ustawodawcy było podkreślenie indywidualnego i prywatnego charakteru dokumentów aplikacyjnych (wniosków o dofinansowanie), poprzez wyłączenie ich spod reżimu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z uwagi na fakt, iż charakter prawny dokumentów składanych w ramach otwartych konkursów ofert organizowanych przez Dysponenta Funduszu jest zbliżony do charakteru wniosków o dofinansowanie, o których mowa w ww. ustawie, przywołanie wskazanego unormowania w niniejszej sprawie znajduje pełne uzasadnienie.

W ocenie skarżącego kasacyjnie, Sąd pierwszej instancji w sposób zbyt szeroki dokonał interpretacji konstytucyjnej zasady prawa dostępu do informacji publicznej, wyrażonej w art. 61 Konstytucji RP, wskazując na ograniczenia tego prawa wynikające wyłącznie wprost z przepisu (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Nie wszystkie dokumenty podlegają udostępnieniu obywatelowi korzystającemu z prawa do informacji publicznej na co wskazywało szerokie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

### **Naczelny Sąd Administracyjny zaważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną, związany jest jej granicami. Z urzędu bierze pod rozwagę wyłącznie

nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie żadna z enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 P.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zachodzi, stąd NSA rozpoznał skargę kasacyjną w jej granicach.

Skarżący kasacyjnie organ w istocie w jednym zarzucie podnosi, że WSA w Warszawie błędnie przyjął, że dwa dokumenty stanowią informację publiczną, tj. umowa o dofinansowanie podpisana przez Fundusz Sprawiedliwości z Fundacją Strażnik Pamięci na realizację projektu „Przeciwdziałanie przestępstwom dotyczącym naruszenia wolności sumienia popełnianym pod wpływem ideologii LGBT” oraz dokumentacja złożona przez beneficjenta, która posłużyła do wybrania projektu i przyznania dotacji na jego sfinansowanie.

W zakresie umowy o dofinansowanie przypomnieć należy, że Fundusz Sprawiedliwości jest zgodnie z art. 43 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2023 r., poz. 127 ze zm.) państwowym funduszem celowym ukierunkowanym na pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości. Nie budzi zatem wątpliwości, że Fundusz jest podmiotem dysponującym środkami publicznymi, do których stosuje się reguły wydatkowania określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.). Dodać należy, że we współczesnym, nowoczesnym Państwie „umowa jest od lat uznawana w nauce za formę działania organów administracji publicznej. W efekcie organy administracji coraz częściej realizują swoje ustawowe obowiązki, stosując konsensualne środki działania” (R. Talaga, *Charakter prawny umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w ramach polityki spójności*, Studia Prawnicze, nr 1 rok 2021, s. 29). Takie rozwiązanie jest przyjęte ze względu na coraz częstsze stosowanie przez organy administracji publicznej cywilistycznych metod administrowania, co wiąże się z przekonaniem o lepszej efektywności i elastyczności umowy jako niewładczej formy działania administracji. Umowa o dofinansowanie jest zatem niewładczym środkiem wykonywania przez administrację publiczną swoich zadań i jednocześnie sposobem wydatkowania publicznych środków. Stąd w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że umowy cywilnoprawne finansowane ze środków publicznych stanowią informację publiczną, dotyczą bowiem sprawy publicznej. Umowa jest bowiem prawną formą działania administracji publicznej, która jest formułowana, a następnie zawierana w związku z wykonywaniem zadania publicznego. Reguluje sprawę publiczną dofinansowania ze środków publicznych określonego projektu i oparta na wzorcu

### Sygn. akt III OSK 7186/21

sporządzonym przez organ. Pogląd ten wzmacnia zasada jawności finansów publicznych zawarta w art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Przedstawiony pogląd znajduje potwierdzenie w bogatym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. wyroki NSA z 11 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2508/12; z 29 lutego 2012 r., I OSK 2215/11; z 3 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 2157/11; z 23 kwietnia 2015 r. sygn. akt I OSK 601/14; z 18 grudnia 2014 r., I OSK 687/14, z dnia 16 listopada 2017 r. sygn. akt I OSK 56/16, podobnie I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 155). Wydatkowanie środków pochodzących z Funduszu Sprawiedliwości jest zatem informacją zarówno o sposobie załatwienia spraw, do których jest powołany ten państwowy fundusz celowy (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d u.d.i.p.) jak i o gospodarowaniu majątkiem publicznym (art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. g u.d.i.p.) - a więc stanowi informację publiczną.

Przechodząc do oceny, czy informacją publiczną jest dokumentacja złożona w trakcie postępowania o otrzymanie środków z Funduszu Sprawiedliwości należy najpierw odwołać się do aksjologii prawa dostępu do informacji publicznej.

Określone w art. 61 Konstytucji RP polityczne prawo dostępu do informacji publicznej posiada charakter kontrolny. Pozwala bowiem Polakom kontrolować bezpośrednio władze oraz podmioty wykonujące funkcje publiczne i dzięki temu wyrabiać sobie o nich, a także o ich działalności samodzielną opinię, co powinno w przyszłości skutkować racjonalnymi decyzjami wyborczymi. Prawo to posiada szczególne znaczenie dla zachodniej kultury prawnej, w której wolni obywatele mają prawo żądać od władz publicznych zdania rachunków ze sposobu gospodarowania mieniem publicznym, a więc nie należącym do aktualnie rządzącej partii lub grupy politycznej, ale do wszystkich Polaków. Stąd też przez pryzmat istoty konstytucyjnego prawa do informacji publicznej należy dokonywać wykładni przepisów określających zakres przedmiotowy dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z ww. art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. informacją publiczną są informacje o zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznych. Z kolei na podstawie ww. art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. g u.d.i.p. informacją publiczną są informacje o majątku publicznym, przy czym zarówno wyliczenie zasad działania podmiotów zobowiązanych opisane w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. a-g, jak i wyliczenie informacji o majątku publicznym określonych w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. a-h u.d.i.p. nie posiada charakteru zamkniętego. Dlatego też wszystkie informacje dotyczące działania organów oraz gospodarowania majątkiem publicznym są informacją, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., ponieważ pozwalają na

skuteczną kontrolę, a następnie na ocenę przez Polaków, w jaki sposób dane podmioty wykonujące zadania publiczne, gospodarują środkami publicznymi.

W sprawie oczywistym jest, że dla oceny prawidłowości przeprowadzenia konkursu, w tym przede wszystkim czy dokumentacja beneficjenta była skonstruowana i oceniona zgodnie z zasadami wyznaczonymi w ramach konkursu i przepisach działu II rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2019 r., poz. 683 ze zm.) oraz czy proponowane działania beneficjenta mieściły się zarówno pod względem formalnym jak i materialnym w określonych w art. 43 § 2 k.k.w. celach ww. funduszu celowego koniecznym jest również ocena dokumentacji złożonej przez Fundację Strażnik Pamięci. Wskazać bowiem należy, że dokumenty złożone w toku postępowania prowadzonego przed publicznym podmiotem stanowią część dokumentacji zawartej w aktach takiego postępowania, a zatem stają się częścią zebranego materiału dowodowego danej sprawy. Taki materiał dowodowy stanowi więc informację o „sprawie publicznej”, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Natomiast podnoszone przez skarżący kasacyjnie organ argumenty, że dane zawarte w złożonych dokumentach mogą zawierać informacje handlowe lub prywatne może jedynie być postawą do wydanie decyzji na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Biorąc zatem pod uwagę, że skarga kasacyjna nie zawierała usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Agnieszka Chustocka*

inspektor sądowy