

01 CZE. 2020

Naczelny Sąd Administracyjny
00-011 Warszawa, ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ I

Dnia 27 maja 2020 r.
Sygn. akt I OSK 1447/19

PFN (umowa na PR)

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska-
Watchdog Polska
Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej przesyła w załączeniu odpis wyroku z uzasadnieniem z dnia 18 maja 2020r. w sprawie skargi kasacyjnej Polskiej Fundacji Narodowej z siedzibą w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lutego 2019 r. sygn. akt II SAWa 1657/18 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Kierownik Sekretariatu
z upoważnienia

Tomasz Wehler
sekretarz Izby

Załącznik:

= odpis ww. wyroku z uzasadnieniem.

Sygn. akt I OSK 1447/19



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 maja 2020 roku

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Czesława Nowak-Kolczyńska
Sędziowie: Sędzia NSA Zygmunt Zgierski (spr.)
 Sędzia del. WSA Arkadiusz Blewązka

po rozpoznaniu w dniu 18 maja 2020 roku
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Polskiej Fundacji Narodowej z siedzibą w Warszawie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lutego
2019 r. sygn. akt II SAWa 1657/18
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą
w Warszawie
na postanowienie Polskiej Fundacji Narodowej z siedzibą w Warszawie
z dnia 30 lipca 2018 roku Nr 4/2018
w przedmiocie zawieszenia postępowania w sprawie udostępnienia informacji
publicznej

oddala skargę kasacyjną



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Tomasz Wójtowicz
[Signature]
sędzia kasacyjny

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 20 lutego 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uwzględnił skargę Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska i uchylił postanowienie Polskiej Fundacji Narodowej w Warszawie z dnia 30 lipca 2018 r. w przedmiocie zawieszenia postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej.

Od ww. wyroku skargę kasacyjną wniosła Polska Fundacja Narodowa w Warszawie. Zaskarżając wyrok w całości zarzuciła mu naruszenie:

1/ przepisów prawa materialnego polegające na niezastosowaniu art. 61 ust. 1 i ust. 3, art. 51 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ust. 1 i 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.), dalej u.d.i.p., w zw. z art. 1 i 4 ustawy o fundacjach, art. 45 ustawy o finansach publicznych, art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o fundacjach w zw. z art. 888 § 1 k.c. oraz § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a) statutu Fundacji (po nowelizacji) oraz § 12 aktu założycielskiego Fundacji z dnia 16 listopada 2016 r. (Rep. A nr 12597/2016) - wszystko w zw. z art. 7 Konstytucji RP, polegające na przyjęciu, że PFN jest podmiotem obowiązany do udostępniania informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust 1 u.d.i.p.; PFN jako odrębna osoba prawna nie wykonuje zadań lub funkcji publicznych i nie gospodaruje środkami publicznymi, a jedynie środkami statutowymi jako podmiot obdarowany i obciążony poleceniem, nie podlega wpływowi Rządu RP na funkcjonowanie (podlega wyłącznie ustawowemu nadzorowi ze strony Ministra Kultury i Ochrony Dziedzictwa Narodowego), a wybór członków pierwszego kadencyjnie Zarządu Fundacji nastąpił wyłącznie przez Fundatorów (bez zgody Ministra), nie zaspokaja potrzeb publicznych i nie jest organizacją pożytku publicznego i w konsekwencji PFN nie może być uznana podmiotem zobowiązany do udostępniania informacji publicznej na gruncie u.d.i.p. ; w konsekwencji Sąd I instancji naruszył art. 58 § 1 pkt 1 i 6 w zw. z art. 3 § 2 pkt 1-3 w zw. z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), dalej p.p.s.a., mające wpływ na treść rozstrzygnięcia, poprzez jego

niezastosowanie i uznanie PFN jako organu administracji publicznej i nieodrzućenie skargi wobec jej niedopuszczalnoŃci;

2/ przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. w zw. z art. 16 ust. 2 u.d.i.p., poprzez niewłaściwą wykładnię i uznanie, że w sprawach o udostępnienie informacji publicznej rozpoznawanych w oparciu o przepisu u.d.i.p. nie jest możliwe odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w zakresie możliwości zawieszenia postępowania i wydania w tym przedmiocie postanowienia, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie tych przepisów poprzez uznanie, że w sprawie niniejszej nie ma odpowiedniego zastosowania art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.;

3/ przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. w zw. z art. 16 ust. 2 u.d.i.p. poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że w sprawie niniejszej nie było podstaw do zawieszenia postępowania i poprzez wadliwe przyjęcie, że rozpoznanie wniosku skarżącej nie było uzależnione od uprzedniego prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy II SA/Wa 2069/17 i prawomocnego przesądzenia statusu PFN na gruncie u.d.i.p.;

4/ przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez niewystarczające wyjaśnienie przyczyn stwierdzenia bezzasadności wniosku o odrzućenie skargi ze względu na jej niedopuszczalnoŃć, a to wobec niezbadania, czy PFN posiada status podmiotu obowiązane go na gruncie u.d.i.p. do jej udostępniania w zw. z art. 1 ust. 1 i 4 ust. 1 u.d.i.p. i w konsekwencji niewyjaśnienie, czy PFN posiada status podmiotu określone go w art. 3 § 2 pkt 1-4a p.p.s.a, nadto poprzez brak odniesienia się do zacytowane go w postanowieniu rozstrzygnięcia NSA dot. możliwości odpowiednie go stosowania przepisów o zawieszeniu, jak i poprzez brak wyjaśnienia tak faktyczne go jak i prawne go stanowiska, że nie było podstaw do zawieszenia i że rozpoznanie wniosku skarżącej nie było uzależnione od uprzedniego prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy II SA/Wa 2069/17 - a w konsekwencji poprzez ogólnikowe uzasadnienie wyroku i uniemożliwienie oceny toku rozumowania sądu, co faktycznie udaremnienia kontrolę instancyjną orzeczenia.

Wskazując na powyższe naruszenia autor skargi kasacyjnej wniósł o uchylenie w całości zaskarżone go wyroku oraz odrzućenie skargi ewentualnie jej oddalenie, bądź o uchylenie zaskarżone go wyroku w całości i przekazanie sprawy

Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

Jednocześnie autor skargi kasacyjnej oświadczył, że zrzeka się rozprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy, przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. Dlatego też, przy rozpoznawaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Biorąc po uwagę tak uregulowany zakres kontroli instancyjnej sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzić należy, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Kontrolując zgodność z prawem zaskarżonego wyroku w granicach skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny ograniczył tę kontrolę do wskazanych w niej zarzutów, powołanych w ramach podstawy wskazanej w art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. Stosownie zaś do art. 193 in fine uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej.

Skarga kasacyjna, choć zawiera szereg zarzutów naruszenia przepisów materialnych i procesowych, opiera się w rzeczywistości na dwóch założeniach. Po pierwsze skarżąca kasacyjnie Fundacja konsekwentnie twierdzi, że nie jest podmiotem zobowiązanym na gruncie u.d.i.p. do udzielenia informacji publicznej, a po drugie – co jest wynikiem przyjęcia przez nią pierwszego założenia – że miała prawo zawiesić na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. postępowanie w sprawie udzielania informacji publicznej do czasu rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny jej skargi kasacyjnej w innej sprawie, w której przesądzona zostałaby kwestia jej publicznego charakteru, a co za tym idzie kwestia obowiązku lub jego braku udostępniania na wniosek informacji publicznej.

Jeśli chodzi o pierwsze założenia skarżącej kasacyjnie Fundacji – wyjaśnić należy, że przedmiotem niniejszej sprawy sądownoadministracyjnej jest postanowienie Polskiej Fundacji Narodowej o zawieszeniu postępowania, a nie jej status jako podmiotu zobowiązanego lub nie do udostępnienia informacji publicznej. Determinuje to kierunek rozstrzygnięcia tej konkretnej sprawy

sądowoadministracyjnej. Gdyby bowiem sprawę tę rozstrzygnąć w kierunku pożądanym przez skarżącą Fundację, uznać by należało, że skoro nie podlega ona w ogóle pod przepisy u.d.i.p., to jej cała argumentacja o możliwości wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania również jest bezcelowa, a podmiot wnioskujący o udostępnienie informacji publicznej powinien być jedynie poinformowany przez Fundację, że nie podlega ona przepisom u.d.i.p. Sąd I instancji wyjaśnił to zresztą w zaskarżonym wyroku w czytelny sposób. Z kolei Fundacja – wydając postanowienie o zawieszeniu postępowania – sama niejako uznała się za podmiot, który objęty jest przepisami u.d.i.p. – choćby w ujęciu tylko procesowym, a samo postanowienie zawierało nawet pouczenie o możliwości złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie bądź o prawie złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wydając takie postanowienie – pomijając kwestię jego legalności – Fundacja stała się w ujęciu procesowym podmiotem, którego działanie (czyli wydanie postanowienia) sąd administracyjny ma prawo skontrolować na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Stąd też wszelka argumentacja, że skarga winna zostać odrzucona przez Sąd I instancji jest bezzasadna.

Nie mogły przynieść oczekiwanego rezultatu również argumenty odnośnie do legalności samego postanowienia o zawieszeniu postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Sądu Wojewódzkiego, że przepisy u.d.i.p. nie przewidują możliwości wydania takiego aktu i w tym zakresie k.p.a. nie ma zastosowania na gruncie postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej.

Celem u.d.i.p. jest zagwarantowanie wnioskodawcy dostępu do informacji w określonym przez ustawę terminie. Oznacza to, że zasadą jest udostępnienie informacji, a wyjątkiem jej odmowa. W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w piśmiennictwie przyjmuje się, że udostępnienie informacji publicznej następuje w formie czynności materialno-technicznej (por. M. Bernarczyk, M. Jabłoński i K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej, Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 85; A. Knopkiewicz, *Tryby udostępniania informacji publicznej*, RPiES 2004, nr 4, s. 97 i nast.; R. Stefanicki, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej, wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego*, PiP 2004, nr 2, s. 109; por. też wyrok NSA z 20 czerwca 2002 r., II SA/Lu 507/02, czy wyrok WSA w Warszawie z 17 lutego 2004 r., II SAB 424/03, oraz wyrok NSA z 18 marca 2005 r., I OSK 1209/04). K.p.a. nie ma do niej zastosowania, gdyż u.d.i.p.

zawiera odesłanie do stosowania tego kodeksu jedynie w odniesieniu do decyzji o odmowie udzielenia informacji, nie zaś do czynności materialno-technicznej polegającej na jej udzieleniu. Wskazał na to w piśmiennictwie A. Knopkiewicz, Tryby udostępniania informacji publicznej, RPIES 2004, nr 4, s. 103 podkreślając, że użycie w art. 16 u.d.i.p. wyrazów „do decyzji” służyć miało wyłączeniu stosowania reguł k.p.a. do faz postępowania poprzedzających wydanie decyzji w sprawie odmowy udostępniania informacji lub umorzenia postępowania. Zgodnie z art. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie. W myśl art. 10 ust. 1 u.d.i.p. informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, udostępniana jest na wniosek. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnej z żądaniem wnioskodawcy, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 1 u.d.i.p.). Celem u.d.i.p. jest zagwarantowanie wnioskodawcy dostępu do informacji w określonym przez ustawę terminie, tj. niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, a jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w tym terminie, 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 (13 ust. 1 i 2 u.d.i.p.). Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (art. 10 ust. 2 u.d.i.p.). Takie uregulowanie procedury udostępniania informacji publicznej oznacza, że jest to postępowanie odformalizowane i uproszczone. Złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie wszczyna klasycznego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, prowadzonego w oparciu o przepisy k.p.a. Gdyby ustawodawca chciał szerszego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawie udostępnienia informacji publicznej, to u.d.i.p. wyraźnie by o tym stanowiła lub odsyłała we wskazanym zakresie do regulacji k.p.a.

Tymczasem przepisy u.d.i.p. *expressis verbis* odsyłają do k.p.a. tylko w art. 16, zgodnie z którym, odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji (ust. 1). Do

decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że:

1) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni;

2) uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji (ust. 2). W postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej, stosowanie przepisów k.p.a. zostało więc ograniczone wyłącznie do wyjątków wskazanych w art. 16 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 ustawy oraz w art. 15 ust. 2. Pod pojęciem "stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do decyzji", o którym mowa w cytowanym przepisie, należy rozumieć wymóg stosowania tylko przepisów wprost odnoszących się do tej formy działania administracji publicznej (np. art. 107 § 1 k.p.a.) i przepisów pozostających w związku z wydaniem decyzji. Są to w szczególności przepisy regulujące procedurę, która kończy się wydaniem decyzji, oraz przepisy, które normują dalsze postępowanie w sprawie zakończonej wydaniem decyzji, a więc możliwości jej weryfikacji. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca przesądził, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się nie "do postępowania w sprawie udzielenia informacji publicznej", ale "do decyzji o odmowie jej udzielenia lub umorzeniu postępowania". Zatem zwęził zakres stosowania przepisów k.p.a., co oznacza, że nie wszystkie przepisy k.p.a. w sprawach odmowy udostępnienia informacji publicznej mają zastosowanie.

Także wykładnia systemowa art. 16 ust. 2 u.d.i.p. prowadzi do wniosku, że pod pojęciem „stosowania przepisów k.p.a. do decyzji” nie należy rozumieć jedynie wymogu stosowania przepisów wprost odnoszących się do tej formy działania administracji publicznej (np. art. 107 § 1 k.p.a.), ale także nakaz stosowania przepisów pozostających w związku z wydaniem decyzji (zwrot „do decyzji” oznacza „do wydania decyzji”). Są to w szczególności przepisy regulujące procedurę, która kończy się wydaniem i doręczeniem decyzji oraz przepisy, które normują dalsze postępowanie w sprawie zakończonej wydaniem decyzji (por. np. wyrok NSA z dnia 18 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1632/13). Nie można przy tym podzielić stanowiska, że wszczęcie postępowania odwoławczego powoduje poszerzenie zakresu stosowania przepisów k.p.a. nie tylko o te, które regulują postępowanie odwoławcze, ale także np. art. 97 § 1 k.p.a.

W orzecznictwie wskazywano, że stosowanie w postępowaniu prowadzonym na gruncie u.d.i.p. przepisów k.p.a. w pełnym zakresie z pewnością nie służyłoby osiągnięciu celu postępowania, którego przedmiotem jest wniosek o udostępnienie informacji publicznej (por. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., I OSK 1690/15). Regulacje u.d.i.p. zmierzają do odformalizowania, uproszczenia i przyspieszenia postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej (por. wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2017 r., I OSK 2946/15). Uwzględnić należy założenie *benignius leges interpretandae sunt, quo voluntas earum conservetur*, tj. ustawy są właściwiej interpretowane, gdy zachowuje się ich ducha, a nie tylko samą literę. Odmowa udostępnienia informacji publicznej jest bardziej sformalizowanym postępowaniem w sprawie udostępnienia informacji publicznej, nie oznacza to jednak, że nie należy w nim uwzględniać wspomnianych założeń generalnych ustawy o odformalizowaniu i uproszczeniu postępowania, z czym wiąże się także możliwość stosownego dostosowania zakresu uwzględnianych w sprawie przepisów k.p.a. (por. wyrok NSA z 5 lutego 2019 r., I OSK 840/17).

Wobec powyższego Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Tomasz Weller

sędzietażący

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
Izba Ogólnoadministracyjna
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 WARSZAWA

OPLATA POBRANA
TAXE PERCUE-POLOGNE
UMOWA NR 637/WAGIZam.Publ./32/2018
z dnia 20.09.2018 r.
NADANO W WARSZAWIE

0 1 CIE. 2020



R



27.05.2020
I OSK 1447/19
138062 27.05.2020 03 POLECONA ZPO

2019

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska-Watchdog Polska
Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

(00)759007734979726912

137149