

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

Dnia 2 czerwca 2023 r.
Sygn. akt III OSK 2269/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

dot. sygn. 97/SO/SOWP/2019/KBTBW

r. pr. Adam Kuczyński
Stowarzyszenie Sieć Obywatelska
Watchdog Polska
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa
(pełn. Stowarzyszenia Sieć Obywatelska
Watchdog Polska)

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej przesyła w załączeniu odpis orzeczenia z uzasadnieniem z dnia 1 czerwca 2023 r. w sprawie skargi kasacyjnej Rektora Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 października 2019 r. sygn. akt II SAWa 727/19 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie na decyzję Rektora Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie z dnia 7 lutego 2019 r. nr 1 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Kierownik Sekretariatu z up.

Marcelina Pietras

sekretarz sądowy

Załączniki:

- odpis orzeczenia j.w.



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 czerwca 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Pocztarek
Sędziowie Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)
Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski
Protokolant starszy asystent sędziego Marcin Rączka

po rozpoznaniu w dniu 1 czerwca 2023 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Rektora Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 17 października 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 727/19
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w
Warszawie
na decyzję Rektora Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
z dnia 7 lutego 2019 r. nr 1
w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie;
2. zasądza od Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie na rzecz Rektora Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie kwotę 460 (czteryście sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcelina Piętras
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 17 października 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 727/19 wydanym w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie na decyzję Rektora Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie z 7 lutego 2019 r. nr 1 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) w zw. z art. 132 oraz art. 200 w zw. z art. 205 § 1 i art. 209 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302) dalej "p.p.s.a." uchylił zaskarżoną decyzję (pkt 1) oraz zasądził od Rektora Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie na rzecz strony skarżącej kwotę 680 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania (pkt 2).

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Wnioskiem z 17 czerwca 2015 r. skarżące Stowarzyszenie zwróciło się do Rektora Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, dalej zwanego „Rektorem” o udostępnienie następującej dokumentacji:

1. Dokumentu, który stał się podstawą do dofinansowania projektu "Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym" i został złożony w NCBiR wraz ze wszystkimi załącznikami.

2. Wykazu wszystkich wydatków dokonanych w ramach realizacji projektu "Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym" zawierającego minimum: datę wydatku/zawarcia umowy, kwoty zobowiązania, przedmiotu umowy/przedmiotu zobowiązania, strony umowy.

3. Każdego dokumentu, który powstał w ramach realizacji projektu "Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym", a zostały złożone/przekazane do NCBiR, a dotyczy sprawozdawczości, kontroli, rozliczeń.

4. Dokumentu powstałego w ramach kontroli realizacji projektu "Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym".

5. List obecności na wydarzeniach, które były realizowane w ramach projektu "Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym".

W odpowiedzi na wniosek 25 czerwca 2015 r. Rektor poinformował Stowarzyszenie „o konieczności skierowania wniosku do Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, który jest właściwy do udostępnienia żądanej dokumentacji".

Na skutek skargi Stowarzyszenia na bezczynność Rektora, wyrokiem z 21 października 2016 r. sygn. akt II SAB/Wa 206/16, WSA w Warszawie zobowiązał Rektora do rozpoznania powyższego wniosku w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy oraz stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2018 r. sygn. akt I OSK 113/1.

Następnie Rektor wydał wskazaną na wstępie decyzję, którą odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 1 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.) dalej zwanej „u.d.i.p.” W uzasadnieniu decyzji Rektor podał, że część informacji jest dostępna na stronie internetowej. Pozostałe informacje podlegają ochronie z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa, przy czym z woli ustawodawcy w odniesieniu do wniosków, recenzji, umów i raportów z realizacji zadań finansowanych ze środków na naukę, organ stosujący ww. ustawę został zwolniony z obowiązku samodzielnego ustalenia, czy zachodzą przesłanki wynikające z przepisu art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Skarżące Stowarzyszenie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na powyższą decyzję, domagając się jej uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania oraz zasądzenia kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Rektor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Wskazany na wstępie wyrokiem Sąd pierwszej instancji uwzględnił skargę. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że organ nie załączył do akt sprawy dokumentów, na które się powołuje jako podstawę faktyczną decyzji oraz które mają przesądzające znaczenie w sprawie. Sąd nie mógł się oprzeć jedynie na uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, lecz był zobowiązany do skonfrontowania jej z materiałem źródłowym, jakim są informacje, które nie zostały udostępnione skarżącemu. W takim stanie rzeczy Sąd pierwszej instancji uznał, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., co samo w sobie powoduje konieczność uchylenia zaskarżonej i poprzedzającej ją decyzji.

Skargę kasacyjną złożył Rektor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucił naruszenie prawa procesowego, tj.:

1. art. 133 § 1 p.p.s.a, przez wydanie wyroku bez oparcia się na dostarczonych do Sądu dokumentach niepodlegających ujawnieniu skarżącemu, mającego istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż doprowadziło w ostateczności do naruszenia art. 145 § 1 pkt. 1 lit. c) p.p.s.a, przez uchylenie decyzji w całości, pomimo braku podstaw do jej uchylenia,

2. art. 200 w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a, przez zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania w wysokości przekraczającej poniesione przez niego koszty.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Rektor wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i „przekazanie do ponownego rozpoznania”, ewentualnie o rozpoznanie sprawy przez NSA ze względu na dostateczne wyjaśnienie istoty sprawy. Wniósł także o zasądzenie od skarżącego na rzecz organu zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazał, że Rektor dostarczył do Sądu segregator z dokumentami, o których ujawnienie wniosło Stowarzyszenie. Niejasne ponadto pozostaje, czy WSA nie otrzymał jednego dokumentu, czy wszystkich dokumentów składających się na akta sprawy niepodlegające ujawnieniu skarżącemu.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 259) zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Zasadnie zarzucono w skardze kasacyjnej naruszenie art. 133 § 1 p.p.s.a. przez wydanie wyroku bez oparcia się na dostarczonych do Sądu dokumentach objętych wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, niepodlegających ujawnieniu skarżącemu w toku postępowania sądowego, co skutkowało naruszeniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. przez uchylenie zaskarżonej decyzji pomimo braku podstaw do jej uchylenia na obecnym etapie postępowania.

W sprawie nie budzi już wątpliwości, że Rektor jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania posiadanej informacji publicznej a żądana przez Stowarzyszenie informacja jest informacją publiczną. Rektor odmówił decyzją udostępnienia tej informacji powołując się na ograniczenie jej udostępnienia wynikające z art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. w zw. z art. 381 ust. 1 i art. 365 pkt 11 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1668) w zw. z art. 169 pkt 4 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018 poz. 1669) oraz art. 6 ust. 1 lit. c i f Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. UE L 119/1 z dnia 4 maja 2016 r.) oraz art. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tj. powołując się na tajemnicę przedsiębiorcy, prawo do prywatności i ochronę danych osobowych.

Sąd I instancji wskazał, że Rektor winien był na podstawie art. 54 § 2 p.p.s.a., przekazać wraz ze skargą i odpowiedzią na nią, kompletne i uporządkowane akta sprawy. Dlatego w wyniku wykonania zarządzenia z 5 czerwca 2019 r., wezwaniem z 30 lipca 2019 r. zwrócił się do organu o nadesłanie w terminie 3 dni informacji publicznej, która nie została udostępniona zgodnie z wnioskiem z 17 września 2015 r. stronie skarżącej, na co organ pismem z 7 sierpnia 2019 r. wskazał, że "W osobnej paczce zostaną wysłane dokumenty objęte wnioskiem skarżącego, które nie podlegały ujawnieniu". Sąd I instancji prawidłowo przyjął, iż „rzeczą oczywistą jest i niekontestowaną, że w rozpoznawanej sprawie, Sąd nie mógł się oprzeć jedynie na uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, lecz był zobowiązany do skonfrontowania jej z materiałem źródłowym, jakim są informacje, które nie zostały udostępnione skarżącemu. Innymi słowy, skoro był to podstawowy argument organu i zasadniczy element zaskarżonej decyzji, to niewątpliwie ustalenia te winny podlegać

weryfikacji przez Sąd w ramach prowadzonej przez siebie kontroli. W przeciwnym bowiem razie, tj. zaniechanie przeprowadzenia dowodu z tego dokumentu powoduje, że ewentualne rozstrzygnięcie nieuznające, bądź nawet uznające racje organu, czyniłoby ewentualne ustalenia Sądu całkowicie dowolnymi, ponieważ byłyby one oparte na absolutnie niezweryfikowanym stanie faktycznym. To zaś w konsekwencji sprowadziłoby się do iluzoryczności kontroli sprawowanej przez Sąd. Tym bardziej, że – jeśli chodzi o część merytoryczną – niezbadanie tego dokumentu nie pozwala na rozwianie chociażby podstawowych wątpliwości podnoszonych przez Stowarzyszenie”.

Zdaniem Sądu I instancji „organ nie załączył do akt sprawy dokumentów i na które się powołuje, jako podstawę faktyczną decyzji oraz które mają przesądzające znaczenie w sprawie, to jeszcze w sposób zupełnie niezrozumiały nie wykonał zarządzenia Sądu wzywającego do ich nadesłania, mimo że w piśmie z dnia 7 sierpnia 2019 r. zobowiązał się do nadesłania wspomnianych dowodów. Zatem już chociażby sam ten fakt świadczy niewątpliwie o niekompletności materiału dowodowego będącego podstawą zaskarżonej decyzji, a to w konsekwencji wskazuje na uchybienia w gromadzeniu materiału dowodowego. Tym bardziej, że w tym zakresie organ winien stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i tym samym naruszył on art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., co samo w sobie powoduje konieczność uchylecia zaskarżonej i poprzedzającej ją decyzji. Ponadto – co już wyżej przedstawiono – brak powyższego dokumentu sprawia, że wydana decyzja jest dla Sądu nieweryfikowalna, co w konsekwencji podważa jej zgodność z prawem”.

Tymczasem organ, w piśmie z 7 sierpnia 2019 r. skierowanym do Sądu, będącym odpowiedzią na wezwanie Sądu z 30 lipca 2019 r. wskazał, że „W osobnej paczce zostaną wysłane dokumenty objęte wnioskiem skarżącego, które nie podlegały ujawnieniu”. Organ twierdzi, że w wyniku wezwania Sądu z 30 lipca 2019 r. pracownik Uniwersytetu dostarczył 7 sierpnia 2019 r. do Sądu segregator z dokumentami, o których ujawnienie wniosło Stowarzyszenie. Pracownik biura podawczego Sądu wyraźnie potwierdził wpływ do Sądu pisma pełnomocnika Rektora z 7 sierpnia 2019 r. wraz z załączonym segregatorem. Do pisma załączono ogólny wykaz dokumentów. Okoliczności te znajdują potwierdzenie w prezentacie na odpisie pisma pełnomocnika Rektora z 7 sierpnia 2019 r. znajdującym się w aktach administracyjnych. Także na oryginale pisma pełnomocnika Rektora z 7 sierpnia

2019 r. znajdującym się w aktach sądowych widnieje prezentata, z której wynika, że do niego dołączono 1 segregator (z późniejszym dopiskiem „(brak)”. Na piśmie tym znajduje się również zarządzenie sędziego z 21 sierpnia 2021 r. Jego punkt 3) w brzmieniu „Dokumenty (1 teczka niebieska) umieścić w sejfie i nie udostępniać stronie skarżącej” został skreślony. Dodatkowo organ wskazuje, że Naczelny Sąd Administracyjny przed wyrokiem z 21 listopada 2018 r. w sprawie bezczynności organu w rozpoznaniu wniosku z 17 czerwca 2015 r. otrzymał dokumenty niepodlegające ujawnieniu w takiej samej formie jak WSA, tj. segregator z ogólnym wykazem dokumentów, jednakże NSA nie zgłosił żadnych uwag co do kompletności otrzymanych dokumentów.

Pomimo tego w niniejszej sprawie Sąd I instancji, bez wyjaśnienia tych okoliczności i bez ponownego wezwania organu do złożenia tych dokumentów uznał, że organ nie wykonał wezwania Sądu i w oparciu o tą okoliczność uwzględnił skargę. i uchylił zaskarżoną decyzję. Tym samym należy uznać, że Sąd I instancji naruszył art. 133 § 1 p.p.s.a. przez wydanie zaskarżonego wyroku bez oparcia się na całych aktach sprawy, tj. bez oparcia się na dokumentach żądanych we wniosku z 17 czerwca 2015 r. niepodlegających ujawnieniu skarżącemu w toku postępowania sądowego. Jak to już wskazano wyżej jest to istotna część akt sprawy, bez której, jak to stwierdził Sąd I instancji niemożliwe jest zweryfikowanie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Zatem, to uchybienie Sądu niewątpliwie miało istotny wpływ na wynik sprawy.

W konsekwencji zasadny jest zarzut naruszenia art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. bowiem, skoro Sąd I instancji niezasadnie uwzględnił skargę, to brak było podstaw do zasądzenia zwrotu kosztów postępowania na rzecz skarżącego Stowarzyszenia za I instancję. Jednak należy zauważyć, że gdyby uznać, że skarga została uwzględniona prawidłowo, to nietrafnie twierdzi organ, że zasądzono na rzecz Stowarzyszenia koszty postępowania w wysokości przekraczającej poniesione przez nie koszty i nieuzasadnione celowością dochodzenia swoich praw. Bowiem z akt sprawy wynika, że Stowarzyszenie poniosło następujące koszty: wpis od skargi 200 zł, wynagrodzenie radcy prawnego 480 zł oraz opłatę od pełnomocnictwa 17 złotych, co łącznie stanowi kwotę przekraczającą tę zasądzoną przez Sąd I instancji na rzecz Stowarzyszenia na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. Przytoczenie przez Sąd I instancji jako podstawy zasądzenia kosztów postępowania także art. 205 § 1 p.p.s.a. stanowi oczywistą omyłkę pisarską, ponieważ z akt sprawy

wynika, że Stowarzyszenie było reprezentowane przed Sądem I instancji przez radcę prawnego Adama Kuczyńskiego zatem podstawą tą powinien być także przepis art. 205 § 2 p.p.s.a.

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, dlatego na mocy art. 185 § 1 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

O kosztach postępowania kasacyjnego od Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie na rzecz Rektora Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcelina Pietras
sekretarz sądowy