



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 października 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk

Sędziowie: Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)

Sędzia del. WSA Tadeusz Lipiński

Protokolant: asystent sędziego Przemysław Iżycki

po rozpoznaniu w dniu 21 października 2022 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Fundacji

Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris z siedzibą w Warszawie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. akt: II SAB/Wa 160/18

w sprawie ze skargi Fundacji

Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris z siedzibą w Warszawie

na bezczynność Fundacji im. Stefana Batorego z siedzibą w Warszawie

w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 6 października 2017 r.

1. oddała skargę kasacyjną,
2. zasądza na rzecz Fundacji im. Stefana Batorego z siedzibą w Warszawie od Fundacji Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris z siedzibą w Warszawie kwotę 360 (słownie: trzysta sześćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalne właściwe podpis
Za zgodność z oryginałem:

Małgorzata Tas

starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. akt: II SAB/Wa 160/18 oddalił skargę Fundacji Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris z siedzibą w Warszawie na bezczynność Fundacji im. Stefana Batorego z siedzibą w Warszawie w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 6 października 2017 r.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Pismem z dnia 31 sierpnia 2017 r. Fundacja Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris wystąpiła z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, domagając się od Fundacji im. Stefana Batorego informacji w zakresie dotyczącym Programu dla Organizacji Pozarządowych w Polsce, który został zrealizowany w perspektywie finansowej Europejskiego Obszaru Gospodarczego przewidzianej na lata 2009-2014 – poprzez udzielenie odpowiedzi na zadane we wniosku pytania.

Fundacja im. Stefana Batorego w odpowiedzi na ww. wniosek w piśmie z dnia 21 września 2017 r. stwierdziła, że w odniesieniu do realizacji Programu nie wykonuje zadań publicznych i nie dysponuje majątkiem publicznym, zatem nie jest zobowiązana w tym zakresie do udostępnienia informacji publicznej.

Pismem z dnia 6 października 2017 r. Fundacja Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris wystąpiła o ponowne rozpatrzenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a następnie pismem z dnia 7 lutego 2018 r. wystąpiła ze skargą na bezczynność Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej - w zakresie rozpatrzenia wniosku z dnia 6 października 2017 r. o ponowne rozpatrzenie wniosku z dnia 31 sierpnia 2017 r., domagając się stwierdzenia bezczynności i zobowiązania Fundacji im. Stefana Batorego do rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie wniosku z dnia 31 sierpnia 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej oraz zasądzenia zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że stosownie do art. 17 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w razie wydania decyzji odmownej przez podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej niebędący jednak organem władzy publicznej, wnioskodawcy przysługuje prawo do wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołania. W myśl stosowanego na tej podstawie przepisu art. 16 ust. 2

pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wniosek ten powinien zostać rozpoznany w terminie 14 dni. Do dnia wniesienia skargi, tj. do dnia 7 lutego 2018 r., Fundacja im. Stefana Batorego nie udostępniła wnioskowanej informacji, nie poinformowała o ewentualnych powodach opóźnienia, nie wskazała terminu, w jakim udostępni informacje ani nie wydała decyzji odmownej.

W odpowiedzi na skargę Fundacja im. Stefana Batorego wniosła o jej odrzucenie, wyjaśniając, że jej pismo z dnia 21 września 2017 r. nie nosi znamion decyzji administracyjnej, stanowi jedynie przekazaną informację oraz polemikę z opiniami skarżącej Fundacji, która błędnie pismo to uznaje za decyzję administracyjną, a swoje pismo z dnia 6 października 2017 r. uważa za wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Objęta skargą sytuacja nie mieści się w katalogu form działania administracji publicznej ani też kognicji sądu administracyjnego, a Fundacja nie jest organem administracji publicznej (ani w sensie ustrojowym, ani funkcjonalnym). Żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej i nie pozostaje w związku z działalnością czy realizacją zadań o charakterze publicznym lub dysponowaniem majątkiem publicznym, a beczynność, której dopatruje się skarżąca nie dotyczy żadnego z rodzajów rozstrzygnięć i działań wskazanych w art. 3 § 2 pkt 8 i 9 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W piśmie z dnia 29 marca 2018 r. pełnomocnik skarżącej Fundacji odniósł się do argumentacji wskazywanej w odpowiedzi na skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalając wniesioną skargę stwierdził, że reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika Fundacja wniosła do Sądu skargę na beczynność Fundacji w zakresie rozpatrzenia wniosku z dnia 6 października 2017 r. o ponowne rozpatrzenie wniosku z 31 sierpnia 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej. Pełnomocnik został wezwany do jednoznacznego wskazania, co jest przedmiotem skargi, poprzez wskazanie czy jest nim beczynność Fundacji w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 31 sierpnia 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej czy beczynność Fundacji w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 6 października 2017 r. Pełnomocnik w piśmie procesowym z dnia 6 kwietnia 2018 r. poinformował, że przedmiotem skargi jest wniosek z dnia 6 października 2017 r. W tej sytuacji, skoro skarżąca Fundacja zaskarżyła beczynność w przedmiocie rozpatrzenia jej wniosku z dnia 6 października 2017 r. powołując się na art. 17 ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 127-129 k.p.a., tj. przepisy, które mają

zastosowanie w przypadku wniesienia środka zaskarżenia od wydanej decyzji administracyjnej, to skarga nie mogła być uwzględniona, skoro nie doszło do wydania decyzji. Jakkolwiek żądana informacja nie została udostępniona przez Fundację z przyczyn podanych w piśmie z dnia 21 września 2017 r., to pismo to zostało podpisane przez Dyrektora Fundacji. Tymczasem do skutecznej reprezentacji Fundacji, w tym do wydawania decyzji potrzebne są podpisy dwóch członków Zarządu, co wynika ze statutu Fundacji. Już tylko ta kwestia przesądza o tym, że pismo to nie może być traktowane jako decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Ponadto nie zawiera ono pozostałych niezbędnych elementów decyzji administracyjnej. W sytuacji, gdy Fundacja nie wydała decyzji, to nie można jej przypisać bezczynności w zakresie nie rozpatrzenia wniosku z dnia 6 października 2017 r.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris z siedzibą w Warszawie zaskarżając ten wyrok w całości, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie lub o uchylenie wyroku i rozpoznanie skargi w związku z faktem dostatecznego wyjaśnienia istoty sprawy, zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, zgodnie z właściwymi przepisami, w tym kosztów poniesionych przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie oraz zarzucając naruszenie przepisów postępowania, które to naruszenia miały istotny wpływ na wynik sprawy oraz nierozpoznanie istoty sprawy, tj.:

1) art. 133 § 1 i art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi polegające na bezpodstawnym oparciu zaskarżonego wyroku na okoliczności faktycznej - rzekomym braku umocowania Dyrektora Fundacji im. Stefana Batorego, której to okoliczności Sąd nie był w stanie stwierdzić nie posiadając kompletnych akt sprawy, w szczególności nieprzekazanych przez Fundację im. Stefana Batorego statutu oraz pełnomocnictwa do reprezentowania tego podmiotu przez Dyrektora Fundacji;

2) art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, skutkujące oddaleniem skargi wskutek błędnego uznania przez Sąd, że Dyrektor Fundacji nie był organem upoważnionym do

podpisania w imieniu organu decyzji odmawiającej skarżącej udostępnienia informacji publicznej w zakresie wskazanym we wniosku skarżącej z dnia 31 sierpnia 2017 r., podczas gdy uprawnienie takie wynika zarówno z § 11 Statutu organu: - „Czynności wykonawczo-zarządzające w stosunku do uchwał Zarządu pełni Dyrektor Fundacji”; - „Obsługa administracyjna Zarządu i Rady Fundacji należy do biura Fundacji”; - „Biuro Fundacji podporządkowane jest dyrektorowi Fundacji”, jak również pełnomocnictwa (upoważnienia, załącznika do zakresu czynności danego pracownika, regulaminu organizacyjnego, statusu, czy książki procedur wewnętrznych) dla Ewy Kulik-Bielińskiej, którego Fundacja im. Stefana Batorego nie przekazała do WSA, wraz ze skargą i odpowiedzią na skargę;

3) art. 149 § 1 pkt 1 w zw. z art. 134 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 7 i 77 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez oddalenie skargi pomimo niewyjaśnienia okoliczności sprawy w zakresie dotyczącym upoważnienia Dyrektora Fundacji im. Stefana Batorego do wydawania w imieniu organu decyzji odmawiających udostępnienia informacji publicznej, jak również prowadzenia spraw w przedmiocie rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej;

4) art. 151 w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez oddalenie skargi w sytuacji, gdy skarżąca wykazała, że organ pozostaje w bezczynności z rozpatrzeniem wniosku skarżącej w przedmiocie dostępu do informacji publicznej z dnia 6 października 2017 r.;

5) art. 134 w zw. z art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na nierozstrzygnięciu skargi w granicach sprawy, tj. przyjęcie, że organ nie pozostaje w bezczynności w rozpatrzeniu wniosku z dnia 6 października 2017 r., z którego treści wynika, że stanowi on również odrębny wniosek o udostępnienie informacji publicznej przez Fundację im. Stefana Batorego, co skutkowało oddaleniem skargi przez WSA;

6) art. 134 w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na nierozstrzygnięciu skargi w granicach sprawy, tj. przyjęcie że organ nie pozostaje w bezczynności w rozpatrzeniu wniosku z dnia 6 października 2017 r., z którego treści wynika, że stanowi on również

odrębny wniosek o udostępnienie informacji publicznej przez Fundację im. Stefana Batorego, co skutkowało niewydaniem przez WSA wyroku zobowiązującego organ do udostępnienia informacji publicznej;

7) art. 134 w zw. z art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na nierozstrzygnięciu skargi w granicach sprawy, tj. przyjęcie że organ nie pozostaje w bezczynności w rozpatrzeniu wniosku z 31 sierpnia 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej, pomimo tego, że wniosek ten, jako złożony w I instancji, w świetle uzasadnienia zaskarżonego wyroku do dnia dzisiejszego pozostaje bez odpowiedzi, gdyż odpowiedź została podpisana przez osobę fizyczną nieumocowaną do wydawania decyzji odmawiających udostępnienia informacji publicznej;

8) art. 134 w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na nierozstrzygnięciu skargi w granicach sprawy i przyjęciu, że organ nie pozostaje w bezczynności w rozpatrzeniu wniosku z dnia 31 sierpnia 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej, pomimo tego że wniosek ten, jako złożony w I instancji, w świetle uzasadnienia zaskarżonego wyroku do dnia dzisiejszego pozostaje bez odpowiedzi, gdyż odpowiedź została podpisana przez osobę fizyczną nieumocowaną do wydawania decyzji odmawiających udostępnienia informacji publicznej;

9) art. 3 § 1 i art. 149 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, polegające na tym, że Sąd I instancji w wyniku niewłaściwej kontroli działalności organu nie zobowiązał organu do udostępnienia żądanej informacji publicznej, ani nie stwierdził, że organ dopuścił się bezczynności, w sytuacji gdy żądania skarżącej wyrażone we wniosku z dnia 6 października 2017 r., jak również wniosku z dnia 31 sierpnia 2017 r. odpowiadały pojęciu informacji publicznej, a w świetle uzasadnienia zaskarżonego wyroku na żaden z dwóch wniosków skarżącej o udostępnienie informacji publicznej organ nie udzielił odpowiedzi. Skoro organ tego nie uczynił, to trafny jest zarzut jego bezczynności, a chybnym jest niezastosowanie przez WSA art. 149 p.p.s.a. - nie dostrzegł on bowiem uchybienia (bezczywności) organu we wskazanym zakresie;

10) art. 151 i art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, mające istotny wpływ na wynik sprawy - poprzez oddalenie skargi wskutek uznania przez Sąd I instancji, że

pisma organu z dnia 21 września 2017 r. podpisanego przez Dyrektora Fundacji im. Stefana Batorego nie należy kwalifikować jako decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, podczas gdy akt ten zawiera wszystkie obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej, a w konsekwencji uznanie, że wniosek skarżącej z dnia 6 października 2017 r., objęty skargą na bezczynność, nie mógł stanowić wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy;

11) art. 149 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z 17 ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 127-129 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez brak zobowiązania organu do udostępnienia żądanej informacji publicznej w sytuacji, gdy do dnia sporządzenia niniejszej skargi organ nie udostępnił żądanej informacji publicznej, jak również nie wydał decyzji odmawiającej jej udostępnienia;

12) art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej przez ich niewłaściwe zastosowanie i oddalenie skargi pomimo tego, że czynność ta została oparta na błędnych ustaleniach faktycznych, polegających na przyjęciu, że organ pozostaje w bezczynności z rozpatrzeniem wniosku z dnia 31 sierpnia 2017 r., co miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż skutkowało przyjęciem przez WSA, że brak było podstaw do wystąpienia przez skarżącą z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w konsekwencji błędne uznanie przez WSA, że zasadnym jest oddalenie skargi na bezczynność organu w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 6 października 2017 r.

Uzasadniając powyższe zarzuty, pełnomocnik skarżącej kasacyjnie wskazał, że nierozpatrzenie istoty sprawy przez Sąd należy postrzegać jako konsekwencję przyjęcia błędnej tezy o braku umocowania Dyrektora Fundacji im. Stefana Batorego do wydawania w imieniu organu decyzji odmawiających udostępnienia informacji publicznej. Zdaniem skarżącej kasacyjnie, wniosek z dnia 6 października 2018 r., powinien być kwalifikowany nie jako wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, ale jako nowy wniosek, tożsamy swoim zakresem z wnioskiem pierwotnym albo jako wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w zakresie rozpatrzenia wniosku z dnia 31 sierpnia 2017 r. Pełnomocnik skarżącej kasacyjnie wskazał także, że można również przyjąć, że oba wnioski są objęte przedmiotem skargi na bezczynność organu. Dalej pełnomocnik stwierdził m.in., że za umocowaniem Dyrektora organu (także do podpisywania decyzji) przemawiają zarówno treść Statutu, jak również

(najprawdopodobniej) innego rodzaju dokumentacja, której organ nie przekazał do WSA razem ze skargą na bezczynność oraz odpowiedzią na skargę, doszło więc do naruszenia przez WSA m.in. art. 268a k.p.a. (w powiązaniu z odpowiednimi przepisami p.p.s.a.).

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Fundacja im. Stefana Batorego wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej w całości, zgadzając się z rozstrzygnięciem Sądu I instancji oraz podkreślając, że strona skarżąca kasacyjnie nie może zdecydować się co do przedmiotu zaskarżenia. To, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną nie oznacza, że WSA mógł „wybrać sobie” przedmiot skargi, w tym przypadku Wniosek I albo Wniosek II, co wiązałoby się z różnymi trybami. Sąd administracyjny jest związany granicami sprawy, w której skarga została wniesiona.

W piśmie z dnia 22 marca 2019 r. strona skarżąca kasacyjnie w uzupełnieniu skargi kasacyjnej zawarła oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do rozpatrzenia skargi kasacyjnej na rozprawie.

Strona przeciwna pismem z dnia 16 kwietnia 2019 r. wniosła o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

W reakcji na kierowane na skutek zarządzenia Zastępcy Przewodniczącej Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej NSA, pismo Sądu z dnia 30 listopada 2021 r., w którym wezwano strony do złożenia oświadczeń o możliwościach technicznych uczestnictwa w rozprawie zdanej oraz o możliwości skierowania sprawy na posiedzenie niejawne, obie strony wskazały na posiadane możliwości techniczne uczestnictwa w rozprawie zdalnej, żądając jej przeprowadzenia.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329) zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy

rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy. W niniejszej sprawie skarga kasacyjna została oparta wyłącznie na drugiej podstawie kasacyjnej, w ramach której Sądowi I instancji zarzucono naruszenie szeregu przepisów postępowania.

W realiach niniejszej sprawy w pierwszej kolejności trzeba podkreślić, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 grudnia 2018 r. został wydany w sprawie skargi na bezczynność Fundacji im. Stefana Batorego w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 6 października 2017 r. Jak wynika z akt sprawy wniosek ten był „wnioskiem o ponowne rozpatrzenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej”, a z jego treści wynika, że zwrócono się nim wyraźnie o ponowne rozpatrzenie wniosku doręczonego w dniu 8 września 2017 r. Treść sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika skargi wyraźnie wskazuje, że zaskarżeniem objęto „bezczytność Fundacji im. Stefana Batorego w zakresie rozparzenia wniosku z 6 października 2017 r. o ponowne rozpatrzenie wniosku z 31 sierpnia 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej”. W skardze tej domagano się zobowiązania Fundacji do rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie wniosku z dnia 31 sierpnia 2017 r., wskazując, że stosownie do art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902) – dalej: u.d.i.p., w razie wydania decyzji odmownej, wnioskodawcy przysługuje prawo do wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wprawdzie w piśmie procesowym stanowiącym replikę na wniesioną odpowiedź na skargę strona skarżąca wskazała, że Sąd orzekając w granicach sprawy ostatecznie zdecyduje czy w sprawie występowała bezczynność w zakresie rozpatrzenia pierwotnego wniosku czy może w zakresie rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jednak stanowisko skarżącej o zaistniałych podstawach do zaskarżenia bezczynności organu w rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zostało potwierdzone na wezwanie Sądu z dnia 28 marca 2018 r. w piśmie procesowym z dnia 6 kwietnia

2018 r. (k. 77 akt). Skarżąca wyraźnie oświadczyła, że skargą objęta jest bezczynność Fundacji w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 6 października 2017 r. Sąd I instancji dokonał zatem trafnej kwalifikacji wniosku z dnia 6 października 2017 r. nie jako nowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, lecz wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej pismem Fundacji im. Stefana Batorego z dnia 21 września 2017 r. traktowanego przez stronę skarżącą jako decyzja administracyjna. Tym samym nietrafne okazały się te zarzuty skargi kasacyjnej, w ramach których zakwestionowano prawidłowość rozstrzygnięcia Sądu z uwagi na błędną – w ocenie strony skarżącej kasacyjnie - kwalifikację wniosku z dnia 6 października 2017 r. jako wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (a nie kolejnego wniosku) oraz jednocześnie zakwestionowano nieuwzględnienie bezczynności organu w zakresie rozpoznania wniosku z dnia 31 sierpnia 2017 r. Sąd I instancji prawidłowo ustalił zarówno przedmiot zaskarżenia, jak i granice rozpoznawanej sprawy sądoadministracyjnej a także rozstrzygał w granicach tej sprawy nie naruszając tym samym art. 134 § 1 p.p.s.a.

Nietrafne okazały się również te zarzuty skargi kasacyjnej, w ramach których zakwestionowano dokonaną przez Sąd I instancji kwalifikację pisma Fundacji im. Stefana Batorego z dnia 21 września 2017 r. jako pisma nie mającego charakteru decyzji administracyjnej. Należy bowiem podkreślić, że z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że wniosek o udzielenie informacji publicznej powinien być załatwiony albo przez udzielenie żądanych informacji (w formie czynności materialno-technicznej) albo przez wydanie decyzji o odmowie jej udostępnienia na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. albo przez zawiadomienie wnioskodawcy, że żądana informacja nie może być udzielona w trybie ustawy, albo przez wydanie decyzji o umorzeniu postępowania w sytuacji określonej w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. i w sytuacji określonej w art. 15 ust. 2 u.d.i.p., gdy wnioskujący wycofa uprzednio złożony wniosek. Art. 16 ust. 1 u.d.i.p. ma przy tym zastosowanie tylko wówczas, gdy konieczna jest odmowa udzielenia informacji lub umorzenie postępowania i spełniony jest warunek przedmiotowy (informacja ma charakter informacji publicznej) i podmiotowy (podmiot jest zobowiązany do udzielenia informacji publicznej). Jeżeli zaś wnioskodawca żąda udzielenia informacji publicznej, które nie są informacjami publicznymi, lub takich informacji publicznych, w stosunku do których tryb dostępu odbywa się na odrębnych zasadach, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz zawiadamia

wnoszącego, że żądane dane nie mieszczą się w pojęciu objętym przedmiotową ustawą lub że jej przepisy nie znajdują zastosowania ze względu na odmienne tryby dostępu (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2016 r., str. 314-315). Pismo informujące o braku podstaw do udzielenia informacji na podstawie przepisów u.d.i.p. nie stanowi decyzji administracyjnej. Odpowiedź Fundacji im. Stefana Batorego na wniosek o udostępnienie informacji publicznej wyraźnie wskazuje na brak podstaw – w ocenie Fundacji - do udzielenia informacji w oparciu o przepisy u.d.i.p. ze względów podmiotowych i jako taka nie stanowi, wbrew stanowisku strony skarżącej kasacyjnie, decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Dokonana przez Sąd I instancji kwalifikacja pisma Fundacji im. Stefana Batorego z dnia 21 września 2017 r. okazała się zatem obiektywnie prawidłowa, mimo wadliwości wskazanych przez Sąd tych argumentów, które koncentrują się na kwestii ilości podpisów „potrzebnych” do wydania decyzji. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa do tzw. konstytutywnych elementów decyzji administracyjnej wskazanych w art. 107 § 1 k.p.a., tj. elementów, których brak wyklucza z formalnego punktu widzenia kwalifikację dokumentu jako decyzji administracyjnej, zalicza się oznaczenie organu, oznaczenie strony lub stron, rozstrzygnięcie oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji. Jeśli określony dokument zawiera powyższe elementy to jest decyzją administracyjną, o ile zawarte w nim rozstrzygnięcie w formie aktu administracyjnego znajduje oparcie w normach materialnoprawnych – w przypadku spraw z zakresu informacji publicznej w normach wynikających z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Pismo z dnia 21 września 2017 r. zawiera wszystkie cztery konstytutywne elementy, a zwłaszcza jest podpisane przez Dyrektora Fundacji. W realiach niniejszej sprawy kwestia ilości wymaganych podpisów oraz pozostałych elementów wskazanych w art. 107 § 1 k.p.a. mogłaby być rozważana w kontekście wadliwości a nie dopuszczalności kwalifikacji powyższego pisma jako decyzji administracyjnej, gdyby w ogóle istniała podstawa prawna do kwalifikowania tego pisma jako decyzji. Nie jest to jednak – jak wyżej wskazano - pismo zawierające w swej treści odmowę udostępnienia informacji publicznej lub orzeczenie o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej. Z tego względu zarzuty skargi kasacyjnej koncentrujące się na kwestiach związanych z prawidłowością umocowania osoby podpisanej pod powyższym pismem nie mogły prowadzić do

uwzględnienia skargi kasacyjnej. Przypomnieć należy, że naruszenia przepisów postępowania tylko wtedy mogą osiągnąć skutek, gdy uchybienie tego rodzaju mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.), a Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną również w sytuacji, gdy zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu (art. 184 p.p.s.a.).

Pismo Fundacji im. Stefana Batorego z dnia 21 września 2017 r. nie stanowiło decyzji administracyjnej. Podkreślić należy, że art. 17 ust. 2 u.d.i.p. umożliwiającą wystąpienie z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczy rozstrzygnięć o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania. Warunkiem skutecznego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w oparciu o art. 17 ust. 2 u.d.i.p. jest zatem wydanie przez podmiot zobowiązany rozstrzygnięcia, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 u.d.i.p., a więc decyzji administracyjnej. Tylko zatem od wydanej decyzji stronie skarżącej przysługiwałby wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W realiach niniejszej sprawy oznacza to, że nie mógł być skuteczny zarzut wadliwego oddalenia skargi wskutek uznania przez Sąd, że pisma organu z dnia 21 września 2017 r. nie należy kwalifikować jako decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, a w związku z tym przyjęcia, że wniosek z dnia 6 października 2017 r. nie mógł stanowić skutecznego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy mogącego prowadzić do bezczynności organu w jego rozpoznaniu - a więc naruszenia art. 151 i art. 141 § 4 w zw. z art. 268a k.p.a. w zw. z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. – także wobec takiego skonstruowania zarzutu, w którym nie wskazano na przepisy określające wymogi formalne decyzji administracyjnej, ani zaistnienie obowiązku jej wydania w zaistniałym stanie faktycznym sprawy. Wobec powyższego nie mogły odnieść skutku zarzuty wymienione w skardze kasacyjnej w pierwszej kolejności dotyczące naruszenia przepisów art. 133 § 1 i art. 141 § 4 p.p.s.a. oraz art. 151 w zw. z art. 268a k.p.a. w zw. z art. 16 ust. 1 u.d.i.p., a także art. 149 § 1 pkt 1 w zw. z art. 134 p.p.s.a. i w zw. z art. 7 i 77 k.p.a., które zasadzają się na twierdzeniu dokonania bezpodstawnych ustaleń o braku umocowania Dyrektora Fundacji im. Stefana Batorego do podpisania decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, a w konsekwencji błędnym oddaleniu wniesionej skargi. Warto zauważyć, że gdyby strona skarżąca faktycznie uznawała pismo Fundacji z dnia 21 września 2017 r. za decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia informacji publicznej, to uczyniłaby ją przedmiotem zaskarżenia. Przysługujący wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 17 ust. 2 u.d.i.p. nie jest warunkiem

determinującym dopuszczalność skargi na decyzję odmowną w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

W kolejnych zarzutach strona skarżąca kasacyjnie wskazała na naruszenie art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 2 ust. 1 u.d.i.p., art. 134 w zw. z art. 151 p.p.s.a., art. 134 w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 w zw. z art. 2 ust. 1 u.d.i.p., zarzuty te motywując wadliwym uznaniem przez Sąd, że organ nie pozostaje w beczynności wobec faktu, że wniosek z dnia 6 października 2017 r. stanowił „również odrębny wniosek o udostępnienie informacji publicznej”. Jak wskazano we wcześniejszych wywodach okoliczność ta nie znajduje potwierdzenia w aktach sprawy. Stwierdzenie w ostatnim zdaniu wskazanego wniosku – o ponowne rozpatrzenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej, że „naszym zdaniem uzasadnione jest, aby ponownie rozpatrzyli Państwo nasz wniosek i udzielili wskazanych w nim informacji” nie oznacza innego żądania niż żądanie ponownego rozpatrzenia wniosku. Domaganie się udzielenia informacji wskazanych w innym piśmie nie może być kwalifikowane jako nowy, autonomiczny wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Skarżąca zresztą sama wskazuje w piśmie z dnia 29 marca 2018 r., że „zasadność wniosku z 6 października 2017 r., z którego wynika również, że Fundacja m. Stefana Batorego była wzywana do usunięcia naruszenia prawa (ponownego rozstrzygnięcia wniosku), motywowana była brzmieniem art. 52 p.p.s.a., który obligował skarżącego do wcześniejszego wyczerpania środków zaskarżenia”. Ponadto, jak wynika z przytoczonego wcześniej stanu sprawy, strona skarżąca kasacyjnie wyraźnie wskazała, że przedmiotem skargi nie jest beczynność organu w udostępnieniu informacji publicznej, lecz beczynność w przedmiocie nierozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie zachodzą zatem jakiegokolwiek wątpliwości, że prawidłowo Sąd stwierdził brak podstaw do orzekania o beczynności organu w tak wyznaczonym zakresie zaskarżenia.

Brak było podstaw do uwzględnienia zarzutów naruszenia art. 134 w zw. z art. 151 p.p.s.a. oraz art. 134 w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a., w uzasadnieniu których wskazano na niewłaściwe zastosowanie tych przepisów, tj. przyjęcie, że organ nie pozostaje w beczynności w rozpatrzeniu wniosku z dnia 31 sierpnia 2017 r., pomimo tego, że wniosek ten - jako złożony w pierwszej instancji – pozostaje do dnia dzisiejszego bez odpowiedzi, gdyż (w świetle uzasadnienia wyroku) odpowiedź została podpisana przez osobę fizyczną nieumocowaną do wydawania decyzji odmawiających udostępnienia informacji publicznej. Abstrahując od wad

konstrukcyjnych powołanych zarzutów, w ramach których powołano wyłącznie przepisy (głównie kompetencyjne) p.p.s.a. bez ich powiązania z odpowiednimi przepisami u.d.i.p. i k.p.a., zarzuty te stoją w sprzeczności z sformułowanymi jednocześnie w skardze kasacyjnej zarzutami braku dostrzeżenia, że pismo organu z dnia 27 września 2017 r. stanowiło ważną decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej, a co więcej oparte są na stwierdzeniu nierozpoznania wniosku złożonego w „I instancji”. Skarżąca kasacyjnie błędnie zatem uznaje, że Sąd był władny, rozpoznając wniesioną w niniejszej sprawie skargę ocenić jednocześnie prawidłowość działań podjętych przez podmiot na skutek wniosku z dnia 31 sierpnia 2017 r.

Zarzut naruszenia art. 3 § 1 p.p.s.a. i (nieprecyzyjnie wskazanego) art. 149 p.p.s.a. w zw. z art. 14 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym „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”, jest niezrozumiały wobec treści uzasadnienia tego zarzutu, w którym wskazano, że Sąd w wyniku niewłaściwej kontroli działalności organu nie zobowiązał organu do udostępnienia żądanej informacji publicznej, ani nie stwierdził, że organ dopuścił się bezczynności, w sytuacji gdy żądania skarżącej wyrażone we wniosku z dnia 6 października 2017 r., jak również wniosku z dnia 31 sierpnia 2017 r. odpowiadały pojęciu informacji publicznej.

Brak było także podstaw do przyznania słuszności zarzutowi naruszenia art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 17 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 16 ust. 2 u.d.i.p. oraz art. 127-129 k.p.a. Także w tym przypadku należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na brak możliwości rozpoznania zarzutu naruszenia „art. 127-129 k.p.a.”. Autor skargi kasacyjnej nie tylko pominął konieczność precyzyjnego wskazania zarzucanych naruszeń prawa (w zakresie przepisów k.p.a.), ale i nie wyjaśnił (szczególnie wobec powołanego przepisu art. 16 ust. 2 u.d.i.p.) istoty tego zarzutu w uzasadnieniu skargi kasacyjnej. Zarzut ten dotyczył ponadto braku zobowiązania organu do udostępnienia informacji publicznej, podczas gdy przedmiotem oceny

Sądu była zaskarżona beczynność w rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Pozbawiony podstaw, ale i sensu był zarzut naruszenia art. 151 p.p.s.a. – w zw. z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. (poprzez niewłaściwe zastosowanie) z uzasadnieniem wskazującym na wadliwe przyjęcie, że organ pozostaje w beczynności z rozpatrzeniem wniosku z dnia 31 sierpnia 2017 r., co skutkowało przyjęciem, że nie było podstaw do występowania z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Sąd nie stwierdził, aby organ pozostawał w beczynności z rozpatrzeniem wniosku z dnia 31 sierpnia 2017 r., gdyż nie ten wniosek podlegał jego ocenie w niniejszym postępowaniu, co oznacza, że w konsekwencji nie mógł dojść do wniosku o braku podstaw do występowania z wnioskiem o ponowne rozpoznania sprawy z tej przyczyny. Podstawą uznania przez Sąd braku podstaw do uwzględnienia skargi na beczynność w niniejszej sprawie było stwierdzenie, że na skutek zgłoszonego wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie została wydana decyzja o odmowie jej udostępnienia, co wykluczało skuteczność zaskarżenia beczynności organu w rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Nie znajdując podstaw do uwzględnienia skargi kasacyjnej z uwagi na nieskuteczność postawionych zarzutów, Naczelny Sąd Administracyjny wniesioną skargę kasacyjną oddalił w oparciu o art. 184 p.p.s.a.

O kosztach orzeczono w oparciu o art. 204 pkt 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Tas
starszy sekretarz sądowy

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

Dnia 26 października 2022 r.
Sygn. akt III OSK 1202/21
(poprzednia sygn. I OSK 1027/19)

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

adw. Katarzyna Kuszko
Dentons Europe Dąbrowski i Wspólnicy sp. k.
Zajęcza 4
00-351 Warszawa
(pełn. Fundacji im Stefana Batorego)

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej przesyła w załączeniu odpis orzeczenia z uzasadnieniem z dnia 21 października 2022 roku w sprawie skargi kasacyjnej Fundacji Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris z siedzibą w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. akt: II SAB/Wa 160/18 w sprawie ze skargi Fundacji Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris z siedzibą w Warszawie na bezczynność Fundacji im. Stefana Batorego z siedzibą w Warszawie w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 6 października 2017 r.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Kierownik sekretariatu z up.

Małgorzata Tas
starszy sekretarz sądowy

Załączniki:

- odpis ww. orzeczenia z uzasadnieniem.

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

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

Kancelaria Dentons
WPŁYNEŁO

2022 -10- 31

L. dz.
Nr klienta/sprawy 209534
dekretacja



R

(00)259007734016577120

(00)259007734016577120

Poczta Polska

Opłata pobrana _____ zł _____ gr

2022

26.10.2022
III OSK 1202/21

477659 26.10.2022 03 POLECONA ZPO

adw. Katarzyna Kuszko
Dentons Europe Dąbrowski i Wspólnicy sp. k.
Zajęcza 4
00-351 Warszawa

KKU
P3

418280