

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 7 marca 2024 r.

II SAB/Wa 588/23

Status:

orzeczenie prawomocne

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Danuta Kania (spr.), Sędzia WSA Tomasz Szmydt, Asesor WSA Dorota Kozub-Marciniak.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 7 marca 2024 r. sprawy ze skargi Fundacji W. z siedzibą w (...) na bezczynność Fundacji P. z siedzibą (...) w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia (...) lipca 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej oddala skargę

Uzasadnienie faktyczne

Przedmiotem skargi Fundacji W. z siedzibą w (...) jest bezczynność Fundacji P. z siedzibą w (...) w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia (...) lipca 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Z akt sprawy wynika, że wnioskiem z dnia (...) lipca 2023 r., przesłanym w formie wiadomości e-mail, Fundacja W. zwróciła się do Fundacji P. o udostępnienie informacji publicznej w zakresie wskazania nazw organizacji, które otrzymały pieniądze i kwoty przekazanych przez Fundację P. na realizację projektów pozakonkursowych - oddzielnie dla roku 2021, 2022 oraz każdego kolejnego do dnia rozpatrzenia wniosku.

Fundacja zwróciła się o przekazanie ww. informacji w formie elektronicznej.

W odpowiedzi na powyższe, w dniu (...) lipca 2023 r. Fundacja P. wskazała, że nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), dalej: "u.d.i.p.", zarówno w zakresie podmiotowym jak i przedmiotowym. Zaznaczyła, że informacje żądane za 2021 rok są każdego roku udostępniane w sprawozdaniu z działalności składanym Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej oraz udostępnianym w formie wskazanej na stronie internetowej Fundacji.

Pismem z dnia (...) lipca 2023 r. Fundacja W. zwróciła się do Fundacji P. o wydanie decyzji odmownej w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Zaznaczyła, że fundatorem Fundacji P. i głównym donatorem jest spółka prawa handlowego, w której Skarb Państwa ma pozycję dominującą w myśl przepisów prawa gospodarczego. Powołała się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego wydany w dniu 25 maja 2020 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 1298/19.

W odpowiedzi na powyższe, w dniu (...) sierpnia 2023 r. Fundacja P. podniosła, że jako podmiot niepodlegający przepisom ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ma obowiązku wydania decyzji, ani udzielenia informacji na wniosek z dnia (...) lipca 2023 r.

Odnosząc się do argumentacji wnioskodawcy wskazała, że fundatorem Fundacji P. jest spółka akcyjna (P. S.A. z siedzibą w (...)) dysponująca własnym majątkiem, a nie majątkiem publicznym. W odniesieniu do fundatora nie jest spełniony żaden warunek wynikający z art. 4 u.d.i.p. Jakkolwiek akcjonariuszem P. S.A. jest Skarb Państwa, nie jest to równoznaczne z posiadaniem pozycji dominującej w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ponadto Fundacja P. podniosła, że powołany przez wnioskodawcę wyrok NSA o sygn. akt I OSK 1298/19 został wydany w odmiennym stanie faktycznym i dotyczy podmiotu posiadającego odmienną strukturę właścicielską.

Pismem z dnia 7 września 2023 r. Fundacja W. złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Fundacji P. wnosząc o:

- zobowiązanie do udzielenia odpowiedzi na wniosek,
- zasądzenie kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.

W uzasadnieniu strona skarżąca podniosła, że Fundacja P. jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej.

Ze statutu Fundacji wynika, że P. S.A. jest władne do wybierania Rady Fundacji P., a ta z kolei wybiera Zarząd Fundacji. P. S.A. jest spółką, w której Skarb Państwa ma zagwarantowane co najmniej połowę miejsc w składzie rady nadzorczej. Zatem Fundacja P. jest pośrednio "fundacją Skarbu Państwa".

Powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2022 r. o sygn. akt III OSK 4468/21 strona skarżąca podniosła, że fundacje realizują zadania publiczne, a więc są podmiotami

zobowiązany do udostępniania informacji publicznych.

Zaznaczyła, że Fundacja P. realizuje zadania publiczne, co potwierdza zapis § 5 oraz § 6 Statutu Fundacji. Podniosła również, że Fundacja P. dysponuje majątkiem publicznym, a każda informacja o majątku podmiotu wymienionego w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. (a więc i o rozporządzaniu tym majątkiem) mieści się w pojęciu "sprawy publicznej", o którym mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Fundacja PZU od 2004 r. realizuje działania filantropijne Grupy (...), które są elementem jej strategii zaangażowania społecznego. Dodatkowo ze Statutu Fundacji wynika, że jej dochody pochodzą ze świadczeń Fundatora oraz spółek zależnych (w rozumieniu Kodeksu Spółek Handlowych) od Fundatora. Zatem nie ulega wątpliwości, że Fundacja P. dysponuje majątkiem publicznym.

W odpowiedzi na skargę Fundacja P. wniosła o oddalenie skargi podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Odnosząc się do zarzutów skargi wskazała, że nie jest podmiotem zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Nie dysponuje majątkiem publicznym, nie otrzymuje dofinansowania, ani dotacji ze środków publicznych. Ponadto Skarb Państwa nie posiada pozycji dominującej w Fundacji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2021 r. poz. 275 z późn. zm.), dalej: "u.o.k.i.k.". Pozycji takiej Skarb Państwa nie posiada również w P. S.A.

Skarb Państwa nie dysponuje w P. S.A. bezpośrednio lub pośrednio większością głosów na walnym zgromadzeniu spółki (art. 4 pkt 4 lit. a u.o.k.i.k.). Skarb Państwa posiada w spółce jedynie 34,1875% akcji. Okoliczność ta nie może być utożsamiana z "dysponowaniem" przez P. S.A. majątkiem publicznym w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. (wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 384/17). Statut P. S.A. nie przyznaje Skarbowi Państwa prawa do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu lub rady nadzorczej P. S.A. Skarb Państwa nie sprawuje zatem kontroli nad ww. spółką w rozumieniu art. 4 pkt 4 u.o.k.i.k. i nie posiada w niej pozycji dominującej. Nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy zakres uprawnień P. S.A. w Fundacji P., ponieważ ta zależność nie wskazuje na pozycję dominującą Skarbu Państwa w tym podmiocie. Nie byłby zatem uzasadnionym wniosek, że w przypadku Fundacji P. doszło do ziszczenia się przesłanek przewidzianych w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.

Nadto Fundacja P. wskazała, iż nie sposób uznać, biorąc pod uwagę zakres art. 1 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. jak i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, aby była ona adresatem obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Wnioskowane informacje nie mają związku z wykonywaniem zadań publicznych, bowiem Fundacja P. takich zadań nie wykonuje.

Powołując § 5 Statutu Fundacja P. wskazała, że jej celem jest działalność na rzecz dobra publicznego, przy czym cele wymienione w tym przepisie stanowią wyłącznie zadania własne Fundacji. Ich treść nie jest związana z działaniem organów władzy publicznej, nie stanowi efektu zlecenia przez podmiot publiczny zadań publicznych do realizacji przez Fundację P., jak również Fundacja nie została zobligowana do ich wykonywania prawem powszechnie obowiązującym. Brak jest normy zadaniowej, której adresatem

miałaby być Fundacja P. Ponadto Fundacja P. nie dysponuje majątkiem publicznym, nie jest ona finansowana ze środków publicznych, a jej fundatorem jest podmiot prywatny. Brak jest jednocześnie możliwości domagania się przez obywateli wykonywania przez Fundację P. jej działalności statutowej. Sam fakt, że cele Fundacji P. korespondują z celami, dla których fundacje mogą być tworzone zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2023 r. poz. 166), nie wystarczy aby stwierdzić, że Fundacja P. wykonuje zadania publiczne.

Podobnie, zdaniem Fundacji, należy odnieść się do § 6 Statutu - postanowienie to wskazuje w jaki sposób Fundacja P. realizuje swoje cele statutowe określone w § 5 statutu poprzez inicjowanie inicjatyw oraz wsparcia organizacyjnego, rzeczowego lub finansowego i współpracę z innymi organizacjami pozarządowymi. Takie działania Fundacji, choć mają pozytywny wpływ na ich odbiorców, nie mogą zostać uznane za realizację zadań publicznych - stanowią one natomiast przejaw aktywności podejmowanej w związku z celami statutowymi, a nie zadaniami publicznymi.

Fundacja zaznaczyła również, że strona skarżąca w treści wniosku z dnia (...) lipca 2023 r. domagała się wskazania nazw organizacji, które otrzymały pieniądze i kwoty przekazanych przez Fundację P. na realizację projektów pozakonkursowych - oddzielnie dla roku 2021, 2022 oraz każdego kolejnego do dnia rozpatrzenia wniosku. Udostępnianie tego rodzaju informacji nie jest jednak związane z jakimikolwiek zadaniami publicznymi, które rzekomo miałyby realizować Fundacja P. Analizując poszczególne cele Fundacji P. wskazane w § 5 jej statutu oraz działania określone w § 6 statutu, nie można bowiem uznać, że stanowią one o realizacji zadań publicznych przez Fundację P.

Podsumowując Fundacja P. wskazała, że nie należy do podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., a w konsekwencji nie jest podmiotem zobowiązanym do na podstawie u.d.i.p. do rozpatrzenia wniosku z dnia (...) lipca 2023 r.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1615 z późn. zm.), dalej: "p.u.s.a." oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.), dalej: "p.p.s.a.", sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej.

Skarga została rozpoznana w oparciu o art. 119 pkt 4 i art. 120 p.p.s.a. Przepisy te stanowią, że sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy

administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 - 4 bądź przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a.

Bezczynność organu (podmiotu zobowiązanego w trybie u.d.i.p.) ma miejsce wówczas, gdy w prawie ustalonym terminie organ (podmiot) ten nie podjął żadnych czynności lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia czy też innego aktu lub nie podjął stosownych czynności. Skarga na bezczynność ma na celu ochronę procesową strony przez doprowadzenie do załatwienia sprawy administracyjnej, czy też - w przypadku, gdy znajduje zastosowanie ustawa o dostępie do informacji publicznej - przez rozpoznanie wniosku w oparciu o przepisy u.d.i.p.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat funkcjonowania organów władzy publicznej. Używając w art. 2 ust. 1 pojęcia "każdemu", ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji RP obywatelskie uprawnienie wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Do ustalenia, czy określony podmiot może być zobowiązany do udzielenia informacji na podstawie u.d.i.p., konieczne jest zbadanie po pierwsze, czy jest to podmiot wykonujący zadania publiczne lub dysponujący majątkiem publicznym (art. 4 ust. 1 u.d.i.p.), po drugie, czy w ramach wykonywania powierzonych mu zadań publicznych może wytwarzać lub pozyskiwać informację publiczną (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Istota art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. sprowadza się zatem do objęcia obowiązkiem wynikającym z ustawy takich podmiotów prywatnych, które realizują zadania publiczne lub korzystają ze środków publicznych (w formie dofinansowania działalności, dotacji), ewentualnie, w których Skarb Państwa ma pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Strona skarżąca podnosiła w skardze, że Fundacja P. jest "pośrednio fundacją Skarbu Państwa", bowiem jej fundatorem jest P. S.A., w której to spółce Skarb Państwa ma pozycję dominującą w myśl przepisów prawa gospodarczego.

Odnosząc się do powyższego stanowiska zauważyć należy, że okoliczność, czy Skarb Państwa posiada pozycję dominującą w P. S.A. winna być oceniana na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Pojęcie "pozycja dominująca" zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 10 u.o.k.i.k. jako pozycja przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku

właściwym poprzez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%.

Zgodnie natomiast z art. 4 pkt 3 u.o.k.i.k. przedsiębiorcą dominującym jest przedsiębiorca, który posiada kontrolę, w rozumieniu pkt 4, nad innym przedsiębiorcą. Przepis art. 4 pkt 4 u.o.k.i.k. stanowi, że przejęcie kontroli to wszelkie formy bezpośredniego lub pośredniego uzyskania przez przedsiębiorcę uprawnień, które osobno albo łącznie, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiają wywieranie decydującego wpływu na innego przedsiębiorcę lub przedsiębiorców. Przepis ten zawiera również przykładowe sytuacje, w których dany podmiot posiada kontrolę nad przedsiębiorcą, w rozumieniu ww. ustawy. Należą do nich:

- a) dysponowanie bezpośrednio lub pośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik albo użytkownik, bądź w zarządzie innego przedsiębiorcy (przedsiębiorcy zależnego), także na podstawie porozumień z innymi osobami,
- b) uprawnienie do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu lub rady nadzorczej innego przedsiębiorcy (przedsiębiorcy zależnego), także na podstawie porozumień z innymi osobami,
- c) członkowie zarządu lub rady nadzorczej tego podmiotu stanowią więcej niż połowę członków zarządu innego przedsiębiorcy (przedsiębiorcy zależnego),
- d) dysponowanie bezpośrednio lub pośrednio większością głosów w spółce osobowej zależnej albo na walnym zgromadzeniu spółdzielni zależnej, także na podstawie porozumień z innymi osobami,
- e) prawo do całego albo do części mienia innego przedsiębiorcy (przedsiębiorcy zależnego),
- f) umowa przewidująca zarządzanie innym przedsiębiorcą (przedsiębiorcą zależnym) lub przekazywanie zysku przez takiego przedsiębiorcę.

W tym kontekście wskazać należy, że Skarb Państwa nie dysponuje w P. S.A. bezpośrednio lub pośrednio większością głosów na walnym zgromadzeniu spółki (art. 4 pkt 4 lit. a u.o.k.i.k.) - Skarb Państwa posiada w spółce 34,1875% akcji. Statut P. S.A. nie przyznaje Skarbowi Państwa prawa do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu lub rady nadzorczej P. S.A. Skarb Państwa nie sprawuje zatem kontroli nad ww. spółką w rozumieniu art. 4 pkt 4 u.o.k.i.k. i nie ma w niej pozycji dominującej.

W tym względzie warto odwołać się do stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 27 września 2017 r. sygn. akt I OSK 384/17 (publ. CBOSA) stwierdził: "Sam fakt, że Skarb Państwa jest właścicielem 34,1875% akcji P. S.A. nie może być utożsamiany z "dysponowaniem" przez P. S.A. majątkiem publicznym w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Przeciwne stanowisko czyniłoby zbędnym tę część tego przepisu, która traktuje o podmiotach, w których między innymi Skarb Państwa ma pozycję dominującą. Skoro bowiem posiadanie przez Skarb Państwa w spółce 34% akcji byłoby tożsame z "dysponowaniem" przez tę spółkę "majątkiem publicznym", to w świetle ww. przepisu zobowiązany do

udostępnienia informacji publicznej byłaby każda spółka, w której Skarb Państwa posiada akcje lub udziały, bez względu na ich wielkość w stosunku do wszystkich akcji lub udziałów. Wykładnia celowościowa art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. taką interpretację wyklucza. Reasumując wyrażenie "dysponowania" przez daną spółkę akcyjną mieniem publicznym jest pojęciem odrębnym od kwestii posiadania akcji w tej spółce przez Skarb Państwa (lub jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego). W tej części Sąd kasacyjny podziela stanowisko i argumentację przedstawioną w uzasadnieniu skargi kasacyjnej. Rację ma więc skarżąca kasacyjnie, że z tytułu posiadania przez Skarb Państwa akcji P. S.A. Spółka ta nie stała się podmiotem, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p..

W świetle powyższego należy konsekwentnie uznać, że Skarb Państwa nie posiada również pozycji dominującej w Fundacji P. Nie ma przy tym przesądzającego znaczenia zakres uprawnień P. S.A. w Fundacji P. w sytuacji, gdy zależność ta nie wskazuje na pozycję dominującą Skarbu Państwa w tym podmiocie.

W świetle art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., o czym była już mowa powyżej, obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są podmioty, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. Przy czym, w orzecznictwie sądów administracyjnych, w odniesieniu do podmiotów prawa prywatnego przyjmuje się, że podmioty te są zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, ale tylko w ograniczonym zakresie, w szczególności w takim, w jakim wykonują zadania publiczne lub dysponują środkami publicznymi, a więc np. w zakresie wykonywania zadań zleconych lub finansowanych (choćby częściowo) ze środków publicznych lub rozliczania dofinansowania realizacji tychże zadań (por. wyrok NSA z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1212/13; wyroki WSA w Warszawie: z dnia 28 stycznia 2019 r., sygn. akt II SAB/Wa 591/18; z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt II SAB/WA 679/21; z dnia 1 września 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 284/21; publ. CBOSA). Zaznacza się przy tym, że związek z wykonywaniem zadań publicznych powinien być bezpośredni, ponieważ wolą ustawodawcy nie było zrównanie sytuacji podmiotów publicznych z podmiotami, które nie mają charakteru publicznego, ale jedynie wykonują zadania publiczne (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2023 r. sygn. akt II SAB/Wa 160/23; publ.j.w.).

W orzecznictwie przyjmuje się również, że objęcie podmiotów prawa prywatnego zakresem podmiotowym u.d.i.p. na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. wymaga precyzji, nie może bowiem prowadzić do wniosku, że wszystkie podmioty funkcjonujące w obrocie prawnym są podmiotami obowiązanyymi na gruncie u.d.i.p. Przymus udostępnienia informacji niezwiązanych bezpośrednio z wykonywaniem zadań publicznych, czy gospodarowaniem mieniem publicznym, stanowiłby bowiem nadmierną ingerencję w sferę informacyjną podmiotów prawa prywatnego, wykraczającą poza standard konstytucyjny (por. wyroki NSA: z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt I OSK 1974/14; z dnia 5 sierpnia 2016 r., sygn. akt I OSK 415/16, z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 2245/15, z dnia 22 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 1098/17; publ.j.w.).

W tym kontekście warto również powołać pogląd zaprezentowany przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 lipca 2023 r. sygn. akt III OSK 890/22 (publ.j.w.), w którym podkreślono, że: "wykładnia art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. musi być dokonywana w zgodzie z przepisami art. 61 ust. 1, art. 12 i art. 30 Konstytucji, co oznacza, że organy władzy publicznej, jako że powołane zostały wyłącznie i na zasadzie monopolu do realizacji zadań państwa, obowiązane są do udzielania informacji publicznej o całej swojej działalności, a organizacje społeczne, w tym organizacje mające charakter organizacji pożytku publicznego, jako zaliczane do "innych osób oraz jednostek organizacyjnych", z woli ustawodawcy konstytucyjnego obowiązane są do informowania o swojej działalności, lecz tylko w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. (...) Utworzenie i działalność organizacji społecznych, w tym organizacji pożytku publicznego, znajduje swe źródło w autonomii jednostki i jest jej prawem (art. 12 Konstytucji). Zrzeszanie się jest prawem wolnościowym, co oznacza, że nałożenie obowiązku publicznoprawnego na organizację pożytku publicznego musi mieć wyraźną podstawę ustawową, a przepisy ustawowe muszą być interpretowane w zgodzie z Konstytucją".

Analizując na tle ww. poglądów orzecznictwa sytuację fundacji, przyjąć należy w ocenie Sądu, że sam fakt realizowania przez taki podmiot działań dla dobra wspólnego (celów społecznie lub gospodarczo użytecznych w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach) nie wystarczy do przyjęcia, że podmiot ten wykonuje zadania publiczne. Jak bowiem wskazał NSA w uchwale z dnia 11 kwietnia 2005 r. sygn. akt I OPS 1/05 (publ.j.w.): "wykonywanie zadań publicznych (wykonywanie władzy publicznej) przez konkretny podmiot powinno wynikać z wyraźnych unormowań ustawowych lub rozstrzygnięć opartych na unormowaniach ustawowych, które powierzają (zlecają) określone zadania publiczne sprecyzowanym podmiotom. Nie można jednak z góry wykluczyć wykonywania zadań publicznych przez pewne podmioty, które nie mają wyraźnego umocowania w przepisach prawa. W każdym wypadku więc konieczna jest wnikliwa ocena stanu prawnego i samej działalności takiego podmiotu w celu ustalenia, czy wykonuje on zadania publiczne".

W ocenie Sądu, dla uznania, że na podmiocie prawa prywatnego spoczywa obowiązek realizacji zadania publicznego wymagane jest istnienie normy obligującej podmiot do działania (realizacji zadania). Konieczne jest zatem nałożenie na podmiot obowiązku wykonywania konkretnego zadania publicznego, jako obowiązku prawnego, którego wykonywanie może podlegać kontroli społecznej, jako sprawa publiczna w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Sprawą publiczną natomiast jest działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, czyli mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Nie każde działanie, nawet organu władzy publicznej, czy też podmiotu wykonującego zadanie publiczne, będzie zatem przedmiotem informacji publicznej, lecz tylko takie, które zawiera pewien dodatkowy element w postaci "sprawy publicznej" (P. Szustakiewicz, Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu

Administracyjnego, PPP 2016, nr 10, s. 53-61.).

W tym kontekście istotnym pozostaje tak przedmiot, jak i cel ustawy o dostępie do informacji publicznej, tj. umożliwienie obywatelom realnego udziału w życiu publicznym, a w ślad za tym wspieranie kontroli społecznej w sprawach publicznych. Ustawa stworzona została do informowania obywateli o sposobie i zasadach funkcjonowania organów władzy państwowej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne lub gospodarujących mieniem publicznym w celu poprawy tego funkcjonowania, a tym samym poprawy funkcjonowania państwa. Celem ustawy nie jest natomiast rozszerzenie powszechnej dostępności informacji na wszelkie aktywności w państwie, w tym działania podmiotów prawa prywatnego, nawet gdy ich celem jest troska o dobro wspólne.

W świetle powyższego nie sposób podzielić stanowiska skargi, zgodnie z którym Fundacja P. jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia żądanej informacji publicznej z tego powodu, że wykonuje zadania publiczne, tj., zdania dla realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych w rozumieniu art. 1 ustawy o fundacjach. W ocenie Sądu, w przypadku podmiotów prawa prywatnego konieczne jest bowiem wąskie rozumienie realizacji przez nie zadań publicznych. Fundacja P., jako podmiot prawa prywatnego, podlegać może bowiem u.d.i.p. wyłącznie w takim zakresie, w jakim realizuje zlecone jej zadania publiczne. Objęty skargą na bezczynność wniosek z dnia (...) lipca 2023 r. nie dotyczy takich zadań.

Argumentując stanowisko prezentowane w skardze, tj. że Fundacja P. realizuje zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., Fundacja W. odwołała się do 5 i § 6 Statutu Fundacji P.

Wskazać w związku z tym należy, że zgodnie z § 5 Statutu Fundacji P., celem Fundacji jest działalność na rzecz dobra publicznego w zakresie:

- 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
- 2) działalności charytatywnej;
- 3) podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- 4) ochrony i promocji zdrowia;
- 5) działania na rzecz osób niepełnosprawnych;
- 6) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- 7) działań na rzecz mniejszości narodowych;
- 8) nauki, edukacji, oświaty i wychowania;
- 9) krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży;
- 10) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji;

- 11) upowszechniania kultury fizycznej i sportu;
- 12) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- 13) porządku i bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałania patologiom społecznym oraz prowadzenia akcji społecznych związanych z bezpieczeństwem na drogach;
- 14) ratownictwa i ochrony ludności;
- 15) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;
- 16) promocji i organizacji wolontariatu jeżeli działalność ta będzie dotyczyć działań na rzecz realizacji celów Fundacji.

Powyższe cele Fundacji P. stanowią wyłącznie zadania własne fundacji. Ich treść nie jest związana z działaniem organów władzy publicznej, nie stanowi efektu zlecenia przez podmiot publiczny zadań publicznych do realizacji przez Fundację P., jak również fundacja nie została zobligowana do ich wykonywania prawem powszechnie obowiązującym. Jednocześnie, jak wynika z akt sprawy, Fundacja P. nie dysponuje majątkiem publicznym, nie jest finansowana ze środków publicznych, a jej fundatorem jest podmiot prywatny, o czym była już mowa powyżej. Brak jest również możliwości domagania się przez obywateli wykonywania przez Fundację P. jej działalności statutowej.

Zgodnie natomiast z § 6 Statutu Fundacji P., Fundacja realizuje swoje cele m.in. inicjując i wspierając (organizacyjnie lub finansowo):

- a) programy stypendialne i nagrody,
- b) szkolenia i seminaria,
- c) programy dotacji i funduszy celowych dla podmiotów objętych celami działania Fundacji,
- d) programy edukacyjne, podnoszące jakość nauczania oraz programy wyrównujące szanse edukacyjne, promujące talenty i wybitne uzdolnienia dzieci i młodzieży;
- e) programy pomocy placówkom naukowym, instytucjom edukacyjnym oraz instytucjom pozarządowym, realizującym cele zbliżone do celów Fundacji;
- f) działania w zakresie kultury i sztuki, wspierania wydarzeń artystycznych oraz wydawnictw;
- g) programy integracji osób niepełnosprawnych oraz popularyzacji osiągnięć i dokonań osób niepełnosprawnych;
- h) programy wspierające inicjatywy lokalne i regionalne w zakresie celów Fundacji;
- i) konferencje, wydawnictwa, spotkania oraz inne imprezy publiczne propagujące cele Fundacji.

Treść § 6 Statutu wskazuje w jaki sposób Fundacja P. realizuje swoje cele statutowe określone w § 5 Statutu poprzez inicjowanie inicjatyw oraz wsparcia organizacyjnego, rzeczowego lub finansowego i współpracę z innymi organizacjami pozarządowymi. W ocenie Sądu, takie działania Fundacji P. w nie mogą zostać uznane za realizację zadań publicznych - stanowią natomiast przejaw aktywności

podejmowanej w związku z celami statutowymi.

Wskazać w tym miejscu należy, że Fundacja W. w treści wniosku z dnia (...) lipca 2023 r. domagała się wskazania nazw organizacji, które otrzymały pieniądze i kwoty przekazanych przez Fundację P. na realizację projektów pozakonkursowych - oddzielnie dla roku 2021, 2022 oraz każdego kolejnego do dnia rozpatrzenia wniosku. Tak sformułowane żądanie wniosku, w świetle analizy § 5 i 6 Statutu Fundacji, nie ma związku z wykonywaniem przez Fundację P. zadań publicznych w przedstawionym wyżej rozumieniu tego pojęcia. Nie stanowi też żądania o udostępnienie informacji publicznej w trybie u.d.i.p.

Podsumowując stwierdzić należy, że Fundacja P. nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji objętej wnioskiem z dnia (...) lipca 2023 r. Nie jest bowiem podmiotem, w którym Skarb Państwa bezpośrednio lub pośrednio posiada pozycję dominującą. Informacje objęte ww. wnioskiem nie mają jednocześnie związku z wykonywaniem przez Fundację P. zadań publicznych (art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.). W konsekwencji, informacje których domaga się strona skarżąca, nie stanowią informacji publicznej i wniosek o ich udostępnienie nie podlega rozpoznaniu w trybie u.d.i.p.

Z tych powodów brak było podstaw do uwzględnienia skargi i uznania, że Fundacja P. pozostawała w beczynności w rozpoznaniu wniosku z dnia (...) lipca 2023 r. na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Skarga jako nieuzasadniona podlegała oddaleniu.

Mając na względzie wszystko powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 151 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.