

**GŁOSA DO WYROKU
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
Z DNIA 21 PAŹDZIERNIKA 2022 R.,
SYGN. AKT III OSK 4468/21*
(DOT. UDZIELENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ
PRZEZ FUNDACJĘ)**

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ**

DOI: 10.26399/iusnovum.v18.1.2024.09/p.szustakiewicz

STRESZCZENIE

W wyroku z dnia 21 października 2022 r., sygn. akt III OSK 4468/21, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że fundacja jest zobowiązana do udostępnienia informacji publicznej, ponieważ z art. 1 ustawy o fundacjach, według którego powinna realizować zgodne z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej cele społecznie lub gospodarczo użyteczne. Są to cele, do których realizacji została powołana również administracja publiczna, a więc, w istocie, podstawowe cele państwa. W takiej sytuacji sąd uznał, że obowiązek informacyjny fundacji niebędących fundacjami prawa publicznego dotyczy w istocie każdego obszaru ich działalności, co należy uznać za prawidłowe, ponieważ Ustrojodawca w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP bardzo szeroko określił zakres podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej – tak aby każdy obszar działalności państwa był jawny.

Słowa kluczowe: Naczelny Sąd Administracyjny, informacja publiczna, fundacja, obowiązek udostępnienia danych

* CBOŚA.

** prof. dr hab., Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, w Warszawie (Polska), e-mail: przemyslaw.szustakiewicz@lazarski.edu.pl, ORCID: 0000-0001-9102-9308



GLOSS ON THE JUDGEMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT
OF 21 OCTOBER 2022, III OSK 4468/21 (CONCERNING THE PROVISION
OF PUBLIC INFORMATION BY A FOUNDATION)

ABSTRACT

In its judgement of 21 October 2022, III OSK 4468/21, the Supreme Administrative Court considered that a foundation is obliged to provide public information because, in accordance with Article 1 Act on foundations, it should accomplish socially and economically useful objectives that are in compliance with the interests of the Republic of Poland. These are objectives that should also be accomplished by public administration; thus, they are in fact the State's objectives. In such a situation, the Court decided that the informative obligation of foundations that are not public law ones applies in fact to every aspect of their activities, which should be recognised as right, because the constitution-maker specified in Article 61 par. 1 Constitution of the Republic of Poland a very broad range of entities obliged to provide public information so that every field of the State's activity is transparent.

Keywords: Supreme Administrative Court, public information, foundation, obligation to provide data

- I. Odpowiedź na pytanie o to, czy dany podmiot jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, zdeterminowana jest wcześniejszym ustaleniem, czy jego działalność odpowiada ustawowemu kryterium „wykonywania zadań publicznych”.**
- II. Dla stwierdzenia istnienia i ustalenia zakresu zadania publicznego, konieczne jest odnalezienie w przepisach prawa skierowanej do organu administrującego odpowiedniej normy zadaniowej, czyli takiej, która określa zachowania organu administrującego konieczne do urzeczywistnienia określonego celu państwa.**
- III. Normą prawną dającą podstawę do przyjęcia, że fundacje realizują zadania publiczne, jest art. 1 ustawy o fundacjach.**

Komentowany wyrok dotyczy zakresu podmiotowego Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹. Zapadł on w wyniku rozpoznania przez Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. akt: II SAB/Wa 121/20; NSA stwierdził beczynność Fundacji w zakresie rozpoznania wniosku skarżącego o udostępnienia informacji publicznej w zakresie dotyczącym Programu dla Organizacji Pozarządowych w Polsce, który został zrealizowany w perspektywie finansowej przewidzianej na lata 2009–2014 – poprzez udzielenie odpowiedzi na zadane we wniosku pytania. Należy dodać, że Fundacja, do której złożono wnioski, nie została założona ani przez organy administracji publicznej, ani przez spółki Skarbu Państwa informacji publicznej.

¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 902, dalej u.d.i.p.

Fundacja w odpowiedzi stwierdziła, że w odniesieniu do realizacji Programu nie wykonuje zadań publicznych i nie dysponuje majątkiem publicznym, a zatem nie jest zobowiązana w tym zakresie do udostępnienia informacji publicznej.

W takiej sytuacji wnioskodawca złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który uznał skargę za zasadną. Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że adresatem wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest Fundacja, którą Biuro Mechanizmów Finansowych (BMF) w Brukseli, w ramach Funduszu na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, wyłoniło jako operatora ww. programu. Operatorzy odpowiadają m.in. za przygotowanie programu, nabór wniosków, wybór projektów i monitoring ich realizacji, a także promocję programu. Zdaniem sądu, niewątpliwie rozdział uzyskiwanych przez Polskę funduszy, w tym środków wydatkowanych w ramach tych funduszy na rozwój społeczeństwa obywatelskiego, stanowi realizację zadań publicznych w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Fundacja bowiem, jako operator wyznaczony do realizacji programu dla Organizacji Pozarządowych w Polsce, jest podmiotem realizującym zadania publiczne, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., i w tym zakresie jest także podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej na podstawie art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Zważywszy na fakt wykonywania przez Fundację zadań publicznych, nie jest istotne, czy dysponuje ona majątkiem publicznym, czy też środkami publicznymi. Wystarczy, że dany podmiot wykonuje zadania publiczne, by uznać, że zobowiązany jest do udostępnienia informacji publicznych. W świetle powyższego, obowiązkiem Fundacji było rozpoznanie wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej.

Na wyrok WSA w Warszawie skargę kasacyjną wywiodła Fundacja, zarzucając sądowi pierwszej instancji m.in. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: art. 1 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 5 i art. 4 ust. 3 u.d.i.p. w zw. z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 i 3 w zw. art. 151 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi², poprzez ich błędną wykładnię przejawiającą się w uznaniu, że wniosek dotyczył informacji publicznej, do której udostępnienia może być zobowiązana skarżąca kasacyjnie, pomimo tego że Fundacja nie znajduje się w kręgu podmiotów realizujących zadania publiczne (zadania władzy publicznej) lub dysponujących majątkiem publicznym, co wyłącza ją spod regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, a ponadto poprzez dowolne i błędne ustalenie zakresu pojęcia zadania publicznego przez sąd pierwszej instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu podniesiono, że zakres podmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej art. 61 ust. 1 Konstytucji RP reguluje jedynie częściowo. Przepis ten stanowi, że:

Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

² Dz.U. z 2002 r., poz. 329 ze zm.

Z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wynika zatem, co jest przedmiotem prawa dostępu do informacji publicznej (informacja o działalności wskazanych w tym przepisie podmiotów) oraz komu prawo to przysługuje (obywatel). Brzmienie tego przepisu nie daje natomiast odpowiedzi na pytanie, kto jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Nie wynika z niego również, że pojęcie zadania publicznego jest tożsame z wykonywaniem władzy publicznej i zadaniami władzy publicznej. Nie przesądza o tym zwłaszcza zawarta w tym przepisie regulacja odnosząca się do przedmiotu prawa dostępu do informacji publicznej (a nie zakresu podmiotowego tego prawa), zgodnie z którą prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje „informację o działalności innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”.

Podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej zostały wprost określone w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym „obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności (...)”. Konstrukcja tego przepisu nie pozostawia wątpliwości co do tego, że po pierwsze, podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są podmioty wykonujące zadania publiczne, do których na gruncie u.d.i.p. ustawodawca zalicza również władze publiczne, a także, po drugie – mając na uwadze użyty w treści przepisu zwrot: „w szczególności” – że podmiotami wykonującymi zadania publiczne są podmioty wskazane w otwartym katalogu podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt. 1–5 u.d.i.p. Z treści art. 4 ust. 1 pkt. 1–5 u.d.i.p. wynika zatem, że w rozumieniu u.d.i.p. wystarczającym dla stwierdzenia, że określony podmiot wykonuje zadania publiczne, a w konsekwencji jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, jest ustalenie, że podmiot taki jest podmiotem wymienionym w otwartym katalogu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Jednocześnie stwierdzenie, że określony podmiot nie jest wymieniony w otwartym katalogu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., nie oznacza, że nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Brak ujęcia określonego podmiotu w otwartym katalogu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. nie znaczy bowiem, że podmiot taki nie wykonuje zadań publicznych. W istocie zatem odpowiedź na pytanie o to, czy dany podmiot jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, zdeterminowana jest wcześniejszym ustaleniem, czy jego działalność odpowiada ustawowemu kryterium „wykonywania zadań publicznych”.

Pojęcie zadań publicznych jest z kolei pojęciem prawniczym, rozumianym jako zadania kierowane przez prawodawcę do organów administrujących to normatywne określenie zachowań aparatu administracji, koniecznych do urzeczywistnienia określonego celu państwa przy pomocy wyznaczonych środków i form działania, jako normatywne zobowiązanie administracji do realizacji wytyczonego celu państwa przez określone stosowanie wyznaczonych środków. Zadania publiczne wynikają ze specjalnych norm, tzw. norm zadaniowych, co oznacza, że dla stwierdzenia istnienia i ustalenia zakresu zadania publicznego, konieczne jest odnalezienie w przepisach prawa skierowanej do organu administrującego odpowiedniej normy zadaniowej, czyli takiej, która określa zachowania organu administrującego konieczne do

ureczywistniania określonego celu państwa. Określenie zadania i określenie celu działania podmiotu administracji publicznej jest jednoznaczne z nałożeniem na ten podmiot obowiązku wykonania danego zadania lub obowiązku osiągnięcia wyznaczonego celu. Wynika to z założenia, że określony stan rzeczy, którego osiągnięcie nakazuje norma zadaniowa, ma być osiągnięty bez względu na panujące okoliczności, dlatego też w przypadku tego rodzaju norm zazwyczaj nie określa się okoliczności, w których dane działanie ma być dokonywane. Cechą charakterystyczną norm zadaniowych jest, że wyznaczony w nich obowiązek nie może być zrealizowany przez pojedynczą czynność, ale jego realizacja polega na wykonaniu wielu czynności jednorodzących lub wielorodzących, prawnych lub faktycznych. Kategoria zadań pozostaje też w związku z sytuacją prawną obywateli. Istnienie określonego zadania publicznego umożliwia obywatelowi domaganie się wykonania tego zadania. Niezbędnym elementem kwalifikacji danej normy jako normy zadaniowej, a w konsekwencji niezbędnym elementem kwalifikacji określonego zadania jako zadania publicznego, nie jest zagwarantowanie realizacji tego zadania ze środków publicznych. Charakter kompetencji oraz przewidziane formy realizacji zadania publicznego (w tym formy cywilnoprawne) nie mają wpływu na kwalifikację określonego zadania jako zadania publicznego. Z określenia zadań nie wynika automatycznie zdolność do podejmowania określonych działań.

Nadto jedną z form decentralizacji administracji publicznej a także wyrazem zasady subsydiarności i wymaganego przez tę zasadę zbliżenia administracji do obywatela, jest prywatyzacja zadań publicznych, która polega m.in. na tym, że zadania te – zachowując swój publiczny charakter – wykonywane są przez inne podmioty niż podmioty władzy publicznej. Podmiotami wykonującymi zadania publiczne nie są zatem wyłącznie państwo oraz szeroko rozumiane podmioty władzy publicznej, ponieważ w procesie prywatyzacji zadań publicznych mogą być one przekazywane do wykonania nawet podmiotom prywatnym. Należy przy tym podkreślić, że zadania władzy publicznej są również zadaniami publicznymi. Posłużenie się przez ustawodawcę w konstrukcji art. 4 ust. 1 pkt. 1–5 u.d.i.p. pojęciem „zadania publiczne” uzasadnia tezę ugruntowaną już w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zgodnie z którą wykonywanie zadań publicznych – jako wyznacznik katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej – nie jest wyłącznym atrybutem władzy publicznej. Zadania takie mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy, a cechują je powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie.

Wykonywanie zadań publicznych przez określony podmiot powinno pozostawać w związku (powinno wynikać) z określonych unormowań ustawowych lub rozstrzygnięć opartych na unormowaniach ustawowych, które powierzają (zlecają) określone zadania publiczne określonym podmiotom. Nie można jednak z góry wykluczyć wykonywania zadań władzy publicznej przez określone podmioty na skutek działań organów władzy publicznej, które nie mają wyraźnego umocowania w przepisach prawa. W każdym przypadku konieczna jest więc wnikliwa ocena stanu prawnego i samej działalności określonego podmiotu w celu ustalenia, czy podmiot ten wykonuje zadania władzy publicznej (zadania publiczne).

Z Ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach³ wynika, że: „Fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami” (art. 1), przy czym „Fundacje mogą ustanawiać osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania bądź osoby prawne mające siedziby w Polsce lub za granicą” (art. 2 ust. 1). Na tym tle według kryterium m.in. celu fundacji wyróżnia się w doktrynie fundacje publiczne (użyteczności publicznej), które „tworzone są dla realizacji celów publicznych, służą dobru ogólnemu i bliżej niejednoznacznej liczbie osób”, oraz fundacje prywatne, służące „interesom lub dobru określonej grupy, np. rodziny”. Podział ten nie jest tożsamy z podziałem fundacji na fundacje prawa prywatnego i fundacje prawa publicznego, dokonywanym według kryterium sposobu ich utworzenia, gdzie fundacje prawa prywatnego tworzone są w drodze czynności prywatnoprawnych, a fundacje prawa publicznego – aktem publicznoprawnym (ustawą, umową międzynarodową, aktem administracyjnym). Oznacza to, że również fundacja prawa prywatnego ma charakter fundacji publicznej. Obecnie więc, w świetle art. 1 ustawy o fundacjach (wymóg celu społecznie lub gospodarczo uzasadnionego, zgodnego z podstawowymi interesami RP), tworzone mogą być wyłącznie fundacje publiczne

Należy zatem przyjąć, że normą prawną dającą podstawę do przyjęcia, iż fundacje realizują zadania publiczne, jest art. 1 ustawy o fundacjach. Ustawa używa wprawdzie ogólnego określenia „zgodne z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej cele społecznie lub gospodarczo użyteczne”, jednakże jednocześnie wskazuje przykłady tych celów, jakimi są: „ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami”. Są to cele, do których realizacji została powołana również administracja publiczna – w istocie podstawowe cele państwa, co wynika z przepisów Konstytucji, np. art. 5, art. 6, art. 68 ust. 3–4 lub art. 70 ust. 4 i 5.

W art. 1 ustawy o fundacjach określa się zatem normatywne zobowiązania fundacji do realizacji wytyczonych celu państwa, a aktywność taka odpowiada wyżej wskazanym określeniom zadań publicznych. Wobec powyższego sąd pierwszej instancji, przyjmując, że pojęcie zadań publicznych jest szersze od pojęcia zadań władzy publicznej i cechuje je powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiąganiu celów określonych w Konstytucji lub ustawie, dokonał prawidłowej wykładni tego pojęcia, zawartego w treści art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Trafnie też przyjął, że wystarczy, iż dany podmiot wykonuje zadania publiczne, by uznać, że zobowiązany jest do udostępnienia informacji publicznych.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy ustalenia przesłanek pozwalających uznać, że określony podmiot na podstawie art. 4 ust. 1 u.d.i.p. może być zaliczony do innych „podmiotów wykonujących zadania publiczne”, a więc ciąży na nim obowiązek udostępnienia informacji publicznej. Sąd Kasacyjny za WSA w Warszawie przyjął, że zaliczenie do tej grupy wystarczy, gdy spełnione są łącznie

³ Dz.U. z 2020 r., poz. 2167.

dwie przesłanki. Po pierwsze taki podmiot realizuje zadania publiczne, a po drugie, wykonywanie tych zadań jest umocowane w przepisie ustawy. Należy podkreślić, że przyjęcie powyższego stanowiska, oznacza, iż fundacje – niezależnie od tego, kto jest ich założycielem, oraz od tego, czy dysponują publicznym majątkiem – zawsze, podobnie jak władze publiczne, są zobowiązane udostępniać informacje o swojej działalności. Jest to podgląd radykalny, ale jak się wydaje – słuszny. Trzeba jednak wskazać, że stanowisko wyrażone w komentowanym orzeczeniu NSA powoduje, iż na fundacje są nakładane znacznie większe obowiązki informacyjne niż np. na spółdzielnie mieszkaniowe, które zgodnie uchwałą NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt I OPS 1/05, nie są zaliczane do podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. NSA, wydając powyższą uchwałę, bowiem podniósł, że z przepisów Ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze⁴ nie można wywieść:

aby działalność spółdzielni mieszkaniowych utożsamiać z wykonywaniem zadań publicznych w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, skoro działalność spółdzielni mieszkaniowych ogranicza się do realizacji podstawowego ich celu, to jest zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków tej spółdzielni i ich rodzin, a zatem ograniczonej liczby osób zrzeszonych w danej spółdzielni. Należy przy tym zwrócić uwagę, że aby stać się członkiem zrzeszenia, jakim jest spółdzielnia mieszkaniowa, osoba do niej przystępująca obowiązana jest złożyć pisemne oświadczenie, to znaczy deklarację członkowską pod rygorem nieważności. Prawnie wymagane jest wskazanie liczby zadeklarowanych udziałów i wniesienie wpisowego. Należy także dodać, że tylko członkowie spółdzielni decydują o zakresie jej działania, czasie trwania, likwidacji, podziale itp. Spółdzielnia mieszkaniowa zatem jest jednostką organizacyjną, która ma ściśle określony krąg osób, a nie powszechny⁵.

NSA uznał zatem, że przepisy Prawa spółdzielczego nie określają, iż spółdzielnie mieszkaniowe realizują zadania publiczne. Przeciwnie, ten rodzaj spółdzielni działa jedynie w interesie swoich członków, którzy dobrowolnie zrzeszają się, by zrealizować swoje indywidualne cele, bowiem „spółdzielnie są jednostkami organizacyjnymi, posiadającymi nie powszechny (jak dotąd przyjmowało orzecznictwo sądów administracyjnych), a ściśle określony krąg osób. W konsekwencji nie dysponują informacjami publicznymi, a więc nie podlegają obowiązkowi udostępniania, czyli nie są objęte wymogami ustawy o dostępie do informacji publicznej”⁶. W uchwale z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt I OPS 1/05, zaznaczono wyraźnie, że wykonywanie zadań publicznych powinno wynikać z przepisów prawa. Nie będzie zatem zobowiązaniem do udzielenia informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 1 u.d.i.p. podmiot, który wykonuje zadania publiczne, choć nie ma do tego umocowania w przepisach, p.. tak jak miało to miejsce na początku 2022 r. – gdy stowarzyszenia, organizacje religijne, a nawet *ad hoc* skrzyknięte grupy obywateli wykonywały zadanie publiczne w postaci pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy, w sytuacji, w której służby państwowe okazały się w tym zakresie niewydolne.

⁴ Dz.U. z 2021 r., poz. 648 ze zm.

⁵ ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 63.

⁶ P. Sarnecki, *Głosa do uchwały NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., I OPS 1/05, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 203.*

Wskazuje się jednak, że:

Ustrojodawca w art. 61 ust. 1 zadanie drugie na samym końcu wymienił najbardziej obszerną grupę podmiotów zobowiązanych zakresowo do udzielania informacji. Są to inne osoby i jednostki organizacyjne, a zatem podmioty, które w niektórych wypadkach wykonują tzw. funkcje zlecone z zakresu zadań publicznych, w szerszym zaś stopniu realizują zadania publiczne. Do tych podmiotów należy zaliczyć: fundacje, zakłady administracyjne (np. muzeum, szpital, szkoła izba wytrzeźwień) oraz organizacje pozarządowe. Organizacje te przez zlecenie im funkcji, a następnie przez ich wykonanie nie zmieniają swojego charakteru prawnego. Koniecznym jest w tym celu rozróżnienie, które działania danego podmiotu są wykonywane w zakresie zadań publicznych, a które są działaniami własnymi⁷.

Statujący prawo do informacji publicznej art. 61 ust. 1 Konstytucji RP nie wymienia fundacji jako podmiotów wprost zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, a zatem należy uznać, że podobnie jak w przypadku innych niepaństwowych podmiotów – są one zobowiązane do udostępniania informacji publicznej tylko w tym zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne lub gospodarują majątkiem publicznym. Wyjątkiem są jedynie fundacje prawa publicznego, bowiem „o publicznoprawnym statusie tych fundacji decyduje wyłącznie to, że zostały powołane z mocy ustaw szczególnych”⁸. Oczywiście jest, że fundacje powołane do życia w drodze specjalnych ustaw stanowią swego rodzaju wprost przedłużenie wykonywania zadań władzy państwowej, choć w szczególnej formie. Stąd nie powinno budzić wątpliwości, że w ich przypadku obowiązek udzielenia informacji publicznej dotyczy każdego zakresu ich działalności. Problemem jest jednak kwestia zakresu udostępniania informacji przez inne „prywatne”, a więc niezależone przez podmioty publiczne fundacje.

W komentowanym orzeczeniu NSA uznał, że obowiązek informacyjny fundacji niebędących fundacjami prawa publicznego, w istocie dotyczy każdego obszaru ich działalności. Nie jest zatem ograniczony do sytuacji, gdy np. na skutek wykonywania zadania powierzonego im przez „władze publiczne”, obowiązek udostępnienia informacji dotyczy zakresu tego zadania lub wydatkowanych na nie środków publicznych. Sąd kasacyjny swoje stanowisko wywiódł z wcześniejszych orzeczeń NSA, uznających, że według treści art. 4 ust. 1 u.d.i.p., „zadania publiczne jest pojęciem szerszym od pojęcia zadania władzy publicznej” (art. 61 Konstytucji RP). Pojęcia te różnią się przede wszystkim zakresem podmiotowym, zadania władzy publicznej mogą być bowiem realizowane przez organy tej władzy lub podmioty, którym zadania te zostały powierzone na podstawie konkretnych i wyrażonych unormowań ustawowych. Pojęcie „zadanie publiczne”, użyte w art. 4 u.d.i.p., zamiast pojęcia „zadanie władzy publicznej”, użytego w art. 61 Konstytucji RP, ignoruje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy i bez konieczności przekazywania tych zadań. Tak rozumiane „zadanie publiczne” cechuje się powszechnością i użytecznością dla ogółu, a także sprzyja osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie.

⁷ M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji. Art. 61,61*, Warszawa 2020, s. 80.

⁸ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 175.

Wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli⁹. „Zadanie publiczne” ma zatem dwa elementy odróżniające go od innych „niepublicznych” zadań: po pierwsze, może je wykonywać każdy podmiot, a po drugie, charakter wykonywanych zadań wskazuje, że służą one powszechnej użyteczności, a więc nie tylko partykularnym celom.

Naczelny Sąd Administracyjny zatem w komentowanym orzeczeniu wywiódł z brzmienia art. 1 ustawy o fundacjach, że z istoty działania fundacji wynika realizacja zadań publicznych. Zgodnie bowiem z ww. przepisem „fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych”. Fundacji nie można utworzyć i nie może ona działać w innym celu niż określony w art. 1 ww. ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r., a „zgodnie z normą zawartą w komentowanym artykule cel fundacji powinien posiadać charakter społecznie lub gospodarczo użyteczny. Do grupy celów społecznie użytecznych zaliczyć należy te, które realizowane są w interesie społeczeństwa”¹⁰. Cel powołania fundacji odpowiada zadaniom publicznym jako niezbędnemu elementowi nakazującemu udostępnianie informacji publicznej. Tak więc, skoro fundacje niejako „w całości” są powoływane do wykonywania zadań o charakterze publicznym – każdy aspekt ich działalności powinien podlegać udostępnieniu, bez zróżnicowania na te, które są realizowane na podstawie zlecenia lub przy pomocy majątku publicznego.

NSA w wyroku z dnia 21 października 2022 r., sygn. akt III OSK 4468/21, kontynuował więc linię orzecniczą sądów administracyjnych od samego początku funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, polegającą na jej szerokiej wykładni – tak aby dostęp do informacji publicznej był zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym jak najszerszy¹¹, co należy uznać za prawidłowe, ponieważ odpowiada to intencji ustrojodawcy, który w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP szeroko określił podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, ponieważ „w interesie publicznym jest zapewnienie jawności działania wszystkich podmiotów ustawowo upoważnianych do realizacji funkcji władzy publicznej – obok państwowych i samorządowych wszelkich innych, jak choćby organizacji społecznych”¹², a zatem polityczne prawo dostępu do informacji publicznej podąża zawsze tam, gdy wykonywane są zadania Państwa – niezależnie do tego, jaki podmiot te zadania wykonuje.

Warto podkreślić, że pogląd wyrażony w komentowanym orzeczeniu implikuje dla wszystkich, nawet najmniejszych fundacji nie tylko obowiązki udostępniania informacji publicznej na każdy aspekt ich działalności, ale również nakłada na nie wiele obowiązków organizacyjnych, w tym przede wszystkim określony w art. 8

⁹ Por. wyroki NSA z dnia: 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, 4 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 900/15 oraz 18 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 306/21, CBOSA.

¹⁰ G. Gura, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Art. 1 Legalis 2021.

¹¹ Por. J. Trzciański, *Sądownictwo administracyjne gwarantem konstytucyjnego praw dostępu do informacji publicznej*, w: *Dostęp do informacji publicznej, Rozwój czy stagnacja. Materiały z konferencji zorganizowanej 6 czerwca 2006 r. w Warszawie przez INP PAN, NSA i RPO*, Warszawa 2008, s. 22–29.

¹² W Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP. Komentarz. Tom IV*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 32.

ust. 2 nakaz utworzenia i aktualizowania Biuletynu Informacji Publicznej. Jest to poważne wyzwanie organizacyjne, któremu, jak się wydaje, małe fundacje mogą nie sprostać. Ale też nie można zaprzeczyć, że poszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego niewątpliwie sprzyja kontroli społecznej nad kolejnym segmentem życia społecznego.

BIBLIOGRAFIA

- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji. Art. 61,61*, Warszawa 2020.
Gura G., *Ustawa o fundacjach. Komentarz, Art. 1* Legalis 2021.
Konstytucja RP. Komentarz. Tom IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
Sarnecki P., *Glosa do uchwały NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., I OPS 1/05, „Przegląd Sejmowy” 2005.*
Trzeciński J., *Sądownictwo administracyjne gwarantem konstytucyjnego praw dostępu do informacji publicznej*, w: *Dostęp do informacji publicznej, Rozwój czy stagnacja. Materiały z konferencji zorganizowanej 6 czerwca 2006 r. w Warszawie przez INP PAN, NSA i RPO*, Warszawa 2008.

Cytuj jako:

Szustakiewicz P., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2022 r., sygn. akt III OSK 4468/21 (dot. udzielenia informacji publicznej przez fundację)*, „Ius Novum” 2024, nr 1 (18), s. 161–170. DOI: 10.26399/iusnovum.v18.1.2024.09/p.szustakiewicz