

Nowy Sącz, dnia 10 października 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

Wydział II

ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa

Skarżąca:

Fundacja Wspierania Rozwoju Wspinaczki „Wspinka”
ul. W. Pola 66a, 33-300 Nowy Sącz

Strona przeciwna:

Ministerstwo Sportu i Turystyki
ul. Senatorska 14, 00-082 Warszawa

Sygn. akt II SAB/Wa 632/16

Podtrzymanie stanowiska

Reprezentując Fundację Wspierania Rozwoju Wspinaczki „Wspinka”, w odpowiedzi na pismo doręczone w dniu 3 października 2016 r. i zawierające odpowiedź na skargę na bezczynność, **podtrzymuję stanowisko** oraz argumentację Fundacji WSPINKA, zawarte w skardze na bezczynność Ministerstwa Sportu i Turystyki z dnia 19 sierpnia 2016 r.

Równocześnie pragnę ustosunkować się do twierdzeń przedstawionych przez Z-cę Dyrektora Biura Ministra Sportu i Turystyki Rafała Piechotę, które nie znajdują odzwierciedlenia w stanie faktycznym oraz są sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, ugruntowanymi w dotychczasowym orzecznictwie.

Błędne jest stanowisko organu obowiązane (MSiT) jakoby sprawozdania merytoryczne z realizacji zleconych lub powierzonych Polskiemu Związkowi Alpinizmu przez MSiT zadań publicznych nie były informacją publiczną z powodu ich prywatnego charakteru. Podobnie błędne jest twierdzenie organu w kwestii ofert na realizację zadań publicznych, które składane były przez PZA i na podstawie których zawierane były następnie różne umowy pomiędzy organem i polskim związkiem sportowym (treść tych ofert stanowiła załączniki będące integralną częścią tych umów).

Organ myli oferty na realizację zadań publicznych, składane przez organizacje pozarządowe w ramach ogłaszanych konkursów lub w trybie ciągłym z

wnioskami konkursowymi o udzielenie pomocy publicznej w ramach dystrybucji środków publicznych pochodzących z funduszy unijnych np. przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 8.1 (do takiej sytuacji odnoszą się uzasadnienia wyroków NSA, na które powołuje się strona przeciwna – I OSK 189/11 i I OSK 431/11). Na marginesie warto zauważyć, iż wskazane orzecznictwo NSA uznaje, że informacją publiczną jest „dokumentacja dotycząca zwycięzców danego konkursu”, po zawarciu z nimi jako tzw. Beneficjentami umów o dofinansowanie, a więc już po zamknięciu procesu składania dokumentacji konkursowej przez uczestników, nie korzysta z normy ochronnej art. 28 ust. 8 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Może ona zatem stanowić przedmiot informacji publicznej i jej udostępnianie jest regulowane jedynie przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej.” Tym samym nawet pomimo, że przytoczone przez stronę przeciwną orzecznictwo nie ma związku ze stanem faktycznym w przedmiotowej sprawie, to jest ono sprzeczne z tezami jakie przedstawia MSiT, uzasadniając swoje stanowisko.

Dokumenty, o których udostępnienie wnioskowała Fundacja WSPINKA są związane z realizacją przez PZA zadań publicznych zleczanych przez stronę przeciwną i dotyczą kopii umów o dofinansowanie wraz z załącznikami a także kopii sprawozdań wraz z załącznikami z wykonania tych umów. Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: UDIP), udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym **o programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposób ich realizacji, wykonywanie i skutki realizacji tych zadań**. Tym samym nie ulega najmniejszej wątpliwości, że dokumenty w postaci sprawozdań merytorycznych z realizacji zadań publicznych oraz oferty realizacji zadań publicznych przedkładane stronie przeciwnej przez PZA stanowią informację publiczną. Potwierdzeniem tego jest orzecznictwo sądów powszechnych. Jako przykład można przytoczyć uzasadnienie do wyroku z dnia 11 grudnia 2012 r. (sygn. akt II SAB/Wa 395/12), w którym WSA w Warszawie stwierdził: „Analiza powołanych wyżej przepisów w sposób niebudzący wątpliwości wskazuje, że żądanie skarżącego dotyczy informacji publicznej, wymienionej w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o dostępie do informacji publicznej (programy w zakresie realizacji zadań publicznych, sposób ich realizacji, wykonywanie i skutki realizacji tych zadań).

Nie jest trafny pogląd organu, że oferta pochodząca od organizacji pozarządowej, zgłoszona do konkursu, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie jest informacją publiczną z tego względu, iż nie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Jak wskazuje się bowiem w orzecznictwie, informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowaniu mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.”

WSA w Warszawie w całości podzielił i przyjął jako własne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 29 lutego 2012 r. (sygn. akt I OSK 2215/11), zgodnie z którym "o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu u.d.i.p. decyduje kryterium

rzeczowe, tj. treść i charakter informacji. Informacja publiczna obejmuje bowiem swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe i nie można zawężyć i utożsamiać dostępu do informacji publicznej z dostępem do dokumentów. Informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i wytworzone przez organy administracji publicznej, ale także te dokumenty, których organ używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Pojęcie dokumentu urzędowego różni się od dokumentu zawierającego informację publiczną. Istotne znaczenie ma zatem nie to, czy dokument został sporządzony przez funkcjonariusza publicznego w znaczeniu przepisów k.k., lecz przede wszystkim to, czy zawiera on informację publiczną."

Należy zauważyć iż w myśl art. 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (w brzmieniu przed nowelizacją z dnia 4 listopada 2015 r.), organy administracji publicznej:

1. wspierają w sferze, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie,

2. powierzają w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie (ust. 1).

Wspieranie oraz powierzanie, o którym mowa w art. 1, odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia (ust. 2).

Analizując treść przedmiotowych umów jakie zawierał PZA ze stroną przeciwną, można ustalić, że zadania publiczne były zlecane w oparciu o powołane przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz na podstawie następujących przepisów:

- art. 86 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. 2009 Nr 201 poz. 1540) oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 10 października 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań inwestycyjnych oraz zadań z zakresu rozwijania sportu, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (Dz.U. 2014 poz. 1391), w treści których znajdujemy m. in.: „Tworzy się Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury fizycznej. [...] Wydatki Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej są przeznaczone na przebudowę, remonty i dofinansowanie inwestycji obiektów sportowych, rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych oraz zadania określone w przepisach o zdrowiu publicznym w zakresie aktywności fizycznej” oraz „W celu dofinansowania realizacji zadań z zakresu rozwijania sportu, minister ogłasza programy z zakresu rozwijania sportu”,
- art. 131 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240), w związku z art. 32, ust. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz.U. 2005 Nr 155 poz. 1298), w treści których znajdujemy m. in.: „Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w

odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej.” oraz „Po zapewnieniu środków na realizację zadań, o których mowa w ust. 2 i 4, minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu oraz minister właściwy do spraw zdrowia mogą dofinansować ze środków budżetu państwa, pozostających w ich dyspozycji, szkolenie sportowe oraz opiekę medyczną nad zawodnikami zakwalifikowanymi do kadry narodowej w innych niż olimpijskie dyscyplinach sportu.”

- art. 47 i art. 151 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240), w związku z art. 29, ust. 1 i 7 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2010 Nr 127 poz. 857 i Nr 151 poz. 1014), w treści których znajdujemy m. in.: „Podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy.[...] Dysponent części budżetowej może zlecić organizacji pozarządowej realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przyznając jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań.” oraz „Minister właściwy do spraw kultury fizycznej może dofinansowywać uprawianie lub organizowanie sportu oraz jego promocję. [...] Minister właściwy do spraw kultury fizycznej, w zakresie dofinansowania zadań związanych z przygotowaniem kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich, igrzyskach paraolimpijskich, igrzyskach głuchych, mistrzostwach świata lub mistrzostwach Europy, może zlecać polskiemu związkowi sportowemu, Polskiemu Komitetowi Olimpijskiemu i Polskiemu Komitetowi Paraolimpijskiemu realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [...]. Przepisy art. 47 i art. 151 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stosuje się odpowiednio.”

Błędne i nie znajdujące odzwierciedlenia w stanie faktycznym jest także stanowisko organu, iż Polski Związek Alpinizmu jest podmiotem indywidualnym składającym dokumenty prywatne w ramach prowadzonej przez niego działalności statutowej. Pomijając jako nieistotną dla sprawy kwestię określenia PZA jako „podmiotu indywidualnego”, pragnę wskazać, że Polski Związek Alpinizmu działając jako polski związek sportowy na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, posiada cechy podmiotu publicznego a tym samym w przedmiotowej sprawie oraz w zakresie wykonywania zadań publicznych nie mógł wytworzyć „dokumentów prywatnych”. Stanowi to dodatkową przesłankę świadczącą, że wszystkie dokumenty, o których udostępniła wnioskowała skarżąca, posiadają walor informacji publicznej, a to z uwagi na fakt, iż zostały wytworzone przez polski związek sportowy, który jako podmiot wykonujący zadania publiczne a także dysponujący środkami publicznymi jest podmiotem obowiązany, na gruncie art. 4 ust. 1 pkt 5 UDIP. Potwierdzeniem tego jest stanowisko jakie zajął WSA w Warszawie, wydając wyrok w dniu 3 sierpnia 2016 r. (sygn. akt II SAB/Wa 1124/15), w którego obszernym uzasadnieniu czytamy:

„Polski Związek Alpinizmu jest polskim związkiem sportowym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2016 r. poz. 176 ze zm.). Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ww. ustawy, polski związek sportowy może być utworzony w celu organizowania i prowadzenia współzawodnictwa w danym sporcie. Utworzenie polskiego związku sportowego przez związek sportowy wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw kultury fizycznej. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ww. ustawy, w sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie do polskiego związku sportowego stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2015 r., poz. 1923 ze zm.).

W myśl art. 13 ust. 1 ustawy o sporcie, polski związek sportowy ma wyłączne prawo do: (1) organizowania i prowadzenia współzawodnictwa sportowego o tytuł Mistrza Polski oraz o Puchar Polski w danym sporcie; (2) ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez związek; (3) powołania kadry narodowej oraz przygotowania jej do igrzysk olimpijskich, igrzysk paraolimpijskich, igrzysk głuchych, mistrzostw świata lub mistrzostw Europy; (4) reprezentowania tego sportu w międzynarodowych organizacjach sportowych.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o sporcie, nadzór nad działalnością polskich związków sportowych sprawuje minister właściwy do spraw kultury fizycznej, m. in. przez kontrolę polskiego związku sportowego (ust. 3 pkt 2), której zakresem objęta jest działalność polskiego związku sportowego pod względem zgodności z przepisami prawa oraz postanowieniami statutu, który wraz ze zmianami zatwierdza w drodze decyzji minister właściwy do spraw kultury fizycznej (ust. 4).

Jak wynika z treści Rozdziału 1 Statutu PZA, Polski Związek Alpinizmu jest zarejestrowanym związkiem stowarzyszeń kultury fizycznej i posiada osobowość prawną (§ 3). PZA może być członkiem międzynarodowych organizacji alpinistycznych oraz speleologicznych i jest reprezentantem alpinizmu polskiego w stosunkach z zagranicznymi i międzynarodowymi organizacjami alpinistycznymi (§ 4). Zgodnie z Rozdziałem 2 Statutu, Celem PZA jest rozwijanie polskiego alpinizmu, przez który rozumie się wszelkie sporty wymagające umiejętności wspinaczkowych (§ 6).

PZA realizuje swoje cele przez: (1) zrzeszenie klubów i innych organizacji społecznych których członkowie uprawiają alpinizm, (2) sprawowanie wszechstronnej opieki szkoleniowej i wychowawczej nad członkami organizacji zrzeszonych w PZA oraz kontroli przestrzegania przez nich oraz przez członków PZA statutu, postanowień i regulaminów oraz przepisów i zasad uprawiania alpinizmu, (3) czuwanie nad zachowaniem należytego poziomu etycznego wśród członków klubów i organizacji alpinistycznych oraz trenerów i instruktorów, (4) kontakty z podobnymi organizacjami sportowymi za granicą, (5) prowadzenie działalności szkoleniowej dla członków organizacji zrzeszonych w PZA, (7) ustalanie zasad i instrukcji oraz projektów w zakresie szkolenia, bezpieczeństwa i działalności sportowej dotyczących alpinizmu, (8) propagowanie i popularyzowanie alpinizmu, (9) współpracę z placówkami naukowymi na polu zagadnień związanych z problematyką górską i sportową, (10) współdziałanie z instytucjami oraz organizacjami zainteresowanymi sprawami alpinizmu, (11) popieranie i ułatwianie działalności alpinistycznej w kraju i za granicą, w szczególności działalności sportowej, treningowej, szkoleniowej, eksploracyjno-dokumentacyjnej, prowadzenie własnej bazy noclegowej w rejonach górskich i skałkowych dla członków organizacji zrzeszonych w PZA, popieranie i ułatwianie wyjazdów alpinistycznych oraz organizowanie centralnych imprez alpinistycznych, (12) organizowanie, propagowanie i wspieranie działań w zakresie ochrony przyrody i innych inicjatyw środowiskowych, związanych z obszarami działania członków Związku, (13) kontrolowanie i koordynowanie działalności organizacji będących członkami PZA w zakresie wynikającym ze statutowych zadań PZA, (14) inicjowanie i

podejmowanie, z zachowaniem obowiązujących przepisów, innej działalności zmierzającej do realizacji statutowych celów i zadań PZA, (15) rozwój, promowanie i ochrona Ruchu Olimpijskiego w Polsce, zgodnie z Kartą Olimpijską (§ 7).

Niewątpliwie działalność PZA w zakresie: organizacji współzawodnictwa na terenie Polski reprezentowanie Polski w ramach współzawodnictwa międzynarodowego; propagowania i popularyzowania alpinizmu; popierania i ułatwiania działalności alpinistycznej w kraju i za granicą w szczególności działalności sportowej, treningowej, szkoleniowej, eksploracyjno-dokumentacyjnej, organizowania i wspierania działań w zakresie ochrony przyrody i innych inicjatyw środowiskowych, związanych z obszarami działania członków Związku - mieści się w pojęciu zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Zadania te obejmują propagowanie w kraju i za granicą wymienionej dyscypliny sportowej, tj. sportów wspinaczkowych, oraz wspieranie działań w zakresie ochrony przyrody.

PZA korzysta również ze środków publicznych przyznawanych przez Ministra Sportu i Turystyki. W 2015 r. środki te zostały przyznane w ramach „Programu wspierania sportów nieolimpijskich poprzez dofinansowanie przygotowania zawodników do udziału we współzawodnictwie międzynarodowym w 2016 r., w tym do „The World Games 2017”.

W świetle powyższego, w ocenie Sądu, uprawnione jest stanowisko, iż Polski Związek Alpinizmu jest podmiotem wykonującym zadania publiczne, a także dysponującym środkami publicznymi, a więc podmiotem obowiązany, na gruncie art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., do udostępniania informacji publicznej.”

W uzupełnieniu warto także przytoczyć uzasadnienie wyroku WSA w Łodzi z dnia 28 kwietnia 2015 r. (sygn. akt II SAB/Łd 69/15): „Doktryna oraz orzecznictwo sądowe, w oparciu o ogólną formułę ustawy, a także konstytucyjną konstrukcję prawa do informacji zawartą w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia "informacja publiczna". Za takową bowiem uznaje się wszelkie informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone (por. wyroki NSA: z dnia 30 października 2002 roku, II SA 181/02; z dnia 20 października 2002 roku, II SA 1956/02 oraz z dnia 30 października 2002 roku, II SA 2036-2037/02; za: M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, str. 28). Wobec tego pojęcie informacji publicznej odnosi się do wszelkich spraw publicznych, również wówczas, gdy informacja nie została wytworzona przez podmioty publiczne, a jedynie się do nich odnosi.”

Odnosząc się z kolei do kwestii dokonania przez stronę przeciwną anonimizacji, pragnę zauważyć, iż obszerne omówienie nieuzasadnionego usunięcia przez MSiT części informacji i tym samym nieudostępnienie informacji publicznych zgodnie z przedmiotowym wnioskiem (wraz z przytoczeniem rozległego i ugruntowanego orzecznictwa), zawarte zostało w skardze na bezczynność. Dodatkowo zauważyć należy błędne stanowisko strony przeciwnej, przedstawione w odpowiedzi na skargę, uzasadniające sposób podjęcia „czynności technicznych jakie stanowiła anonimizacja”. Dokonanie anonimizacji przez stronę przeciwną stanowiło w swej istocie odmowę udostępnienia informacji z powodów określonych w art. 5 ust. 2 UDIP, jednakże bez wydania decyzji administracyjnej w

tym zakresie, co jest wymagane zgodnie z art. 16, ust. 1 UDIP. Potwierdza to argumentacja WSA w Łodzi zawarta w uzasadnieniu do ww. wyroku, który został wydany w tożsamej co niniejsza sprawie: „w razie uznania, że istnieje potrzeba ochrony prywatności określonej osoby, to wówczas organ, do którego skierowano wniosek o udostępnienie informacji publicznej, winien – w oparciu o art. 16 u.d.i.p. – wydać decyzję administracyjną odmawiającą udostępnienia informacji publicznej, powodując się na ograniczenia zawarte w art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. (por. np. wyroki WSA: w Łodzi z dnia 6 sierpnia 2014 roku, II SA/Łd 537/14; w Krakowie: z dnia 20 marca 2014 roku, II SA/Kr 127/14 i z dnia 5 marca 2014 roku, II SA/Kr 188/14; w Poznaniu: z dnia 12 marca 2013 roku, II SAB/Po 47/13 i z dnia 7 marca 2013 roku, II SA/Po 47/13 i inne; wszystkie powołane orzeczenia są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem orzeczenia.nsa.gov.pl).

W sprawie tymczasem organ udostępnił skarżącej wnioskowane dokumenty w formie zanonimizowanych kserokopii. Jednakże – zdaniem sądu – dokonanie anonimizacji dokumentów udostępnianych w trybie u.d.i.p. nie może być utożsamiane z odmową udzielenia informacji publicznej z uwagi na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawowo chronionych. Odmowa udostępnienia informacji z powodów określonych w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. powinna przybrać formę decyzji wydanej na podstawie art. 16 u.d.i.p., a nie dokonania anonimizacji dokumentów. W sprawie niezbędne było wydanie decyzji także z tego powodu by strona mogła polemizować ze stanowiskiem organu wnosząc odwołanie, a następnie skargę do sądu administracyjnego.”

Podsumowując całokształt wskazanych nieprawidłowości w przedmiotowej sprawie w zakresie wykonaniu prawa do informacji publicznej oraz biorąc pod uwagę błędne stanowisko w wielu ww. kwestiach, Minister Sportu i Turystyki pozostaje w beczynności, poprzez nieudostępnienie części informacji publicznych objętych wnioskiem. W związku z tym skierowanie do tut. sądu skargi na beczynność organu obowiązane było nieodzowne i jest jak najbardziej uzasadnione.

W załączeniu:

- odpis pisma