

Sygn. akt II SA/Wa 261/19

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 sierpnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Konrad Łukaszewicz (spr.)

Sędzia WSA

Ewa Radziszewska-Krupa

Asesor WSA

Karolina Kisielewicz

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu **13 sierpnia 2019 r.**

sprawy ze skargi **Leszka Andrzejewskiego**

na postanowienie **Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania**

Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

z dnia **4 grudnia 2018 r.** nr **1317/18**

w przedmiocie **stwierdzenia niedopuszczalności odwołania**

1. uchyla zaskarżone postanowienie;
2. zasądza od Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu na rzecz Leszka Andrzejewskiego kwotę 100 (słownie: sto) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem świadczy

Joana Mazur
Joana Mazur
referent sążysta

UZASADNIENIE

Przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej w niniejszej sprawie było postanowienie Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (zwanego dalej: „Prezesem IPN”) z dnia 4 grudnia 2018 r. o numerze 1317/18, stwierdzające niedopuszczalność wniesienia odwołania.

Stan faktyczny sprawy przedstawia się następująco:

Wnioskami z dnia 14 grudnia 2017 r. oraz z dnia 20 marca 2018 r. (sporządzonymi na druku wniosku uzupełniającego) Leszek Andrzejewski (zwany dalej: „Skarżącym”) wystąpił o udostępnienie dokumentów na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2032; zwanej dalej: „ustawą o IPN”).

Pismem z dnia 23 kwietnia 2018 r. o numerze BULu-III-5321-34(2)/18, Dyrektor Oddziału Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Lublinie (zwany dalej: „Dyrektorem Oddziału”) poinformował Skarżącego, iż zostały przygotowane do udostępnienia materiały archiwalne wytypowane przez niego do materiału prasowego. Jednocześnie organ wskazał, iż zamówione akta o wskazanych sygnaturach – są „pomocami ewidencyjno-informacyjnymi”, które znajdując się w Referacie Informacji i Sprawdzeń jako stały depozyt i nie podlegają udostępnieniu bezpośredniemu, zaś informacje w nich zawarte są udostępniane w postaci wyciągów lub kopii w odniesieniu do konkretnej osoby lub sprawy.

Skarżący wystąpił pismem z dnia 23 sierpnia 2018 r., które nazwał „Odwołaniem od decyzji Dyrektora Oddziału”, precyzując następnie, iż zaskarża – na podstawie art. 36 ust. 8 ustawy o IPN – decyzję Dyrektora Oddziału z dnia 23 kwietnia 2018 r. o numerze BULu-III-5321-34(2)/18, w zakresie odmawiającym udostępnienia bezpośredniego dzienników rejestracyjnych WUSW Siedlce.

W odpowiedzi na odwołanie, Dyrektor Oddziału przesłał Skarżącemu pismo z dnia 28 września 2018 r. o numerze BULu-III-5321-34(4)/18, którym ponownie poinformował, iż wytypowane przez niego dokumenty w postaci dzienników rejestracyjnych WUSW Siedlce – stanowią pomoce ewidencyjne i nie podlegają bezpośredniemu udostępnieniu. Wskazał przy tym, iż dokumentom tym nie nadano wprawdzie klauzuli tajności na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o IPN, jednakże dokonany pogląd dotyczył tylko części zapisów zawartych w tych dziennikach, natomiast pozostałe zapisy wymagają przed każdym udostępnieniem weryfikacji pod kątem ochrony informacji niejawnych. Końcowo

Sygn. akt II SA/Wa 261/19

organ podał, iż informacje zawarte w pomocach ewidencyjnych udostępniane są w postaci wyciągów lub kopii w odniesieniu do konkretnej osoby lub sprawy.

Skarżący wniósł kolejne odwołanie z dnia 23 października 2018 r., w którym wskazał, iż odwołuje się od decyzji Dyrektora Oddziału z dnia 23 kwietnia 2018 r. oraz z dnia 28 września 2018 r. w zakresie odmawiającym udostępnienia bezpośredniego dzienników rejestracyjnych WUSW Siedlce.

Zaskarżonym postanowieniem z dnia 4 grudnia 2018 r. Prezes IPN – działając na podstawie art. 134 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.; zwanej dalej: „k.p.a.”) – stwierdził niedopuszczalność odwołania Skarżącego z dnia 23 października 2018 r. od pisma Dyrektora Oddziału z dnia 23 kwietnia 2018 r. oraz z dnia 28 września 2018 r.

W uzasadnieniu organ wskazał, iż pisma Dyrektora Oddziału wymienione przez Skarżącego w odwołaniach, nie były decyzjami administracyjnymi, wobec czego nie stosuje się do nich przepisów k.p.a. Skoro zatem nie można było złożyć odwołania od pisma informacyjnego, to organ obowiązany był stwierdzić jego niedopuszczalność. Prezes IPN powołał się przy tym na stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym, niedopuszczalne jest domniemanie formy działania organu w postaci decyzji administracyjnej, bowiem musi ono wynikać z powszechnie obowiązujących przepisów.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na postanowienie Prezesa IPN z dnia 4 grudnia 2018 r., Skarżący wniósł o jego uchylenie w całości, zobowiązanie Instytutu Pamięci Narodowej do udostępnienia wskazanych Dzienników Rejestracyjnych WUSW w Siedlcach, a także zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. Zaskarżonemu postanowieniu zarzucił naruszenie:

- 1) przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
 - a) art. 7 k.p.a. poprzez zablokowanie dostępu do żądanych dokumentów stanowiących zbiory informacji o szczególnie ważnym charakterze społecznym oraz uniemożliwienie stworzenie materiału prasowego;
 - b) art. 7a § 1 k.p.a. poprzez odebranie uprawnienia do dostępu do dokumentów nieobjętych klauzulą tajności, mimo, iż pomoce ewidencyjno-informacyjne, a więc m.in. żądane dokumenty nie są dokumentami utajnionymi, a zatem powinny być jawne;
 - c) art. 8 § 1 k.p.a. poprzez uniemożliwienie otrzymania żądanych dokumentów, mimo że są one dokumentami jawnymi i nie nadano im klauzuli tajności;

Sygn. akt II SA/Wa 261/19

- d) art. 9 k.p.a. poprzez brak udzielenia Skarżącemu wyczerpującej informacji o jego prawach, a w szczególności brak wyjaśnienia możliwej drogi odwoławczej od decyzji organu I instancji, brak wskazania szczegółowych przyczyn odmowy udzielenia dostępu do żądanych dokumentów, a także brak wskazania podstawy prawnej odmowy udzielenie tego dostępu, w szczególności w kontekście braku uznania żądanych dokumentów za tajne;
- e) art. 15 k.p.a. poprzez naruszenie zasady dwuinstancyjności i uniemożliwienie Skarżącemu złożenia skutecznego odwołania, a tym samym przeprowadzenia kontroli instancyjnej;
- f) art. 104 § 1 k.p.a. poprzez brak wydania decyzji w sprawie;
- 2) prawa materialnego mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
 - a) art. 36 ust. 4b ustawy o IPN poprzez jego nieprawidłową wykładnię i przejęcie, że dokumenty stanowiące pomoce ewidencyjno-informacyjne nie mogą być udostępnione bezpośrednio, w sytuacji, gdy wnioskowane dokumenty są dokumentami jawnymi, a ich udostępnianie nie powinno podlegać ograniczeniu w celu publikacji materiału prasowego;
 - b) art. 36 ust. 8 ustawy o IPN poprzez jego niezastosowanie i przyjęcie, że Skarżącemu nie przysługiwało odwołanie od decyzji Dyrektora Oddziału z dnia 23 kwietnia 2018 r.;
 - c) art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych poprzez jego niezastosowanie i odmowie udzielenia Skarżącemu dostępu do żądanych dokumentów w sytuacji, gdy nie zostały one objęte klauzulą tajności;
 - d) art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw poprzez brak udostępnienia żądanych dokumentów, mimo że dokumenty, którym nie nadano klauzuli tajności, stają się dokumentami jawnymi i podlegającymi udostępnieniu na bieżąco.

W odpowiedzi na skargę Prezes IPN wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie było postanowienie stwierdzające niedopuszczalność odwołania. Wydający je Prezes IPN uznał bowiem, iż odwołanie Skarżącego dotyczyło zwykłych pism, a nie decyzji administracyjnych. Z kolei Skarżący

Sygn. akt II SA/Wa 261/19

wywiódł w skardze, iż zgodnie z art. 36 ust. 8 ustawy o IPN, przysługiwało mu prawo do złożenia odwołania od decyzji Dyrektora Oddziału z dnia 23 kwietnia 2018 r.

Rozstrzygnięcie sporu między stronami wymagało zatem ustalenia: czy odmowa udostępnienia żądanych przez Skarżącego dokumentów następuje poprzez wydanie decyzji administracyjnej, a jeśli tak, to czy pismo Dyrektora Oddziału z dnia 23 kwietnia 2018 r. informujące Skarżącego, iż określone dokumenty nie podlegają udostępnieniu bezpośredniemu, stanowiło decyzję administracyjną, a w konsekwencji, czy jego odwołanie było dopuszczalne.

Zaznaczyć przy tym trzeba, iż poza kontrolą Sądu, zakreśloną granicami niniejszej sprawy, pozostawały kwestie merytoryczne, dotyczące poprawności bądź wadliwości odmowy bezpośredniego udostępnienia Skarżącemu dzienników rejestracyjnych WUSW w Siedlcach.

Przystępując do oceny pierwszego ze wskazanych zagadnień, podnieść w pierwszej kolejności należy, iż w doktrynie i orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że kompetencja organu administracji do podejmowania decyzji musi znajdować podstawę w przepisach prawa materialnego (por. B. Adamiak, J. Borkowski Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 3 wydanie C.H. Beck, Warszawa 2000 r. str. 415; wyrok SN z dnia 3 kwietnia 2000 r. o sygn. akt I KKN 582/98). Stanowisko to znajduje zresztą potwierdzenie w przywołanym przez Prezesa IPN postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2012 r. o sygn. akt I OSK 1874/12, w uzasadnieniu którego podniesiono, iż wyprowadzenie domniemania załatwiania sprawy w formie decyzji administracyjnej wymaga obowiązywania normy prawa materialnego, która podlegałaby autorytatywnej konkretyzacji. W pełni zaaprobować należy również wyrażony w nim pogląd, zgodnie z którym, nie ma podstaw do przyjęcia domniemania załatwiania spraw w formie decyzji administracyjnych.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy, Skarżący wystąpił na formularzach wniosku uzupełniającego z dnia 14 grudnia 2017 r. oraz z dnia 20 marca 2018 r. o udostępnienie m. in. dokumentów w postaci „Dzienników Rejestracyjnych WUSW Siedlce”. Podstawę tych wniosków stanowił art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o IPN.

Zgodnie z przepisem art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o IPN, dokumenty zgromadzone przez Instytut Pamięci udostępnia się w celu publikacji materiału prasowego, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. nr 5, poz. 24, z późn. zm.), z upoważnienia redakcji albo wydawcy. W myśl ust. 2 art. 36, dokumenty, o których mowa w ust. 1, udostępnia się na pisemny wniosek, skierowany

Sygn. akt II SA/Wa 261/19

do dyrektora oddziału Instytutu Pamięci, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę wnioskodawcy. Stosowanie zaś do przepisu art. 36 ust. 6 ustawy o IPN, dyrektor oddziału Instytutu Pamięci, w drodze decyzji administracyjnej, odmawia udostępnienia dokumentów, o których mowa w ust. 1, jeżeli złożony wniosek nie spełnia warunków określonych w ust. 1- 4 lub zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 1 lub art. 37.

W tak zakreślonych ramach prawnych ustalenia wymagało, czy Dyrektor Oddziału obowiązany był do wydania decyzji administracyjnej – w oparciu o podstawę prawną przewidzianą w art. 36 ust. 6 ustawy o IPN.

W ocenie Sądu, skoro Dyrektor Oddziału odmówił Skarżącemu udostępnienia dzienników rejestracyjnych WUSW w Siedlcach, to winien dokonać tego w drodze decyzji administracyjnej. Przemawia za tym analiza przepisów art. 36 ust. 6 w zw. z art. 36 ust. 1 oraz art. 7 ustawy o IPN. Nie może być bowiem kwestionowane, że Skarżący wystąpił o udostępnienie oznaczonych dokumentów, które znajdują się w dyspozycji Referatu Informacji i Sprawżeń Oddziałowego Archiwum IPN w Lublinie (vide: k. 11 akt adm.), zatem zostały zgromadzone przez Instytut Pamięci (art. 36 ust. 1 zd. pierwsze). Tymczasem Dyrektor Oddziału uznał, że żądane dokumenty stanowią „pomoce ewidencyjno-informacyjne”. Próżno jest jednak doszukać się w ustawie o IPN takiej kategorii dokumentów, podobnie jak pojęcia „pomocy ewidencyjnej przeznaczonej do użytku wewnętrznego”, jak określa to Prezes IPN w odpowiedzi na skargę. Zgodnie natomiast z jej art. 7, dokumentami, w rozumieniu ustawy, są: 1) wszelkie nośniki informacji, niezależnie od formy przechowywania informacji, w tym w szczególności: akta, kartoteki, rejestry, pliki komputerowe, pisma, mapy, plany, filmy i inne nośniki obrazu, nośniki dźwięku i wszelkich innych form zapisu, a także kopie, odpisy i inne duplikaty tych nośników informacji; 2) niezbędne do analizy informacji środki pomocnicze, a w szczególności programy na użytek zautomatyzowanego przetwarzania danych. Zawarte w tym przepisie wyliczenie ma charakter przykładowy, o czym świadczy użyte w nim przez ustawodawcę określenie „w szczególności” (por. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2014 r. o sygn. akt I OSK 1517/13).

Zatem w sytuacji, gdy organ odmawia udostępnienia objętych wnioskiem dzienników rejestracyjnych, które bez wątpliwości znajdują się w jego posiadaniu, a tym samym zostały „zgromadzone przez Instytut Pamięci”, powołując się przy tym wyłącznie na to, że stanowią one „pomoce ewidencyjno-informacyjne” to – zdaniem Sądu – godzi się przyjąć, iż wniosek w tej części nie spełnia warunku określonego w art. 36 ust. 1

Sygn. akt II SA/Wa 261/19

zdanie pierwsze ustawy o IPN. W konsekwencji mamy do czynienia z sytuacją określoną w art. 36 ust. 6 ustawy o IPN, skutkującą wydaniem decyzji administracyjnej. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia dodatkowo to, iż organ udostępnił Skarżącemu część dokumentów objętych tym samym wnioskiem złożonym na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o IPN, co prowadzi do przyjęcia, że spełnione zostały pozostałe warunki przewidziane w art. 36 ust. 1-4 ustawy o IPN, zaś sama odmowa miała wyłącznie podłoże przedmiotowe. Gdyby natomiast przyjąć stanowisko przeciwne, to organ w każdym przypadku mógłby odmówić udostępnienia żadanego dokumentu, tworząc dla niego pozaustawową „kategorię”, a tym samym czyniąc to zwykłym pismem, pozbawiałyby wnioskodawcę możliwości instancyjnej kontroli swojego stanowiska (art. 15 k.p.a.), a w ostateczności prawa do merytorycznej kontroli sądowoadministracyjnej. Istotne jest bowiem to, iż w ramach skargi na niedopuszczalność odwołania, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, sąd administracyjny nie może dokonywać merytorycznej oceny prawidłowości odmowy udostępnienia żadanego dokumentu (zarówno w sposób bezpośredni, jak i w postaci wyciągów lub kopii), w tym zasadności powołania się przez organ na przepis art. 36 ust. 4b ustawy o IPN.

Przyjęcie zatem istnienia normy prawnej do wydania decyzji administracyjnej w niniejszej sprawie, obligowało Sąd do dokonania oceny charakteru pisma Dyrektora Oddziału z dnia 23 kwietnia 2018 r. o numerze BULu-III-5321-34(2)/18.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się jednolicie, iż decyzją administracyjną jest kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli administrujących w państwie organów, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego lub finansowego o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej, w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne. Jednocześnie przyjmuje się, że na zakwalifikowanie aktu do kategorii decyzji nie ma wpływu nazwa tego aktu. W orzecznictwie NSA wyraża się stanowisko, zgodnie z którym do uznania przejawu działalności organu administracji publicznej za decyzję administracyjną, a w konsekwencji do poddania go kontroli sądowej wystarcza, że dane rozstrzygnięcie zawiera minimum niezbędnych elementów formalnych tj. oznaczenie organu administracji, wskazanie adresata rozstrzygnięcia, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis reprezentującego organ (por. wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r. o sygn. akt SA 1163/81, OSPiKA 1982. nr 9-10. poz. 169). Wskazuje się również, iż jeżeli

Sygn. akt II SA/Wa 261/19

decyzja nie zawiera pozostałych elementów zawartych w art. 107 k.p.a., to nadal jest decyzją, przy czym mamy do czynienia z wadliwym aktem administracyjnym (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2012 r. o sygn. akt II GSK 1828/11).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt kontrolowanej sprawy, Sąd doszedł do przekonania, iż pismo Dyrektora Oddziału z dnia 23 kwietnia 2018 r. stanowiło decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia żądanych przez Skarżącego dzienników rejestracyjnych. Pochodziło ono od organu administracji publicznej, było skierowane do indywidualnie oznaczonego adresata i dotyczyło złożonego przez niego wniosku, zawierało rozstrzygnięcie dotyczące niezrealizowania żądania Skarżącego w oznaczonym zakresie, a także było podpisane przez Dyrektora Oddziału. Istotne jest przy tym również i to, że organ zakończył w ten sposób realizację wniosku Skarżącego.

W tym stanie rzeczy uznać należało, iż Prezes IPN wydając postanowienie z dnia 4 grudnia 2018 r., stwierdzające niedopuszczalność odwołania Skarżącego, naruszył normę z art. 134 k.p.a., a naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Prezes IPN będzie teraz obowiązany do merytorycznego rozpatrzenia odwołania Skarżącego z dnia 23 sierpnia 2018 r. od decyzji Dyrektora Oddziału z dnia 23 kwietnia 2018 r. o numerze BULu-III-5321-34(2)/18, stosowanie do przepisu art. 36 ust. 9 ustawy o IPN. Dodać tylko należy, iż stwierdzenie obowiązku organu do załatwienia odwołania Skarżącego z dnia 23 sierpnia 2018 r. powoduje, że pismo Skarżącego z dnia 23 października 2018 r., również nazwane odwołaniem, organ winien potraktować wyłącznie jako uzupełnienie odwołania z dnia 23 sierpnia 2018 r.

Z wyłuszczonej w tym zakresie sprawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżone postanowienie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. -- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.), o czym orzekł w punkcie pierwszym sentencji wyroku. Zawarte w punkcie drugim postanowienie w przedmiocie kosztów sądowych zostało oparte na art. 200 p.p.s.a. Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 3 tej ustawy.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem świadczy

Joanna Mazur
Joanna Mazur
Przewodnicząca