

9.**Udzielanie informacji przez pracodawcę na wniosek związku zawodowego**

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 3 lutego 2021 r.
III OSK 147/22

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 3 lutego 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Pracowników Pożarnictwa z siedzibą w Warszawie na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 września 2021 r., sygn. akt II SAB/Gd 90/21 o odrzuceniu skargi Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Pracowników Pożarnictwa z siedzibą w Warszawie na bezczynność (...) Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej postanawia:

oddalić skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku postanowieniem z dnia 8 września 2021 r., sygn. akt II SAB/Gd 90/21, odrzucił skargę Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Pracowników Pożarnictwa z siedzibą w Warszawie na bezczynność (...) Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

W motywach rozstrzygnięcia Sąd pierwszej instancji podał, że Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Pożarnic-

twa, wnioskiem z dnia 21 października 2020 r., mając na uwadze zdrowie, bezpieczeństwo oraz ochronę prawną funkcjonariuszy, zwrócił się do (...) Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jaka jest obecnie podstawa prawna delegowania funkcjonariuszy PSP do pracy w innym podmiocie niż PSP.
2. Jakie działania będą prowadzone przez delegowanych funkcjonariuszy? Czy prowadzone działania mają być z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy? Jeżeli nie, to z jakiego powodu delegowani są funkcjonariusze, którzy prywatnie posiadają ukończone szkoły/studia medyczne, które to szkolenia nie były refundowane przez PSP, a tym samym nie należą do zakresu czynności świadczonych przez tych funkcjonariuszy?
3. W jaki sposób będzie rozliczony czas służby delegowanych funkcjonariuszy?
4. W jaki sposób Ci funkcjonariusze będą chronieni w zakresie prawnym w przypadku roszczeń od osób, którym będą udzielali świadczenia medyczne?
5. Jakie środki ochrony osobistej oraz w jakiej ilości zostaną zapewnione funkcjonariuszom ?
6. Czy w przypadku śmierci funkcjonariusza zostanie zapewniona jego rodzinie pomoc tak jak w przypadku śmierci funkcjonariusza na służbie?
7. Czy w przypadku choroby spowodowanej działaniami w szpitalu choroba taka zostanie uznana jako wypadek w służbie i zostanie wypłacone 100
8. Czy w zakresie czynności któregośkolwiek z delegowanych funkcjonariuszy znajduje się zapis o świadczeniu usług medycznych dla placówek medycznych?
9. Czy w przypadku zgłoszenia się strażaków jako chętny do działań w szpitalach, posiada Pan Komendant ich pisemną prośbę o skierowanie do takich działań?
10. Jaka jest podstawa prawna delegowania funkcjonariusza PSP do pracy w innym podmiocie niż PSP w ramach złożonej prośby o taką pracę?

Następnie Związek, z uwagi na to, że nie otrzymał odpowiedzi na powyższe pismo, wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku na bezczynność organu w rozpatrzeniu wniosku z dnia 21 października 2020 r.

W odpowiedzi na skargę organ potwierdził, że w piśmie z dnia 21 października 2020 r. Związek Zawodowy wystąpił o udzielenie odpowiedzi na 10 pytań. W piśmie tym skarżący nie określił sposobu i formy udostępnienia informacji publicznej. Niezwłocznie, bo w dniu 23 października 2020 r. (tj. 2 dni po wpłyęciu pisma wnioskodawcy) organ udzielił odpowiedzi na wniosek z uwzględnieniem stanu faktycznego istniejącego na ten dzień. Pismo to zostało wysłane na adres organu, w imieniu którego wystąpił wnioskodawca, tj. na adres Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Pracowników Pożarnictwa, tj. ulica (...), przy czym pismo skierowane zostało bezpośrednio do rąk k.h., przewodniczącego tego organu. Wskazano, że zgodnie z treścią § 36 ust. 3 pkt 1 Statutu NSZZ Pracowników Pożarnictwa na kadencję 2018-2022, zarząd główny reprezentuje związek wobec władz i organów administracji państwowej, kierownictwa służbowego, a także innych organizacji i instytucji. Z kolei zgodnie § 37 ust. 1 tego statutu, przewodniczący reprezentuje na zewnątrz Zarząd Główny Związku. Powyższe znajduje potwierdzenie w odpisie KRS. Aktualny statut NSZZ Pracowników Pożarnictwa został opublikowany na stronie <https://www.zqnszzpp.pl/strona-656-statut-nszz-pp.html> i jest powszechnie dostępny, natomiast dane teledresowe Przewodniczącego Zarządu Głównego NSZZ PP są opublikowane na stronie <https://www.zgnszzpp.pl/strona-659-dane-teledresowe-nszz-pp.html>. W kontekście powyższego pismo zostało skierowane niezwłocznie do właściwego adresata z uwzględnieniem treści tego statutu. Pismo to zostało doręczone adresatowi w dniu 25 listopada 2020 r., choć zgodnie z informacją zawartą w śledzeniu przesyłek pocztowych na stronie www.e-monitoring.poczta-polska.pl zostało faktycznie doręczone już w dniu 2 listopada 2020 r. W dniu 25 listopada 2020 r. wpłynęło do KW PSP (...) pismo J.K. wystosowane w imieniu skarżącego zatytułowane "ponaglenie" skierowane

do Komendanta Głównego PSP. Zostało ono w terminie ustawowym przesłane wraz z aktami sprawy do tego organu. Rozstrzygnięcie w zakresie powyżej wskazanego pisma zostało sformułowane przez Komendanta Głównego PSP w piśmie z 16 grudnia 2020 r. W piśmie tym Komendant Główny PSP nie podzielił zarzutów stawianych przez skarżącego. Uznał, że odpowiedź na pismo J.K. została udzielona niezwłocznie w piśmie z dnia 23 października 2020 r., które zostało prawidłowo zaadresowane do Przewodniczącego Zarządu Głównego NSZZ Pracowników Pożarnictwa. Komendant Główny PSP uznał, że organem uprawnionym do reprezentacji na zewnątrz Zarządu Głównego NSZZ PP jest Przewodniczący Zarządu. Ponadto uznając, że w sprawach związkowych, unormowanych ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 263 z późn. zm.), nie ma odniesień do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących ponaglenia, tj. do art. 37 k.p.a., stwierdził, że w tym zakresie nie mają zastosowania w ogóle przepisy o ponagleniu, a wystąpienie skarżącego uznał za skargę rozpatrywaną w trybie działu VIII k.p.a. Za bezzasadne uznano twierdzenie skarżącego, że nie otrzymał informacji o przekazaniu "ponaglenia" organowi II instancji, w sytuacji kiedy otrzymał on odpowiedź z dnia 16 grudnia 2020 r. na swoje wystąpienie zatytułowane "ponaglenie". Komendant Wojewódzki podkreślił, iż uznanie, że podmiotem występującym do organu o dostęp do informacji publicznej był NSZZ Pracowników Pożarnictwa, którego właściwym organem jest Przewodniczący Zarządu sprawia, że należy przyjąć, że podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie jest J.K. występujący, jak wynika z treści skargi w imieniu własnym i nie będący stroną postępowania, a NSZZ Pracowników Pożarnictwa, reprezentowany przez Przewodniczącego Zarządu Głównego. Według organu skarga J.K. powinna podlegać odrzuceniu w trybie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Taka sytuacja zaistniała w niniejszej sprawie, albowiem wniesienie skargi przez osobę niebędącą stroną jest niedopuszczalne. Następnie Komendant wskazał, że dopiero w piśmie z dnia 27 listopada 2020 r. Przewodniczący Zarządu NSZZ PP napisał, że "Sprawy dotyczące woje-

wództwa (...) nie wymagające bezpośredniej ingerencji Prezydium Związku są załatwiane przez osobę uprawnioną do reprezentowania Związku na terenie województwa (...), czyli kol. J.K. jako Członka Zarządu Głównego”, załączając jednocześnie pismo Zarządu Głównego z dnia 19 listopada 2020 r. Z kolei w tym piśmie, które nie było wcześniej doręczone (...) Komendantowi Wojewódzkiemu PSP Przewodniczący Zarządu NSZZ PP wskazał: ”wobec rozbieżności interpretacyjnych oraz zgodnie z wcześniejszymi uchwałami i decyzjami Związku, w tym realizując decyzję Krajowej Konferencji Delegatów NSZZ Pracowników Pożarnictwa z dnia 12 listopada 2020 r., Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Pracowników Pożarnictwa, informuje i przypomina iż Członkowie Zarządu Głównego (...) posiadają uprawnienia do reprezentowania interesów/spraw Związku wobec przedstawicieli strony służbowej na terenie kraju, w tym właściwego województwa”. W ocenie Komendanta pismem tym sam Przewodniczący NSZZ Pracowników Pożarnictwa potwierdził istnienie wątpliwości i rozbieżności w zakresie doręczania pism stanowiących odpowiedź na wystosowywane w imieniu Zarządu Głównego NSZZ PP pisma poszczególnych członków Zarządu Głównego NSZZ PP. Jednocześnie w dalszej części ww. pisma Przewodniczący wskazuje, że ”Członkowie Zarządu Głównego NSZZ Pracowników Pożarnictwa posiadają pełnomocnictwo do reprezentowania Związku wobec kierownictwa służbowego”. Do pisma tego nie zostało załączone jednak jakiegokolwiek pełnomocnictwo, czy też uchwała potwierdzająca powyższe fakty. W opinii Komendanta nie stanowi również umocowania do reprezentowania ogólne pismo J.K., które wystosował samodzielnie we własnym imieniu do (...) Komendanta Wojewódzkiego PSP z dnia 3 lipca 2020 r., w którym, działając jako Przewodniczący NSZZ PP przy Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej (...), sam siebie wskazał jako reprezentanta Zarządu Głównego NSZZ PP, niejako upoważniając się do reprezentowania krajowych struktur związkowych. Skarżący nie załączył w tym zakresie ani uchwały, ani pełnomocnictwa, na które się powoływał. Nie ulega wątpliwości, że powyższe pismo nie mogło zostać uznane za pismo upoważniające do reprezentowania Zarządu

Głównego NSZZ PP. W dniu 17 marca 2021 r. ponowiono wystąpienie do Przewodniczącego struktur krajowych NSZZ Pracowników Pożarnictwa k.h. o doręczenie pełnomocnictwa do reprezentowania Zarządu Głównego NSZZ PP przez członków poszczególnych członków tego zarządu. W ocenie organu, pismo (...) Komendanta Wojewódzkiego PSP z dnia 23 października 2020 r. stanowiące odpowiedź na wniosek z dnia 21 października 2020 r. zostało wystosowane niezwłocznie i doręczone właściwemu adresatowi z uwzględnieniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa i stanu faktycznego w sprawie, w zakresie braku umocowania do odbierania przez J.K. pism adresowanych do Zarządu Głównego NSZZ Pracowników Pożarnictwa. Podkreślono także, że zwrot do (...) Komendanta Wojewódzkiego PSP odpowiedzi udzielonej skarżącemu przez Przewodniczącego NSZZ PP w piśmie z 27 listopada 2020 r. w celu doręczenia go skarżącemu jest nieuprawniony. Uznać należy, że doręczenie pisma zostało dokonane skutecznie w dniu 25 listopada 2020 r., a fakt ewentualnego nieprzekazania go skarżącemu jest wewnętrzną kompetencją organizacyjną Przewodniczącego Zarządu Głównego tych struktur związkowych.

Powołanym na wstępie postanowieniem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm., dalej jako p.p.s.a.), skargę odrzucił. Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że beczynność organu administracji zdefiniowana została jako niezakończona sprawa w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych, ani w terminie wyznaczonym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. (art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a.), zaś przewlekłość określono jako prowadzenie postępowania dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.). Z treści przywołanych definicji normatywnych wynika, że organ jest beczynny, jeśli nie zakończy postępowania w przewidziany prawem sposób w ustawowym terminie lub w terminie przez siebie zmienionym na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. Natomiast postępowanie jest przewlekłe prowadzone, jeśli w granicach czasowych przeznaczonych na załatwienie sprawy, organ działa opieszale,

nieefektywnie i nie rozstrzyga sprawy, mimo że brak jest do tego przeszkód.

W niniejszej sprawie skarżący zwalcza bezczynność (...) Komen-
danta Wojewódzkiego PSP w udostępnieniu informacji publicznej
określonej we wniosku z dnia 21 października 2020 r. Do rozpo-
znania wskazanego wniosku zastosowanie znalazły przepisy ustawy
z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.
U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm., dalej u.d.i.p.). Zgodnie z
art. 13 ust. 1 u.d.i.p. jeżeli adresat wniosku dysponuje żadaną
informacją, winien ją udostępnić w terminie 14 dni od dnia otrzy-
mania wniosku. Jeżeli natomiast informacja publiczna nie mogła
być udostępniona w tak ustalonym terminie, podmiot obowiązany
do jej udostępnienia powiadamia wnioskodawcę o powodach opóz-
nienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym
jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2
u.d.i.p.). Stosownie do treści art. 14 ust. 1 u.d.i.p. udostępnienie
informacji następuje w formie czynności materialno-technicznej, w
sposób i w formie określonych we wniosku i nie wymaga podjęcia
jakiegokolwiek rozstrzygnięcia. Dopiero stwierdzenie, że dana infor-
macja nie może zostać udostępniona bądź też postępowanie podlega
umorzeniu, nakłada na organ obowiązek wydania decyzji admini-
stracyjnej (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Natomiast w formie zwykłego
pisma informuje się wnioskodawcę o tym, że podmiot nie jest zobow-
iązany do udostępnienia informacji publicznych, dana informacja
nie jest informacją publiczną, organ lub podmiot zobowiązany in-
formacją taką nie dysponuje, ze wskazaniem przyczyn takiego stanu
rzeczy, czy też zachodzi sytuacja wskazana w art. 1 ust. 2 u.d.i.p.,
a więc że informacja publiczna podlega udostępnieniu na podstawie
innych ustaw, które ten tryb odmiennie regulują.

Bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej polega więc
na tym, że podmiot zobowiązany do podjęcia czynności materialno-
technicznej, czyli do udostępnienia informacji publicznej (art. 14
u.d.i.p.), takiej czynności nie podejmuje, nie wydaje decyzji o od-
mowie udostępnienia informacji publicznej bądź o umorzeniu po-
stępowania (art. 16 ust. 1 i art. 17 u.d.i.p.), ani na piśmie nie

udziela wskazanej wyżej odpowiedzi. Bezczynność ma miejsce również wtedy, gdy organ błędnie uznaje, że nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. W związku z tym celem skargi na bezczynność jest zobowiązanie organu (podmiotu zobowiązanego) do wydania aktu lub dokonania wynikającej z przepisów prawa czynności w sprawie wszczętej żądaniem strony.

Jak wynika z akt sprawy, wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej z dnia 21 października 2020 r. wpłynął do adresata za pośrednictwem poczty elektronicznej tego samego dnia. Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.i.d.p. termin udostępnienia wnioskowanej informacji to dzień 4 listopada 2020 r., a odpowiedź została wysłana na adres Zarządu Głównego Związku w dniu 23 października 2020 r.

Spór między stronami dotyczy kwestii czy skarżony organ powinien był doręczyć odpowiedź na wniosek J.K., skoro on wystąpił w imieniu Związku z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. W ocenie składu orzekającego, zasadnie Komendant doręczył odpowiedź na wniosek na adres Zarządu Głównego Związku i na ręce reprezentującej go osoby. Z akt sprawy jednoznacznie wynika, że J.K. w dacie wystosowania wniosku oraz w dacie udzielenia na niego odpowiedzi nie posiadał stosownego umocowania do reprezentacji Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Pracowników Pożarnictwa, a z urzędu sądowi wiadome jest, że uchwała udzielająca takiego pełnomocnictwa została podjęta już po wniesieniu skargi do sądu (w dniu 17 maja 2021 r., k. 111 akt). Brak dołączenia takiego pełnomocnictwa do wniosku o udostępnienie informacji publicznej obligowało Komendanta do doręczenia odpowiedzi na adres Zarządu Głównego NSZZ Pracowników Pożarnictwa. Skarżony organ nie miał umocowania prawnego do wezwania do wykazania się przez wnioskującego J.K. stosownym pełnomocnictwem, gdyż do postępowania z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej nie stosuje się przepisów k.p.a., znajdując one zastosowanie dopiero od momentu wydania decyzji. Słusznie więc wystosował odpowiedź na wniosek na adres Zarządu Głównego wobec braku dokumentu umocowującego do reprezentacji Związku.

W związku z tym, w dniu wniesienia skargi do sądu administra-

cyjnego, tj. w dniu 23 lutego 2021 r., strona skarżąca dysponowała już wnioskowanymi informacjami.

Analizując chronologię czynności związanych z procedowaniem wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej, Sąd wskazał, że dnia 22 czerwca 2020 r. Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę w sprawie o sygn. akt II OPS 5/19, w której stwierdził, że wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania przez wydanie decyzji ostatecznej, stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. (tj. stwierdzenia czy organ dopuścił się bezczynności). Z uzasadnienia tej uchwały wynika wprost, że skargę na bezczynność, wniesioną po zakończeniu postępowania administracyjnego, należy uznać za niedopuszczalną, bowiem odmienne rozumowanie oznaczałoby, że środek ten zamiast w swoim celu zmierzać do likwidacji stanu bezczynności, powiązany byłby z celem wykraczającym poza zakres postępowania administracyjnego, a więc z dążeniem do uzyskania prejudykatu. Z uzasadnienia uchwały wynika również, że kontrolowany w wyniku skargi na bezczynność stan rzeczy, musi być w dacie wniesienia tej skargi aktualny nie zaś historyczny, z tego względu, że zasadniczym celem skargi na bezczynność jest usunięcie stanu bezczynności. Wprawdzie pogląd ten dotyczy spraw zakończonych decyzją administracyjną, lecz w ocenie sądu, zawarte w niej rozważania, mają znaczenie również dla postępowań kończących się innymi rozstrzygnięciami administracyjnymi, także załatwieniem żądania wnioskodawcy w drodze czynności materialno-technicznej. Tak jak sprawa z zakresu informacji publicznej może zakończyć się decyzją administracyjną, na co wprost wskazuje art. 16 ust. 1 u.d.i.p., tak również może zakończyć się poprzez czynność materialno-techniczną udostępnienia żądanej informacji. Ponadto, NSA podkreślił we wskazanej uchwale, że pogląd o dopuszczalności rozstrzygania spraw ze skarg na bezczynność, w razie załatwienia sprawy administracyjnej przed wniesieniem skargi, jest nieprawidłowy z tego powodu, że zakończenie postępowania, którego sposób prowadzenia jest skarżony, skutkuje ustaniem stanu

podlegającego kontroli sądowej, tj. stanu beczynności.

Zgodnie z art. 269 § 1 p.p.s.a., jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 p.p.s.a. stosuje się odpowiednio. Regulacja powyższa nie pozwala zatem żadnemu składowi sądu administracyjnego rozstrzygnąć sprawy w sposób sprzeczny ze stanowiskiem zawartym w ww. uchwale i dokonywać wykładni prawa odmiennej od tej, która została przyjęta przez skład poszerzony Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Odnosząc powyższe stanowisko, do okoliczności niniejszej sprawy WSA w Gdańsku uznał, że skoro skarga została złożona za pośrednictwem podmiotu zobowiązanego już po otrzymaniu przez skarżącego żądanych informacji publicznych, a więc po ustaniu beczynności na skutek załatwienia sprawy w przewidzianej przez prawo formie, to skarga taka nie była dopuszczalna. Udostępnienie wnioskodawcy przez właściwy podmiot informacji publicznej zgodnie z wnioskiem przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, stanowi przeszkodę do merytorycznego rozpoznania skargi na beczynność na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Ta zaś okoliczność uzasadnia jej odrzucenie, jako niedopuszczalnej, gdyż celem skargi na beczynność nie jest samo stwierdzenie pozostawania przez organ w stanie beczynności, lecz spowodowanie ustania tego stanu poprzez doprowadzenie do załatwienia przez organ określonej sprawy administracyjnej. Z tych względów, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 i § 3 p.p.s.a., odrzucił skargę jako niedopuszczalną.

Z powyższym postanowieniem nie zgodził się Związek Zawodowy, który złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zaskarżonemu postanowieniu zarzucił naruszenie:

1. art. 7 i art. 77 k.p.a. oraz wynikający z tego błąd w ustaleniach faktycznych poprzez niepodjęcie wszelkich czynności niezbędnych do wyjaśnienia sprawy i dowolną, a nie swobodną ocenę dowodów, prowadzącą do uznania, że przedmiotem sprawy było udzielenie

- informacji publicznej, podczas gdy przedmiotem sprawy było zapytanie złożone w trybie ustawy o związkach zawodowych, co mogło mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy;
2. art. 13, art. 14 i art. 16 u.d.i.p. poprzez ich błędne i niezasadne zastosowanie, podczas gdy podstawą prawną rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie powinny być, oprócz zasad ogólnych procesu administracyjnego, przepisy ustawy o związkach zawodowych;
 3. art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez błędne wskazanie w uzasadnieniu, że przedmiotem sprawy było udzielenie informacji publicznej, podczas gdy przedmiotem sprawy było zapytanie złożone w trybie ustawy o związkach zawodowych, co mogło mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, z uwagi na fakt, że cały wywód odnosił się do stosowania u.d.i.p., zaś w okolicznościach niniejszej sprawy zastosowanie powinny znaleźć przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263 z późn. zm.).

Podnosząc powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżanego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gdańsku oraz zasądzenie kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o jej odrzucenie ewentualnie o oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc jednak pod rozwagę z urzędu nieważność postępowania. Jedną z przesłanek nieważności postępowania jest niedopuszczalność drogi sądowej, rozumiana jako brak właściwości (kognicji) sądu administracyjnego do rozpoznania danej sprawy (por. wyrok NSA z 18 listopada 2013 r. sygn. akt II OSK 1385/12, LEX nr 1559392 i postanowienie NSA z 9 lutego 2012 r. sygn. akt II GSK 1473/11, LEX nr 1137868).

W niniejszej sprawie, w ocenie NSA, zachodzi okoliczność skut-

kująca nieważnością postępowania, o jakiej mowa w art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a., z uwagi na poniższe ustalenia.

Skarga w rozpoznawanej sprawie podlegała odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., a nie na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., jak orzekł Sąd pierwszej instancji, albowiem sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, rozpoznając wniesioną skargę, nie zwrócił uwagi, że wniosek z dnia 21 października 2020 r. nie został złożony w trybie przepisów u.d.i.p., lecz w trybie przepisów ustawy o związkach zawodowych, a dokładnie w trybie art. 28 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Co zostało podkreślone również w skardze kasacyjnej. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych pracodawca jest obowiązany udzielić na wniosek organizacji związkowej informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej, w szczególności informacji dotyczących:

- 1) warunków pracy i zasad wynagradzania;
- 2) działalności i sytuacji ekonomicznej pracodawcy związanych z zatrudnieniem oraz przewidywanych w tym zakresie zmian;
- 3) stanu, struktury i przewidywanych zmian zatrudnienia oraz działań mających na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia;
- 4) działań, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia.

Przepis art. 28 ustawy o związkach zawodowych, regulując obowiązek udostępniania informacji związkom zawodowym, określa odmiennie zasady i tryb tego dostępu, w stosunku do trybu przewidzianego w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji na podstawie wskazanego przepisu jest wyłącznie pracodawca, a udostępniana przez niego informacja nie jest kwalifikowana jako informacja publiczna i nie musi dotyczyć spraw publicznych.

Związek Zawodowy, redagując swój wniosek z dnia 21 października 2020 r. nie powołał się w jego treści na przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz wskazał, że "mając na uwadze zdrowie, bezpieczeństwo oraz ochronę prawną funkcjonariuszy" złożył wniosek o udzielenie odpowiedzi na sformułowane w tym piśmie

pytania. Lektura wniosku z dnia 21 października 2020 r. wskazuje bezspornie, że Związek Zawodowy zwrócił się do organu (pracodawcy) o udzielenie informacji dotyczących warunków pracy funkcjonariuszy PSP, ochrony ich zdrowia i bezpieczeństwa pracy, w związku z akcją zbierania chętnych i delegowaniem funkcjonariuszy PSP posiadających wykształcenie medyczne”, czyli Związek zażądał informacji, która nie miała waloru publicznego (sprawy publicznej), a która znajdowała się w zakresie prowadzonej przez niego działalności związkowej (statutowej). Wniosek ten został złożony do (...) Komendanta Wojewódzkiego PSP jako do pracodawcy.

Rozpatrzenie takiego wniosku przez pracodawcę następuje również w trybie ustawy o związkach zawodowych, a nie w trybie przepisów u.d.i.p. W myśl bowiem art. 28 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, pracodawca udziela zakładowej organizacji związkowej informacji w terminie 30 dni, od dnia otrzymania wniosku.

Jednocześnie podnieść należy, na co wskazał w swoim wyroku Naczelny Sąd Administracyjny z dnia 21 sierpnia 2013 r., sygn. akt I OSK 681/13, że poza materią określoną w art. 28 ustawy o związkach zawodowych zastosowanie znajduje ustawa o dostępie do informacji publicznej. Oznacza to, że Związek Zawodowy może również wystąpić z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. W niniejszej jednak sprawie, co wynika z treści samego wniosku oraz ze skargi kasacyjnej, Związek Zawodowy wystąpił o udzielenie mu informacji w trybie ustawy o związkach zawodowych. Zatem w tej sprawie nie miały zastosowania przepisy u.d.i.p.

Podkreślić ponadto należy, że żaden przepis ustawy o związkach zawodowych nie wskazuje, aby udzielenie informacji miało następować w ramach postępowania administracyjnego. Prowadzi to do uznania, że sprawa dotycząca udzielenia informacji od pracodawcy na temat warunków pracy, jej bezpieczeństwa, zasad wynagradzania w związku z przewidywanymi delegowaniami funkcjonariuszy, czyli informacjami, o które wnioskował Związek Zawodowy w ramach prowadzonej przez siebie działalności związkowej, nie jest sprawą administracyjną podlegającą kontroli sądów administracyjnych. W tej sytuacji, bezczynność organu w przedmiocie odpowiedzi na wniosek

złożony w trybie ustawy o związkach zawodowych, nie może być poddana kontroli sądowoadministracyjnej. W takim stanie rzeczy należało uznać, że sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego.

Powyższe ustalenie przesądza o prawidłowości odrzucenia skargi, albowiem zaskarżone postanowienie WSA w Gdańsku, mimo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu. Wobec tego Naczelny Sąd Administracyjny za bezprzedmiotowe uznał odnoszenie się do zarzutów sformułowanych w skardze kasacyjnej.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną.