



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 marca 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)

Sędziowie: Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk

Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski

Protokolant: sekretarz sądowy Olga Wrońska

po rozpoznaniu w dniu 25 marca 2022 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Dyrektora

Szkoły Podstawowej im. bł. ks. Bronisława Markiewicza w Woli Krakowiańskiej

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt: II SAB/Wa 282/18

w sprawie ze skargi Wiktora Majewskiego

na bezczynność Dyrektora

Szkoły Podstawowej im. bł. ks. Bronisława Markiewicza w Woli Krakowiańskiej

w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 9 kwietnia 2018 r.

o udostępnienie informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Paulina Gromulska
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt: II SAB/Wa 282/18 po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wiktora Majewskiego na bezczynność Dyrektora Szkoły Podstawowej im. bł. ks. Bronisława Markiewicza w Woli Krakowiańskiej w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 9 kwietnia 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej, w punkcie pierwszym zobowiązał Dyrektora ww. Szkoły do rozpoznania wniosku w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, w punkcie drugim stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, w punkcie trzecim zasądził na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania.

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Wiktor Majewski pismem z dnia 9 kwietnia 2018 r. wystąpił o udostępnienie przez Dyrektora Szkoły Podstawowej im. bł. ks. Bronisława Markiewicza w Woli Krakowiańskiej informacji publicznej w postaci:

- 1) skanów umów lub innych dokumentów, na podstawie których rozliczane są należności dotyczące zużycia wody, ogrzewania, kanalizacji, opłaty za śmieci z najemcami lokalu mieszkalnego znajdującego się w szkole pod numerem 22/3,
- 2) informacji, kiedy (data) i w jakich kwotach nastąpiło rozliczenie za zużycie wody, ogrzewania, kanalizacji oraz opłaty za odpady w okresie od 1 stycznia 2016 r. do chwili obecnej przez najemców powyżej określonego lokalu,
- 3) odpowiedzi, czy w latach 2016-2017 nauczycielka Szkoły Edyta Zwolińska pobierała dodatek mieszkaniowy, a jeżeli tak, to w jakiej kwocie.

Dyrektor Szkoły w piśmie z dnia 16 kwietnia 2018 r. poinformowała wnioskodawcę, że żądane informacje nie stanowią informacji publicznej.

Wiktor Majewski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Dyrektora Szkoły w przedmiocie rozpatrzenia jego wniosku z dnia 9 kwietnia 2018 r. zarzucając błędne uznanie, że żądane informacje nie stanowią informacji publicznej, a w związku z tym domagał się zobowiązania Dyrektora do załatwienia wniosku oraz zasądzenia na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania.

Dyrektor Szkoły wniosła o oddalenie skargi i podtrzymała stanowisko zawarte w piśmie z dnia 16 kwietnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnił, że informacją publiczną jest 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 gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Ponieważ Dyrektor Szkoły jest podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, zaś żądane informacje (dokumenty) stanowią informację publiczną (żądanie dotyczy bowiem wydatkowania środków publicznych związanych z opłatami za użytkowanie lokalu mieszkalnego przez osobę publiczną, jaką bez wątpienia jest nauczyciel), Sąd uznał, że organ pozostawał w beczynności i zobowiązał Dyrektora Szkoły do rozpatrzenia wniosku. Stwierdzając stan beczynności Dyrektora Szkoły, Sąd nie uznał, aby miała ona miejsce z rażącym naruszeniem prawa, podkreślając, że orzeczenie o kwalifikowanej formie beczynności winno być zarezerwowane dla sytuacji szczególnych, oczywistych i niedających się w żaden sposób usprawiedliwić.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła Dyrektor Szkoły Podstawowej im. bł. ks. Bronisława Markiewicza w Woli Krakowiańskiej zaskarżając ten wyrok w całości, wnosząc o rozpoznanie sprawy na rozprawie, uchylenie wyroku w całości i oddalenie skargi ewentualnie o (uchylenie wyroku i – przyp. NSA) skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji, zasądzenie zwrotu kosztów postępowania oraz zarzucając:

- 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię, tj.:
 - art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez uznanie za informację publiczną danych objętych wnioskiem, które co do zasady nie mieszczą się w zakresie spraw publicznych podlegających reżimowi ustawy;
 - art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c poprzez uznanie, że dane dotyczące zużycia mediów przez indywidualnie oznaczonych lokatorów mieszkań komunalnych mieszczą się w

zakresie informacji publicznej o majątku j.s.t., co stanowi nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej;

- art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zw. z art. 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne poprzez nadmierne rozszerzenie (o wszystkich nauczycieli) zakresu pojęcia osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, w oderwaniu od zakresu wyznaczonego przez ustawodawcę w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;

- art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez błędne przyjęcie, że dane objęte wnioskiem mają jakikolwiek związek z pełnieniem funkcji nauczyciela i jako takie winny podlegać udostępnieniu bez ograniczeń prywatności wynikających z w/w przepisu,

- art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez nakazanie udostępnienia danych niemożliwych do zanonimizowania, dotyczących konkretnej, zidentyfikowanej z imienia i nazwiska oraz adresu osoby fizycznej, legalizując w ten sposób zbyt daleko idącą ingerencję w jej prawo do prywatności;

2) naruszenie przepisów postępowania, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 133 § 1 i art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez niedostateczne wyjaśnienie sprawy i niezbadanie przez Sąd charakteru oczekiwanych przez wnioskodawcę informacji, przez co niemożliwym było trafne rozstrzygnięcie co do jej istoty, sprowadzającej się do oceny prawnej charakteru konkretnych danych jako informacji publicznej bądź nie w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, przy czym prawidłowe ustalenie w ww. zakresie musiałoby finalnie prowadzić do oddalenia skargi,

- art. 149 § 1 p.p.s.a. poprzez zobowiązanie organu do dokonania czynności mimo prawidłowego co do trybu pisemnego poinformowania wnioskodawcy o braku waloru informacji publicznej dla żądanych dokumentów.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że realizując wniosek skarżącego, organ w oczywisty sposób naruszyłby interes prywatny, podlegający ochronie na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zdaniem organu skarżącego kasacyjnie za zbyt daleko idące należy uznać stwierdzenie, że każdy nauczyciel jest osobą publiczną, tym bardziej, że cyt. przepis mówi precyzyjnie o „osobach pełniących funkcje publiczne”. Nie ulega wątpliwości,

że nauczyciele realizują pewne zadania Państwa w zakresie edukacji. Nie wydaje się jednak uprawnionym pogląd, że ta grupa zawodowa winna być w całości zakwalifikowana jako „pełniące funkcje publiczne” w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przykładowo, posługująca się podobnym pojęciem ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, swoim zakresem (art. 2) nie obejmuje szeregowych nauczycieli (innych niż dyrektorzy placówek). Niezależnie od powyższego, na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, wyłączenie ograniczenia ze względu na prywatność osoby fizycznej odnosi się i tak tylko do informacji „mających związek z pełnieniem tych funkcji”. Przez wzgląd na powyższe, zdaniem organu wnoszącego skargę kasacyjną, nie sposób uznać, aby miesięczne rachunki lokatora za prąd, wodę czy śmieci, miały jakikolwiek związek z zatrudnieniem jako nauczyciel.

W zakresie zarzutów naruszenia przepisów postępowania, strona skarżąca kasacyjnie wskazała na wyrok NSA z dnia 21 lipca 2015 r., I OSK 1607/14, z którego treści wynika, że „ustalenia faktyczne muszą być poprzedzone dogłębną analizą charakteru prawnego żądanej informacji, w tym przed wszystkim czy stanowi ona informację publiczną w znaczeniu określonym w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także w art. 61 Konstytucji. Tylko bowiem w takim zakresie organ może pozostawać w bezczynności”.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wiktor Majewski odniósł się do argumentacji skargi kasacyjnej i wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, nie domagając się przeprowadzenia rozprawy.

W reakcji na zarządzenie Przewodniczącej Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2021 r. strony oświadczyły, że nie wyrażają zgody na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, oświadczając jednocześnie, że posiadają możliwości techniczne umożliwiające im uczestnictwo w rozprawie zdalnej.

W dniu 13 stycznia 2022 r. zarządzono rozpoznanie sprawy na rozprawie w trybie online.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329) zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

W sytuacji, kiedy skarga kasacyjna zarzuca naruszenie prawa materialnego oraz naruszenie przepisów postępowania, co do zasady w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., II GSK 819/11, LEX nr 1217424; wyrok NSA z dnia 26 marca 2010 r., II FSK 1842/08, LEX nr 596025; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 402/13, LEX nr 1488113). Zaznaczyć przy tym trzeba, że warunkiem uwzględnienia zarzutu naruszenia przepisów postępowania jest wykazanie istotnego wpływu zaistniałego naruszenia na wynik sprawy.

W skardze kasacyjnej w ramach naruszenia przepisów postępowania Sądowi I instancji w pierwszej kolejności zarzucono naruszenie przepisów art. 133 § 1 i art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez niedostateczne wyjaśnienie sprawy i niezbadanie przez Sąd charakteru oczekiwanych przez wnioskodawcę informacji, podnosząc, że prawidłowe ustalenie w ww. zakresie prowadziłoby do oddalenia skargi, a następnie zarzucono naruszenie art. 149 § 1 p.p.s.a. uznając, że organ prawidłowo zareagował na wniosek udzielając pisemnej informacji, że żądanie wniosku nie dotyczy informacji publicznej. Powyższe zarzuty zostały uzasadnione wyłącznie fragmentem stanowiska NSA zawartego w wyroku z dnia 21 lipca 2015 r., I OSK 1607/14, w którym stwierdzono, że „ustalenia faktyczne muszą być poprzedzone dogłębną analizą

charakteru prawnego żądanej informacji, w tym przed wszystkim czy stanowi ona informację publiczną”.

W odniesieniu do tak sformułowanego zarzutu przypomnieć należy, że skarga kasacyjna jest sformalizowanym środkiem prawnym, a uzasadnienie skargi kasacyjnej winno zawierać szczegółowe uzasadnienie stawianych zarzutów. Powołanie się wyłącznie na jednostkowe orzeczenie, bez odniesienia do realiów rozpoznawanej sprawy nie spełnia wymogów prawidłowego uzasadnienia postawionych zarzutów i rzutuje na sposób realizacji kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznającego skargę kasacyjną. Mając to na uwadze, zarzuty naruszenia przepisów postępowania należało ocenić jako nieskuteczne. Strona skarżąca kasacyjnie nie wskazała bowiem w czym konkretnie upatruje naruszeń art. 133 § 1 i art. 134 § 1, a w konsekwencji i nieprecyzyjnie powołanego art. 149 § 1 p.p.s.a. oraz nie wyjaśniła, jaki wpływ mogły mieć te naruszenia na wynik sprawy. Stanowisko skarżącej kasacyjnie, że sprawa nie została dostatecznie wyjaśniona, a Sąd nie zbadał charakteru oczekiwanych przez wnioskodawcę informacji nie zostało w jakikolwiek sposób wyjaśnione w skardze kasacyjnej. Samo przekonanie strony skarżącej kasacyjnie o niesłuszności rozstrzygnięcia, nie mogło stanowić uzasadnienia postawionych zarzutów naruszenia przepisów postępowania. Wskazać także należy, że podniesione zarzuty naruszenia przepisów postępowania dotyczyły niedokonania prawidłowych ustaleń w zakresie stanu faktycznego w sprawie o udostępnienie informacji publicznej. Brak powiązania podniesionych zarzutów naruszenia przepisów p.p.s.a. z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2176) zwanej dalej u.d.i.p. także w sposób istotny wpłynął na ocenę nieskuteczności tych zarzutów w niniejszej sprawie. Dla poprawności zarzutu sformułowanego w ramach drugiej podstawy kasacyjnej konieczne jest wskazanie przepisów procedury sądowoadministracyjnej naruszonych przez sąd w powiązaniu z właściwymi przepisami regulującymi postępowanie przed organami. Ocena skuteczności zarzutów naruszenia przepisów postępowania uzależniona jest zatem od wyszczególnienia przez wnoszącego skargę kasacyjną naruszonych - jego zdaniem - przepisów postępowania sądowego, które mogły być i były stosowane przez Sąd I instancji w procesie orzekania, jak i przepisów postępowania administracyjnego, których sposób zastosowania był badany przez Sąd I instancji. Wymogów tych skarga kasacyjna nie spełnia.

Niezależnie od powyższych wadliwości należy dodatkowo wskazać, że art. 149 § 1 p.p.s.a. jest przepisem rozbudowanym i zawiera kilka jednostek redakcyjnych, przy czym Sąd I instancji wyraźnie wskazał jako podstawę swojego orzeczenia art. 149 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 1a p.p.s.a. Tymczasem w skardze kasacyjnej wskazano ogólnie na art. 149 § 1 p.p.s.a. jako przepis, który został naruszony w ocenie strony skarżącej kasacyjnie. Podkreślenia wymaga, że w odniesieniu do przepisu, który nie stanowi jednej zamkniętej całości, a składa się z ustępów, punktów i innych jednostek redakcyjnych, wymóg skutecznie wniesionej skargi kasacyjnej jest spełniony wówczas, gdy wskazuje ona konkretny przepis naruszony przez sąd pierwszej instancji, z podaniem numeru artykułu, ustępu, punktu i ewentualnie innej jednostki redakcyjnej przepisu (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2008 r., II FSK 557/07; Lex nr 422065; wyrok NSA z dnia 7 marca 2014 r., II GSK 2019/12, LEX nr 1495144; wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2013 r., II OSK 552/12, LEX nr 13562450; wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2013 r., II GSK 1573/12, LEX nr 1354882; wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., II GSK 218/11, LEX nr 1244607; wyrok NSA z dnia 8 marca 2012 r., II OSK 2496/10, LEX nr 1145608; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2012 r., II OSK 2232/10, LEX nr 1138117). Warunek przytoczenia podstaw skargi kasacyjnej i ich uzasadnienia nie jest spełniony, gdy skarga kasacyjna zawiera wywody zmuszające Sąd kasacyjny do domysławiania się, który przepis skarżący miał na uwadze, podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego lub procesowego. Naruszony przez Sąd I instancji przepis musi być wyraźnie wskazany, gdyż w przeciwnym razie ocena zasadności skargi kasacyjnej nie jest możliwa. Naczelny Sąd Administracyjny jest związany granicami skargi kasacyjnej i nie ma w związku z tym kompetencji do dokonywania za wnoszącego skargę kasacyjną wyboru, który przepis prawa został naruszony i dlaczego. Stanowi to powinność autora skargi kasacyjnej, który jest profesjonalnym pełnomocnikiem strony (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2008 r., II FSK 557/07; Lex nr 422065; wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014 r., II GSK 1669/12, LEX nr 1450654; wyrok NSA z dnia 14 marca 2013 r., I OSK 1799/12, LEX nr 1295809; wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2014 r., II OSK 1977/12, LEX nr 1502246).

Zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. „Sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy (...)”. Naruszenia tego przepisu strona skarżąca kasacyjnie upatruje „w niedostatecznym wyjaśnieniu sprawy” i „niezbadaniu charakteru oczekiwanych przez wnioskodawcę informacji”, a w konsekwencji w nieoddaleniu

skargi. Powyższy zarzut dotyczy zatem w istocie nieprawidłowego rozpoznania sprawy przez Sąd I instancji. Tak skonstruowany zarzut nie mógł być uwzględniony.

Orzekanie „na podstawie akt sprawy” oznacza, że sąd w procesie kontroli sądowoadministracyjnej bierze pod uwagę okoliczności, które z akt tych wynikają. Podstawą orzekania przez sąd administracyjny jest zatem materiał dowodowy zgromadzony przez organ administracji publicznej w toku postępowania przed tym organem oraz przed sądem (uwzględniając treść art. 106 § 3 p.p.s.a.). Wskazany wyżej przepis mógłby zostać naruszony, gdyby sąd wyszedł poza ten materiał i dopuścił na przykład dowód z przesłuchania świadków. Obowiązek wydania wyroku na podstawie akt sprawy oznacza bowiem jedynie zakaz wyjścia poza materiał znajdujący się w aktach sprawy (por. wyrok NSA z dnia 7 marca 2013 r., II GSK 2374/11, LEX nr 1296049). Należy przy tym odróżnić poddanie sądowej kontroli działalności administracji publicznej na podstawie innego materiału niż akta sprawy od wydania wyroku na podstawie akt sprawy, z przyjęciem np. odmiennej oceny materiału dowodowego zawartego w tych aktach (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2012 r., I OSK 1749/11, LEX nr 1145067). Przepis art. 133 § 1 p.p.s.a. nie może służyć kwestionowaniu oceny materiału dowodowego, jak i ustaleń i oceny ustalonego w sprawie stanu faktycznego dokonanych przez sąd pierwszej instancji (por. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., I OSK 1350/11, LEX nr 1149159; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2011 r., II OSK 1609/10, LEX nr 1132105). Do naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a. dochodzi zatem wówczas, gdy sąd wyda orzeczenie, mimo niekompletnych akt sprawy, gdy pominie istotną część tych akt, gdy przeprowadzi postępowanie dowodowe z naruszeniem przesłanek wskazanych w art. 106 § 3 p.p.s.a. oraz gdy oprze orzeczenie na własnych ustaleniach, tzn. dowodach lub faktach, nie znajdujących odzwierciedlenia w aktach sprawy, o ile nie znajduje to umocowania w art. 106 § 3 p.p.s.a. Z przepisu tego wynika więc nakaz wyprowadzania oceny prawnej na gruncie faktów i dowodów znajdujących odzwierciedlenie w aktach sprawy (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 2010 r., I FSK 497/09, LEX nr 594014; wyrok NSA z dnia 19 października 2010 r., II OSK 1645/09, LEX nr 746707; wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 763/12, LEX nr 1219174). Sąd I instancji analizując i oceniając znajdujące się w aktach administracyjnych dokumenty na tle wskazanych przez Sąd podstaw prawnych nie mógł zatem naruszyć art. 133 § 1 p.p.s.a., co przesądzało o niezasadności tego zarzutu.

Wreszcie w ramach zarzutów naruszenia przepisów postępowania strona skarżąca kasacyjnie wskazała na art. 134 § 1 p.p.s.a., naruszenia tego przepisu również upatrując „w niedostatecznym wyjaśnieniu sprawy” i „niezbadaniu charakteru oczekiwanych przez wnioskodawcę informacji”, a w konsekwencji w nieoddaleniu skargi. Również i ten zarzut nie mógł być uwzględniony.

Przepis art. 134 § 1 p.p.s.a., stanowi, że „Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną”. Przepis ten określa zatem granice rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny pierwszej instancji, zaś granice danej sprawy wyznacza jej przedmiot wynikający z treści zaskarżonego działania organu administracji publicznej. Oznacza to, że o naruszeniu normy wynikającej z powyższego przepisu można byłoby mówić, gdyby sąd wykroczył poza granice sprawy, w której została wniesiona skarga, albo – mimo wynikającego z tego przepisu obowiązku – nie wyszedł poza zarzuty i wnioski skargi, np. nie zauważając naruszeń prawa, które nie były powołane przez skarżącego, a które Sąd I instancji zobowiązany był uwzględnić z urzędu.

Sąd I instancji rozpoznając skargę niewątpliwie orzekał w granicach sprawy, oceniając postępowanie w zakresie bezczynności organu zobowiązanego ustawą o dostępie do informacji publicznej do udzielenia informacji publicznych, a zatem nie orzekał w granicach (w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym) innej sprawy niż ta, w której została wniesiona skarga. W drugim zaś przypadku istotne jest to, że „strona nie może ograniczyć się do wytyku wyłącznie naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a., gdyż wówczas przepis ten nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi kasacyjnej. W takiej sytuacji strona zobowiązana jest powiązać art. 134 § 1 p.p.s.a. z takimi przepisami, których złamanie przez organ administracji miał nie dopatrzeć się Sąd I instancji” (zob. wyrok NSA z dnia 22 maja 2014 r., I OSK 782/13). Przepis art. 134 § 1 p.p.s.a. jest tak skonstruowany, że powoływanie się w skardze kasacyjnej na jego naruszenie musi być zawsze powiązane z przywołaniem przepisu, którego naruszenia przez organy nie zauważył Sąd I instancji (por. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2007 r., II OSK 610/06, Lex nr 337811; wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2013 r., I OSK 1353/12; wyrok NSA z dnia 15 marca 2013 r., I OSK 1033/12). Tego wymogu autor skargi kasacyjnej nie dopełnił. Złamanie omawianej normy nie powiązane z żadnymi przepisami, których naruszenie – zdaniem strony skarżącej kasacyjnie – WSA w Warszawie powinien był uwzględnić z urzędu. Takiej wady konstrukcyjnej skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny nie może

samodzielnie konwalidować, gdyż nie jest uprawniony do uzupełniania za stronę zarzutów kasacyjnych.

Dodatkowo należy wskazać, że w ramach zarzutu naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a. nie można kwestionować dokonanej przez Sąd oceny ustalonego stanu faktycznego z punktu widzenia jego zgodności lub niezgodności z mającym zastosowanie w sprawie stanem prawnym, czy też prawidłowości dokonanej przez Sąd oceny działań organu administracji publicznej pod kątem zachowania przepisów procedur obowiązujących ten organ (por. m. in. wyrok NSA z 25 marca 2011 r., I FSK 1862/09; wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2007 r., II OSK 610/06; postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., I OSK 2438/11; wyrok NSA z dnia 15 października 2015 r., I GSK 241/14). W ramach zarzutu naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a. nie można kwestionować prawidłowości zajętego stanowiska prawnego i wyrażonych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku poglądów (por. wyrok NSA z dnia 2 lipca 2015 r., I OSK 450/15), ani prawidłowości oceny materiału dowodowego (por. wyrok NSA z dnia 21 października 2010 r., I GSK 264/09, LEX nr 744745).

Nieskuteczne okazały się również zarzuty naruszenia prawa materialnego.

W pierwszej kolejności strona skarżąca kasacyjnie, wskazując na art. 1 ust. 1 u.d.i.p. zarzuciła Sądowi I instancji błędną wykładnię tego przepisu poprzez błędne uznanie, że dane objęte wnioskiem stanowią informację publiczną oraz wyjaśniła w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, że „nie ulega wątpliwości, że nauczyciele realizują pewne zadania Państwa w zakresie edukacji. Nie wydaje się jednak uprawnionym pogląd, że ta grupa zawodowa winna być w całości zakwalifikowana jako „pełniąca funkcje publiczne” w rozumieniu u.d.i.p.”. Należy przypomnieć, że naruszenie prawa materialnego może przejawiać się w dwóch postaciach: jako błędna wykładnia albo jako niewłaściwe zastosowanie określonego przepisu prawa. Podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię wykazać należy, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego wykazać należy, że sąd stosując przepis popełnił błąd subsumcji, czyli że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie nie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. W obu tych przypadkach autor skargi kasacyjnej wykazać musi, jak w jego ocenie powinien być rozumiany stosowany przepis prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia. Jednocześnie należy podkreślić, że ocena zasadności zarzutu naruszenia prawa

materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie ustalonego w sprawie stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (por. wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2013 r., II GSK 717/12, LEX nr 1408530; wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., I GSK 934/12, LEX nr 1372091).

Autor skargi kasacyjnej błędnej wykładni art. 1 ust. 1 u.d.i.p. upatruje w wadliwym przyjęciu, że dane objęte wnioskiem stanowią informację publiczną, tj. że konkretne okoliczności wskazane we wniosku z dnia 9 kwietnia 2018 r. nie stanowią tego rodzaju informacji. Treść powyższego zarzutu wskazuje zatem, że strona skarżąca kasacyjnie podnosząc ten zarzut kwestionuje prawidłowość kwalifikacji i oceny przez Sąd I instancji treści wniosku z punktu widzenia jej podpadania pod zakres pojęcia informacji publicznej. W istocie zatem zakwestionowano prawidłowość oceny stanu faktycznego sprawy, a nie przyjęte przez Sąd I instancji rozumienie wskazanego w zarzucie przepisu u.d.i.p. Również w uzasadnieniu skargi kasacyjnej nie zakwestionowano przyjętego przez Sąd I instancji rozumienia pojęcia informacji publicznej, a tym bardziej nie wykazano, na czym polega błędne rozumienie przez Sąd I instancji przepisów wskazanych w skardze kasacyjnej, ani też jaka powinna być prawidłowa ich wykładnia. Strona skarżąca kasacyjnie poprzestając na przytoczeniu treści wskazanych wyżej przepisów, kwestionuje w istocie sposób zastosowania tych przepisów w świetle ustaleń dotyczących stanu faktycznego sprawy, które są w ocenie strony skarżącej kasacyjnie nieprawidłowe. Zarzutu niewłaściwego zastosowania prawa materialnego nie podniesiono jednak w skardze kasacyjnej.

W związku z powyższym należy przypomnieć, że próba zwalczania ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd I instancji nie może następować przez zarzut naruszenia prawa materialnego (zob. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., I OSK 2747/12, LEX nr 1269660; wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., II GSK 2327/11, LEX nr 1340137). Ocena zarzutu prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie konkretnego stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., II GSK 2328/11, LEX nr 1340138; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., II GSK 2173/11, LEX nr 1358369). Jeżeli skarżący uważa, że ustalenia faktyczne są błędne, ponieważ wadliwie oceniono treść złożonego wniosku, to zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię nie mógł osiągnąć skutku, a zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędne zastosowanie – gdyby nawet istniały

podstawy do jego zrekonstruowania - jest co najmniej przedwczesny. Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może opierać się na wadliwym (kwestionowanym przez stronę) ustaleniu faktu (zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., II GSK 2391/11, LEX nr 1296051), a wniosek inicjujący postępowanie o udostępnienie informacji publicznej i podlegający ocenie w tym postępowaniu wchodzi właśnie w zakres stanu faktycznego sprawy. Błędne zastosowanie (bądź niezastosowanie) przepisów materialnoprawnych (również jako następstwo ich błędnej wykładni) zasadniczo każdorazowo pozostaje w ścisłym związku z ustaleniami stanu faktycznego sprawy i może być wykazane pod warunkiem wcześniejszego obalenia tych ustaleń czy też szerzej - dowiedzenia ich wadliwości. Gdy skarżący nie podważa skutecznie okoliczności faktycznych sprawy – jak to miało miejsce w realiach niniejszej sprawy - zarzuty niewłaściwego zastosowania prawa materialnego są zarzutami zasadniczo bezpodstawnymi (por. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., I FSK 1092/12, LEX nr 1372071; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., II FSK 1506/09, LEX nr 745674; wyroki NSA: z dnia 11 października 2012 r., I FSK 1972/11; z dnia 3 listopada 2011 r., I FSK 2071/09).

Skoro strona skarżąca kasacyjnie w ramach omawianego zarzutu nie zakwestionowała wykładni przepisu prawa materialnego wskazanego w tym zarzucie, nie podważyła też skutecznie okoliczności faktycznych sprawy, a ze skargi kasacyjnej wynika, że okoliczności te kwestionuje w ramach zarzutów naruszenia prawa materialnego, to oznacza to, że w realiach niniejszej sprawy Naczelny Sąd Administracyjny dokonując kontroli sposobu zastosowania prawa materialnego przez Sąd I instancji – gdyby nawet istniały podstawy do zrekonstruowania zarzutu naruszenia prawa materialnego w takiej właśnie postaci – obowiązany jest wziąć pod uwagę wykładnię prawa materialnego i stan faktyczny sprawy przyjęte przez Sąd I instancji. Skoro zatem Sąd I instancji przyjął, że w stanie faktycznym sprawy złożono wniosek obejmujący informację publiczną, to stanowisko Sądu, według którego organ nietrafnie zakwestionował charakter informacji objętych wnioskiem, nie zostało skutecznie podważone w realiach niniejszej sprawy.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że prawidłowości wykładni art. 1 ust. 1 u.d.i.p. nie mogło skutecznie podważać wskazanie przez stronę skarżącą kasacyjnie na stanowisko Sądu dotyczące uznania nauczyciela za sprawującego funkcje publiczne, w tym poprzez stwierdzenie, że „nie wydaje się, aby grupa zawodowa (nauczycieli) winna być w całości zakwalifikowana jako „pełniąca funkcje publiczne”

w rozumieniu u.d.i.p.”, skoro Sąd przyjął, że informacją publiczną jest 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 gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa oraz że informacja o wydatkowanych środkach publicznych jest informacją publiczną, a strona skarżąca kasacyjnie nie podważyła tego stanowiska zwłaszcza wobec uznania przez Sąd, że żądanie wniosku dotyczy wydatkowania środków publicznych, która to kwalifikacja również nie została skutecznie zakwestionowana.

Nie mógł być także uznany za skuteczny zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c u.d.i.p. stanowiącego, że „Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o majątku publicznym, w tym o majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych”. Błędnej wykładni tego przepisu strona skarżąca kasacyjnie upatruje w uznaniu, że „dane dot. zużycia mediów przez indywidualnie oznaczonych lokatorów mieszkań komunalnych mieszczą się w zakresie informacji publicznej o majątku j.s.t., co stanowi nadużycie prawa do informacji publicznej”. W odniesieniu do tak skonstruowanego zarzutu należy podkreślić, że w żadnym miejscu uzasadnienia zaskarżonego wyroku Sąd nie zawarł powyższego, przypisywanego mu w skardze kasacyjnej, stwierdzenia. Sąd stwierdził wyłącznie, że „żądana informacja jest informacją publiczną”, przy czym „żądanie dotyczy wydatkowania środków publicznych związanych z opłatami za użytkowanie lokalu mieszkalnego przez osobę publiczną, jaką bez wątplenia jest nauczyciel”. Stanowisko Sądu jest konsekwencją uprzedniej kwalifikacji treści żądania wniosku, skoro Sąd przyjął, że „żądana informacja jest informacją publiczną przy tak sformułowanym żądaniu”, co mogło być skutecznie kwestionowane w drodze zarzutów naruszenia przepisów postępowania, a czego w niniejszej sprawie nie uczyniono. Zauważyć przy tym należy, że w skardze kasacyjnej nie podniesiono zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Wreszcie stanowisko strony skarżącej, którego wyrazem jest treść omawianego zarzutu, jest stanowiskiem niekonsekwentnym. Z jednej bowiem strony strona skarżąca kasacyjnie uznaje za błędną wykładnię stanowisko, zgodnie z którym „dane dot. zużycia mediów przez indywidualnie oznaczonych lokatorów mieszkań komunalnych mieszczą się w zakresie informacji publicznej o majątku j.s.t.”, podnosząc jednocześnie z drugiej

strony, że stanowisko to „stanowi nadużycie prawa do informacji publicznej”. O nadużyciu prawa do informacji publicznej można mówić bowiem dopiero wtedy, gdy nie kwestionuje się samego prawa, lecz sposób czynienia z niego użytku. Jeśli kwestionowane jest rozumienie pojęcia informacji publicznej, czyli przedmiot publicznego prawa dostępu do informacji publicznej, to kwestionowane jest w określonych realiach samo to prawo podmiotowe, a co za tym idzie brak podstaw do twierdzenia o nadużyciu tego prawa. Prezentując pogląd o nadużyciu prawa dostępu do informacji publicznej, strona skarżąca kasacyjnie jednocześnie zaprzecza swojemu wcześniejszemu stanowisku o braku tego prawa po stronie skarżącego wyrażonego w stwierdzeniu, że dokonana przez Sąd kwalifikacja żądania jako informacji publicznej związana jest z błędną wykładnią tego pojęcia. Wszystkie powyższe okoliczności czyniły nieskutecznym omawiany zarzut.

Nieskuteczne okazały się wreszcie pozostałe zarzuty naruszenia prawa materialnego.

O nieskuteczności zarzutu naruszenia art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1393) przesądza jego wadliwa konstrukcja. Strona skarżąca kasacyjnie upatruje bowiem naruszenia powyższych przepisów w „nadmiernym rozszerzeniu (o wszystkich nauczycieli) zakresu pojęcia osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, w oderwaniu od zakresu wyznaczonego przez ustawodawcę w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne” nie dostrzegając, że art. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. nie był przez Sąd stosowany, a ponadto jest przepisem rozbudowanym składającym się z szeregu punktów i podpunktów. Strona skarżąca kasacyjnie nie precyzując zakresu tego przepisu, który w jej przekonaniu został naruszony przez Sąd I instancji, uczyniła omawiany zarzut nieskutecznym. Jak wyżej już wskazywano brak właściwego, precyzyjnego wskazania naruszenia normy prawnej, co do zasady, dyskwalifikuje nieprecyzyjnie sformułowany zarzut. Naczelny Sąd Administracyjny jest związany granicami skargi kasacyjnej i nie ma w związku z tym kompetencji do dokonywania za wnoszącego skargę kasacyjną wyboru, który przepis prawa został naruszony i dlaczego. Stanowi to powinność autora skargi kasacyjnej, który jest profesjonalnym pełnomocnikiem strony (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2008 r., II FSK 557/07; Lex nr 422065; wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014

r., II GSK 1669/12, LEX nr 1450654; wyrok NSA z dnia 14 marca 2013 r., I OSK 1799/12, LEX nr 1295809; wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2014 r., II OSK 1977/12, LEX nr 1502246). W związku z powyższym, nie mógł być skuteczny również zarzut naruszenia art. 5 ust. 2 u.d.i.p. powołany w powiązaniu z ww. przepisem art. 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Niezasadne okazały się ostatnie dwa zarzuty skargi kasacyjnej, tj. zarzuty naruszenia art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Strona skarżąca kasacyjnie upatruje naruszenia tego przepisu w „błędym przyjęciu, że dane objęte wnioskiem mają jakikolwiek związek z pełnieniem funkcji nauczyciela i jako takie winny podlegać udostępnieniu bez ograniczeń prywatności wynikających z w/w przepisu” oraz w „nakazaniu udostępnienia danych niemożliwych do zanonimizowania, dotyczących konkretnej, zidentyfikowanej z imienia i nazwiska oraz adresu osoby fizycznej, co legalizuje w ten sposób zbyt daleko idącą ingerencję w jej prawo do prywatności”.

W odniesieniu do tego zarzutu należy przede wszystkim podkreślić, że w sprawie ze skargi na bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej sąd administracyjny, zgodnie z ugruntowanymi poglądami orzecznictwa, bada wyłącznie czy wnioskowana informacja ma charakter informacji publicznej i na tym tle ocenia sposób rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Sąd w tego rodzaju sprawach nie przesądza, czy informacja, którą kwalifikuje jako informacja publiczna podlega udostępnieniu, bowiem sama kwalifikacja danej informacji jako informacji publicznej nie jest równoznaczna z obowiązkiem jej udostępnienia. W sytuacji stwierdzenia przez Sąd bezczynności organu w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej ze względu na wadliwą odmowę zakwalifikowania przez organ żądanej informacji jako informacji publicznej, rolą organu w dalszym postępowaniu jest zbadanie, czy nie występują przesłanki ograniczające udostępnienie informacji publicznej, określone m.in. w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Prawdliwość wykładni i zastosowania tego przepisu podlega kontroli sądowej w sytuacji ewentualnej skargi na decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej, a nie w postępowaniu ze skargi na bezczynność organu. Również w realiach niniejszej sprawy, wbrew twierdzeniom skargi kasacyjnej, Sąd I instancji nie nakazał bezwzględnie udostępnienia żądanej informacji publicznej, w tym zwłaszcza bez konieczności badania przesłanek z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., ani tym bardziej z brakiem poszanowania prawa do prywatności. Podniesione zarzuty naruszenia art. 5

ust. 2 u.d.i.p. nie mogły zatem odnieść skutku zamierzonego przez stronę skarżącą kasacyjnie, niezależnie od tego, że również w tym przypadku formułując zarzut naruszenia prawa materialnego skarżąca kasacyjnie odwołała się bezpośrednio do treści wniosku – „błędne przyjęcie, że dane objęte wnioskiem mają jakikolwiek związek z pełnieniem funkcji nauczyciela i jako takie winny podlegać udostępnieniu bez ograniczeń prywatności wynikających z w/w przepisu”, co dyskwalifikowało jego rozpoznanie jako zarzutu naruszenia prawa materialnego, na co wyżej zwracano już uwagę. Dodatkowo podkreślić należy, że Sąd przede wszystkim stwierdził, że żądanie wniosku dotyczyło wydatkowania środków publicznych.

Ubocznie trzeba zaznaczyć, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera definicji osoby pełniącej funkcje publiczne. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że osoba, aby mogła być uznana za pełniącą funkcję publiczną, musi w ramach instytucji publicznej realizować w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadania publiczne. Sąd stwierdził, że nauczyciel jest „osobą publiczną”. Stwierdzenie to nie zostało przez Sąd wyjaśnione i można jedynie domniemać, że mogło być wsparte treścią art. 5 ust. 2 u.d.i.p., a więc miało być równoznaczne z uznaniem nauczyciela za osobę pełniącą funkcję publiczną, a w związku z tym uznaniem informacji objętej wnioskiem za informację publiczną (dotyczącą osoby sprawującej funkcje publiczne). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wobec braku zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., brak jednak podstaw do rozważań w tym zakresie, a w związku z tym i do uwzględnienia zarzutu naruszenia art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Z powołanych przyczyn wniesioną skargę kasacyjną, która nie miała usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił w oparciu o art. 184 p.p.s.a.

W zakresie wniosku o zwrot kosztów postępowania kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny nie znalazł podstaw do ich zasądzenia. Zgodnie z art. 204 pkt 2 p.p.s.a. w razie oddalenia skargi kasacyjnej strona, która wniosła skargę kasacyjną, obowiązana jest zwrócić niezbędne koszty postępowania kasacyjnego poniesione przez skarżącego, jeżeli zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę. Niemniej jednak do niezbędnych kosztów postępowania prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem lub radcą prawnym, zalicza się poniesione przez stronę koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub pełnomocnika oraz równowartość zarobku lub

dochodu utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie (art. 205 § 1 p.p.s.a.). Sąd powinien każdorazowo rozważyć, czy czynność, która spowodowała koszty była w ujęciu obiektywnym potrzebna do realizacji praw strony oraz czy i do jakiego poziomu poniesione koszty stanowiły także z obiektywnego punktu widzenia wydatek konieczny (zob. postanowienie NSA z dnia 3 lipca 2008 r., I OZ 498/08, LEX nr 494311). W okolicznościach niniejszej sprawy, w której skarżący nie poniósł kosztów sądowych w postępowaniu kasacyjnym, a innych kosztów postępowania nie wykazał, brak było podstaw do uwzględnienia jego wniosku o zasądzenie tych kosztów, zwłaszcza w sytuacji, gdy odpowiedź na skargę kasacyjną sporządził osobiście.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Paulina Gromulska
sekretarz sądowy