
ORZECZNICTWO

1.

Dokumenty prywatne a informacja publiczna

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 22 września 2023 r.

III OSK 5540/21

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak

Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)

Sędzia WSA (del.) Beata Jezielska

po rozpoznaniu w dniu 22 września 2023 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej (...) S.A. z siedzibą w W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 719/20 w sprawie ze skargi K. B. na bezczynność (...) S.A. z siedzibą w W. w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 13 sierpnia 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 17 marca 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 719/20 zobowiązał (...) S.A. z siedzibą w W. (dalej także: Spółka) do rozpoznania wniosku K. B. (dalej także: skarżąca) z dnia 13 sierpnia 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, stwierdził, że bezczynność Spółki nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa i zasądził od niej na rzecz skarżącej zwrot kosztów postępowania.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Wnioskiem z dnia 13 sierpnia 2020 r. skarżąca, powołując się na art.

2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zwróciła się do Spółki o udostępnienie informacji w zakresie: „Czy Miejskie (...) S.A. (dalej: ”MPWiK,„) zawarło z jakimkolwiek podmiotem umowę lub umowy na kupno, wymianę, dostawę lub naprawę:

1. rekuperatora o nr (...) (dalej: “Rekuperator linii pierwszej”),
2. rekuperatora o nr (...) (dalej: “Rekuperator linii drugiej”), zainstalowanych pierwotnie przez konsorcjum wykonawców V.

sp. z o.o. (dawnej VS. sp. z o.o.), K., O. F., H. I. G. (dawnej A. D. G.) oraz W. S.A. (dalej: ”Konsorcjum,„) w Oczyszczalni Ścieków ”(...),„ znajdującej się przy ul. (...) w Warszawie należącej do MPWiK, o których mowa w komunikacie opublikowanym w dniu (...) r. na stronie internetowej MPWiK (www.mpwik.com.pl): ”Uruchomiliśmy spalarnię,„ (cyt. ”W związku z nieprzystąpieniem przez firmę V. (lidera konsorcjum firm, które zaprojektowały i wybudowały spalarnię) w ramach gwarancji do naprawy rekuperatorów - aby dochować należytej staranności - MPWiK S.A. zleciła niezależnym ekspertom wykonanie ekspertyzy technicznej. Jej celem było, po pierwsze - określenie przyczyn awarii rekuperatorów, a po drugie - sprawdzenie, czy przynajmniej jedno z urządzeń nadaje się do naprawy. Wyniki analizy wskazały na możliwość realizacji naprawy rekuperatora nr 1, która pozwoliła na jego bezpieczne uruchomienie. Prace te zlecono specjalistycznej firmie,„) oraz z komunikatu z dnia (...) r. pt. ”MPWiK podpisało umowę na nowe rekuperatory do spalarni osadów,„

Skarżąca wskazała, że w przypadku odpowiedzi twierdzącej na powyższe pytanie prosi o udzielenie następujących informacji:

1. jakie są strony ww. umowy lub umów?;
2. z jaką datą ww. umowa lub umowy zostały zawarte?;
3. jaki jest przedmiot ww. umowy lub umów?;
4. jaki jest termin wykonania ww. umowy lub umów?;
5. jaka jest wartość ww. umowy lub umów?

Jednocześnie skarżąca wniosła o przesłanie w formie skanów zawartej umowy lub umów na kupno, wymianę, dostawę lub naprawę rekuperatora linii pierwszej oraz linii drugiej.

Następnie skarżąca zażądała udostępnienia kolejnych informacji: ”Czy MPWiK we własnym zakresie lub za pośrednictwem podmiotów trzecich przeprowadzało testy, kontrole lub badania techniczne elementów Rekuperatora linii pierwszej lub Rekuperatora linii drugiej, o których mowa w komunikacie opublikowanym na stronie internetowej MPWiK (www.mpwik.com.pl) w dniu (...) r. pt. „Informacja MPWiK dotycząca

Stacji termicznej utylizacji osadów ściekowych (STUOŚ)” (cyt. „Wobec odmowy naprawienia rekuperatorów w ramach gwarancji, Spółka niezwłocznie zapewniła bieżący odbiór osadów z terenu zakładu (...)”, przez wyspecjalizowane firmy. Jednocześnie zlecono wykonanie analiz prawnych oraz ekspertyz dotyczących przyczyn awarii oraz określania sposobu naprawy.”) oraz w komunikacie opublikowanym w dniu (...) r. pt. „Uruchomiliśmy spalarnię” (cyt. „W związku z nieprzystąpieniem przez firmę V. (lidera konsorcjum firm, które zaprojektowały i wybudowały spalarnię) w ramach gwarancji do naprawy rekuperatorów - aby dochować należytej staranności - MPWiK S.A, zleciła niezależnym ekspertom wykonanie ekspertyzy technicznej. Jej celem było, po pierwsze - określenie przyczyn awarii rekuperatorów, a po drugie - sprawdzenie, czy przynajmniej jedno z urządzeń nadaje się do naprawy.”) w związku z usterkami, o których mowa w komunikatach przytoczonych w pytaniu nr 1? W szczególności, czy takim testom, kontroli lub badaniom poddawano stal, z której zbudowane były ww. rekuperatory?„.

Skarżąca wskazała, że w przypadku odpowiedzi twierdzącej na powyższe pytanie prosi o udzielenie następujących informacji:

1. jakiemu podmiotowi zlecono wykonanie ww. testów, kontroli lub badań?;
2. kiedy konkretnie testy, kontrole lub badania zostały zlecone?;
3. jakie elementy rekuperatorów zostały poddane kontroli lub badaniom?;
4. jaki był cel zleconych testów, kontroli lub badań?;
5. jaki był koszt zleconych testów, kontroli lub badań?;
6. jakie wyniki oraz wnioski uzyskano z ww. testów, kontroli lub badań?
Ewentualnie - kiedy można spodziewać się wyników takich testów, kontroli lub badań oraz wniosków z nich płynących?

Jednocześnie skarżąca wniosła o przesłanie w formie skanów zawartej umowy lub umów na przeprowadzenie ww. testów, kontroli lub badań oraz o przesłanie w formie skanów wyników tak przeprowadzonych testów, kontroli lub badań.

Skarżąca zaznaczyła, że wnosi na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej o przesłanie powyższych informacji i skanów dokumentów za pośrednictwem poczty elektronicznej na wskazany adres e-mail.

Pismem z dnia 26 sierpnia 2020 r. Spółka poinformowała skarżącą, że rozpatrzenie jej wniosku nastąpi nie później niż do dnia 13 października 2020 r., a jako powód przedłużenia terminu jego rozpoznania podała konieczność dokonania szczegółowej analizy i weryfikacji żądanych informacji

i dokumentów w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

Następnie pismem z dnia 12 października 2020 r. Spółka wskazała, że skarżąca jest pracownikiem lub współpracownikiem Kancelarii Prawnej (...) sp.j., która z kolei reprezentuje konsorcjantów wskazanych we wniosku w toczącym się sporze sądowym z powództwa Spółki o zapłatę przeciwko Konsorcjum: V. sp. z o.o. z siedzibą w W. oraz K. z siedzibą w S., Dania oraz O. F. z siedzibą w S., Francja oraz H. I. G. z siedzibą w B., Niemcy oraz W. S.A. z siedzibą w W. Natomiast w związku z tym, że informacje, o których udostępnienie wnosi skarżąca są, w ocenie Spółki, potrzebne w powyższym sporze sądowym, to nie mogą podlegać udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zdaniem Spółki, żądane przez skarżącą informacje nie dotyczą kwestii istotnych z punktu widzenia szerszej grupy obywateli, lecz są dla niej niezbędne wyłącznie w celu zaspokojenia prywatnego interesu. Powyższe prowadzi z kolei do wniosku, że cel pozyskania przedmiotowej informacji jest niezgodny z celem określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej, tj. służbą uniwersalnemu dobru powszechnemu związanemu z funkcjonowaniem instytucji publicznych. Spółka wyjaśniła, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz w doktrynie wskazuje się, że aby żądana informacja uzyskała walor informacji publicznej, musi zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej dotyczyć "sprawy publicznej", tj. odnosić się do problemu lub kwestii mających znaczenie dla większej ilości osób, czy grup obywateli lub też są ważne z punktu widzenia poprawności funkcjonowania organów państwa. Celem ustawy o dostępie do Informacji publicznej nie jest zaś zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb, w postaci uzyskiwania informacji dotyczących wprawdzie kwestii publicznych, lecz przeznaczonych na cele handlowe, edukacyjne, zawodowe, czy też na potrzeby toczących się postępowań sądowych. Dostęp do informacji publicznej ma służyć uniwersalnemu dobru powszechnemu związanemu z funkcjonowaniem instytucji publicznych. Wnioski o udostępnienie informacji składane przez podmioty, których interesów informacje te dotyczą, nie są zatem wnioskami o udzielenie informacji publicznej, gdyż nie odnoszą się do "sprawy publicznej". Spółka powołała w tym kontekście wyrok z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1601/19, w którym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że strona danego postępowania, także zakończono czy przyszłego, nie może żądać, w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacji o sposobie i przebiegu takiego postępowania, lub dowodów w sprawie na poparcie swojego stanowiska, bowiem

służą jej w tym zakresie określone uprawnienia wynikające z przepisów m.in.: kodeksu postępowania administracyjnego lub kodeksu postępowania cywilnego. Ponadto, Spółka zwróciła uwagę, że w orzecznictwie zauważa się także, że gdy strona nadużywa prawa dostępu do informacji publicznej, to nie ma podstaw do stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i powołała treść stanowiska zawartego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z 23 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1601/15 oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt IV SAB/Wr 216/14, tj.: "Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej będzie polegało na próbie korzystania z jego instytucji dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzegania prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów itp. Celem ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest bowiem zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb w postaci pozyskiwania informacji wprawdzie publicznych, lecz przeznaczonych dla celów innych niż wyżej wymienione. Takie informacje mogą być uzyskiwane na zasadach przyjętych dla danego rodzaju stosunków,,.

Pismem datowanym na dzień 30 października 2020 r. skarżąca wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Spółki w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 13 sierpnia 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej, zarzucając jej naruszenie art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, poprzez ich niezastosowanie (błędne zastosowanie) i uznanie, że wnioskowane przez skarżącą informacje dotyczące zawartych przez Spółkę umów i przeprowadzonych kontroli nie stanowią informacji publicznej, podczas gdy przedmiotowe umowy i kontrole dotyczą podmiotu dysponującego majątkiem publicznym, wykonującego zadania publiczne, a tym samym stanowią informacje w sprawach publicznych. W związku z tym w ocenie skarżącej, Spółka była zobowiązana do ich udostępnienia w terminach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Ponadto, skarżąca zarzuciła Spółce naruszenie 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez niezastosowanie (błędne zastosowanie) i nieudostępnienie wnioskowanej informacji publicznej w maksymalnym ustawowym terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku. W związku z powyższym skarżąca wniosła o zobowiązanie Spółki do rozpoznania jej wniosku z dnia 13 sierpnia 2020 r. w przedmiocie udostępnienia infor-

macji publicznej w terminie 14 dni od dnia zwrotu akt wraz z odpisem prawomocnego wyroku, stwierdzenie, że bezczynność Spółki miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądzenie od niej na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi skarżąca wskazała, że w sprawie bezsporne jest, że Spółka jako jednoosobowa spółka akcyjna, której jedynym akcjonariuszem jest miasto stołeczne Warszawa, jest podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Uzasadniając powyższe skarżąca wyjaśniła, że zgodnie z art. 21 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Spółka powstała z przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego i wykonuje zadania o charakterze użyteczności publicznej, mające znaczenie dla całego miasta. Stosownie do § 3 ust. 3 Statutu Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie, Spółka jest głównym przedsiębiorcą realizującym zadania własne miasta stołecznego Warszawy i niektórych gmin województwa mazowieckiego, dotyczące zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych. Świadczenie usług w ww. sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym odbywa się z wykorzystaniem technicznej infrastruktury sieciowej, a charakterystyczne dla tego typu usług jest m.in.:

1. ciągłość i powszechność świadczenia,
2. powszechność dostępu oraz
3. zaspokajanie potrzeb o charakterze publicznym.

Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, do udostępniania informacji publicznej obowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, a w szczególności podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym oraz osoby prawne, w których jednostki samorządu terytorialnego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, co prowadzi do konstatacji, że Spółka jest podmiotem zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej.

Nawiązując z kolei do charakteru żądanych informacji, skarżąca wskazała, że informacje, o których udostępnienie się zwróciła, stanowią informacje o działalności jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim te jednostki organizacyjne wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym, a zatem są objęte prawem dostępu do informacji publicznej.

Skarżąca odnosząc się do pierwszej części swojego wniosku o udostępnienie informacji publicznej wyjaśniła, że Spółka wykonuje zadania związane z realizacją obowiązków komunalnych w zakresie oczyszczania ścieków na terenie m.st. Warszawy, za pomocą infrastruktury powstałej w celu realizowania zadań publicznych, a częścią takiej instalacji są rekuperatory. Produktem oczyszczania ścieków jest tzw. osad ściekowy, który z kolei jest unieszkodliwiany poprzez poddanie termicznej obróbce (spalaniu), a następnie jest przekazywany specjalistycznym firmom do ponownej obróbki. Awaria wspomnianych rekuperatorów spowodowała z kolei, że nie było możliwe spalanie osadów ściekowych w sposób ekologiczny, a w konsekwencji Spółka musiała podjąć działania celem zapobieżenia skutkom awarii mających wpływ na środowisko oraz funkcjonowanie całości instalacji komunalnej oczyszczalni ścieków, a jednym z takich działań, przedsięwziętych zresztą w ramach realizowanych przez Spółkę funkcji publicznych, było zawarcie umowy na kupno, wymianę, dostawę lub naprawę wymienionych rekuperatorów, o czym Spółka poinformowała w swoich komunikatach prasowych umieszczonych na stronie internetowej w dniu (...) r. i (...) r. Skarżąca wskazała, że zadane przez nią pytania w pierwszej części wniosku odnosiły się do treści przywoływanej umowy (umów), a w szczególności do wartości określonego w umowie wynagrodzenia, zakresu, stron umowy oraz terminu jej realizacji, a jak wskazywał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt I OSK 2850/17: "O zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji. Na tym tle uznać należy, że umowy cywilnoprawne zawierane przez podmioty wykonujące zadania publiczne, dotyczące spraw publicznych objęte są zakresem ustawy o dostępie do informacji publicznej,,

Skarżąca omawiając drugą część złożonego wniosku o udostępnienie informacji publicznej wskazała, że w nawiązaniu do awarii rekuperatorów, o której informowała sama Spółka, skarżąca zadała także pytania o testy, kontrole lub badania techniczne elementów rekuperatorów oraz o podmioty, które takie testy wykonywały, ich zakres, koszt i uzyskane w ich rezultacie wnioski, a więc druga część jej wniosku dotyczyła - analogicznie - umów cywilnoprawnych zawartych z podmiotami, które takie badania wykonywały oraz wniosków płynących z badań zleconych przez Spółkę. Sam fakt przeprowadzania tych badań jest bezsporny, gdyż informowała o nich sama Spółka w komunikatach zamieszczonych na swojej stronie internetowej w dniu (...) r. oraz (...) r. Badania te dotyczyły zaś rekuperatorów, czyli

elementów instalacji oczyszczalni ścieków, która z kolei stanowi w istocie mienie publiczne, gdyż nie należy do jakiegokolwiek prywatnego podmiotu, lecz jest mieniem komunalnym, finansowanym ze środków publicznych (ze środków m.st. Warszawy). W związku z powyższym skarżąca przywołała wyrok z dnia 22 czerwca 2018 r., sygn. akt I OSK 218/18, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "dokument służący ustaleniu wartości, czy stanu konkretnych przedmiotów stanowiących mienie publiczne, w dodatku bezpośrednio związane z wykonywaniem zadań publicznych (...) zawiera informację publiczną podlegającą udostępnieniu, skoro sprawą publiczną, o której mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 z późn. zm.) jest działalność podmiotów wykonujących zadania publiczne (m.in. organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych) w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa,.. Skarżąca podkreśliła, że w orzecznictwie sądów administracyjnych, a także w doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że o tym, czy dany dokument podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel, w jakim został on opracowany. Natomiast jak wynika z komunikatu prasowego Spółki opublikowanego na jej stronie internetowej, celem przeprowadzanych ekspertyz było, po pierwsze określenie przyczyn awarii rekuperatorów, a po drugie sprawdzenie, czy przynajmniej jedno z urządzeń nadaje się do naprawy, co prowadzi z kolei do wniosku, że oba cele wskazują na to, że ekspertyza ta dotyczyła stanu mienia publicznego, ustalenia przyczyn awarii mienia publicznego oraz możliwości naprawy takiego mienia publicznego, a więc cele te są nierozzerwalnie połączone z kwestią prawidłowego gospodarowania mieniem komunalnym i dotyczą potencjalnej konieczności poczynienia dodatkowych nakładów finansowych na takie mienie. Ponadto, omawiane cele mają związek z problemem ochrony środowiska, gdyż brak możliwości naprawy rekuperatorów wydłużałby awarię spalarni i utylizowania osadów ściekowych. Zdaniem skarżącej powyższe rozważania prowadzą do uznania, że jej wniosek również w drugiej części dotyczył informacji publicznej, która powinna zatem zostać jej udostępniona.

Następnie, wobec treści odpowiedzi na wniosek sporządzonej przez Spółkę, skarżąca podkreśliła, że ani ona, ani kancelaria prawna, w której zdobywa doświadczenie zawodowe, nie reprezentują żadnego z konsorcjów

realizujących instalację utylizacji odpadów ściekowych w sporze sądowym z powództwa Spółki. Konsorcjum było jedynie reprezentowane przez dwóch adwokatów z Kancelarii (...) sp.j. i to wyłącznie we wpadkowej sprawie nieprocesowej, dotyczącej zabezpieczenia dowodów znajdujących się w posiadaniu Spółki. Jednocześnie skarżąca stanowczo podkreśliła, że nie jest i nigdy nie była stroną lub pełnomocnikiem żadnego z podmiotów uczestniczących w postępowaniu, o którym wspomina Spółka.

Jednocześnie skarżąca podniosła, że zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, od osoby wykonującej prawo do uzyskania informacji publicznej nie można żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego w uzyskaniu takiej informacji, dlatego skarżąca nie ma obowiązku wykazania takiego interesu, a w sprawie istotna była wyłącznie ocena tego, czy wnioskowane przez skarżącą informacje mają walor informacji publicznej. Skarżąca dodała jednak, podkreślając jednocześnie, że czyni to wyłącznie w ramach odniesienia się do argumentacji Spółki, że jako osoba prywatna, obywatelka oraz mieszkanka m.st. Warszawy, jest zainteresowana działaniami, jakie Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie podjęło po ujawnieniu się awarii rekueratorów, tym bardziej, że informacja o tej awarii była jawna i szeroko nagłaśniana zarówno przez media, jak i samą Spółkę.

Skarżąca podsumowując skargę wskazała, że skierowany przez nią wniosek odnosił się do kwestii mającej niebagatelne znaczenie dla większej liczby obywateli, gdyż dotyczył umów cywilnoprawnych zawieranych przez Spółkę jako podmiot realizujący funkcje publiczne (oczyszczanie ścieków) oraz wyników kontroli infrastruktury komunalnej i jednocześnie w żaden sposób nie dotyczył jej interesu prywatnego, jako że nigdy nie była (ani nie jest) stroną którejkolwiek z objętych wnioskiem umów czy kontroli. Dlatego w ocenie skarżącej odmowa udostępnienia jej - jako osobie prywatnej - dostępu do informacji publicznej ze względu na rzekome powiązania zawodowe z podmiotami, których skarżąca nie ma uprawnień reprezentować w sądzie - jest równoznaczne z pozbawieniem jej możliwości realizacji gwarantowanych jej konstytucyjnie uprawnień obywatelskich.

W odpowiedzi na skargę Spółka wniosła o jej oddalenie w całości, a także o przeprowadzanie dowodu z załączonych przez nią dokumentów, tj.:

1. zrzutu ekranu ze strony internetowej Kancelarii Prawnej (...) sp.j. z zakładki Zespół, wskazujący K.B. jako młodszego prawnika, w celu wykazania faktu, że skarżąca jest pracownikiem lub współpracownikiem

Kancelarii Prawnej (...) sp.j.;

2. petitum wniosku o zabezpieczenie złożonego w imieniu uprawnionych przez pełnomocników z kancelarii (...) sp.j., w sprawie o sygnaturze (...), w celu wykazania faktu, że Kancelaria Prawna (...) sp.j. doradza w sporze sądowym z V. sp. z o.o., K., O. F., H. I. G. oraz W. S.A.;
3. petitum pozwu wniesionego przez Spółkę przeciwko V. sp. z o.o., K., O. F., H. I. G. oraz W. S.A. w sprawie o sygnaturze (...) (poprzednio (...)), w celu wykazania faktu, że rodzaj żądanych przez skarżącą informacji wskazuje na ich ścisły związek z przedmiotem toczącego się sporu, a żądane informacje są bardzo szczegółowe, w większości mają charakter ściśle techniczny i specjalistyczny w stopniu uzasadniającym przyjęcie, że mają one posłużyć budowaniu argumentacji w toczącym się sporze.

Spółka podniosła, że cel realizacji prawa do informacji publicznej stanowi dbałość o dobro publiczne, jakim jest w szczególności prawo do przejrzystego działania państwa, przejrzystości jego struktur, przestrzegania prawa przez podmioty życia publicznego, jawności funkcjonowania administracji i innych organów. Zasadniczo podmioty, które stosują ustawę o dostępie do informacji publicznej zobowiązane są do ochrony prawa do informacji publicznej, jednak powołując się na liczne przykłady z orzecznictwa i doktryny, Spółka podkreśliła, że w sytuacji, gdy prawo to jest nadużywane i wykorzystywane do celów niezgodnych z intencjami ustawodawcy, należy odmówić tej ochrony. Spółka wskazała, że nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej ma miejsce w szczególności w sytuacji, gdy ustawa o dostępie do informacji publicznej jest wykorzystywana w czysto prywatnych sprawach, a z żądania udostępnienia informacji publicznej wynika interes subiektywny, a nie obiektywny oraz gdy składane wnioski służą uzyskaniu informacji, które mają zostać wykorzystane do celów komercyjnych (jak w przypadku wniosków kancelarii prawnych) lub też realizacji osobistych subiektywnych celów wnioskodawcy. Tym samym Spółka podkreśliła, że celem ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb w postaci uzyskania informacji wprawdzie publicznych, lecz przeznaczonych dla celów handlowych, edukacyjnych, zawodowych itp.

W ocenie Spółki analiza okoliczności niniejszej sprawy prowadzi do wniosku, że żądane przez skarżącą informacje nie wynikają z obiektywnego interesu, jakim jest realizacja celu dbałości o dobro publiczne, lecz są podyktowane jej interesem subiektywnym, który nie zasługuje na ochronę. Na potwierdzenie powyższego stanowiska Spółka wskazała, że po pierwsze

żądanie określone we wniosku skarżącej zostało wystosowane na potrzeby toczącego się pomiędzy Spółką a Konsorcjum sporu sądowego, po drugie skarżąca jest pracownikiem lub współpracownikiem Kancelarii (...) sp.j., która w sporze doradza V. sp. z o.o., po trzecie rodzaj żądanych we wniosku informacji wskazuje na ścisły związek z przedmiotem toczącego się sporu pomiędzy Spółką a Konsorcjum dotyczącego kar umownych naliczonych przez Spółkę w związku z niedokonaniem przez Konsorcjum naprawy gwarancyjnej i wreszcie po czwarte żądane informacje są bardzo szczegółowe, w większości mają charakter ściśle techniczny i specjalistyczny, w stopniu uzasadniającym przyjęcie, że mają one posłużyć budowaniu argumentacji w toczącym się sporze.

Odnosząc się do argumentacji zawartej w skardze, Spółka wskazała, że twierdzenia skarżącej, że skoro formalnie nie jest pełnomocnikiem żadnego z podmiotów uczestniczących w sporze, to informacja objęta jej wnioskiem nie dotyczy jej osobiście, nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż w okolicznościach niniejszej sprawy oczywistym jest, że skarżąca wystąpiła z wnioskiem pod pozorem działania w charakterze osoby prywatnej, a w rzeczywistości jej celem nie była dbałość o dobro publiczne, lecz zaspokojenie subiektywnego interesu związanego z jej działalnością zawodową. Spółka zaznaczyła jednocześnie, że okoliczność, że skarżąca nie jest i nigdy nie była stroną ani pełnomocnikiem żadnego z podmiotów uczestniczących w postępowaniu, nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia oceny rzeczywistego zamiaru i celu skarżącej w uzyskaniu informacji żądanych we wniosku.

Spółka dodała również, że skarżąca wskazuje, że jej wniosek o udostępnienie informacji publicznej został sformułowany w oparciu o informacje opublikowane przez samą Spółkę, tymczasem szczegółowość danych zawartych we wniosku, jak choćby numery techniczne rekuperatorów poszczególnych linii, nie wskazują na to, aby dane te zostały ustalone w oparciu o informacje powszechnie publikowane przez Spółkę, a uzasadnia przekonanie, że skarżąca pozyskała je w związku z wykonywaną przez siebie działalnością zawodową.

Reasumując, Spółka uznała, że powyższe okoliczności potwierdzają, że nie była ona zobowiązana do udostępnienia w trybie dostępu do informacji publicznej dokumentów żądanych we wniosku, a zatem nie doszło do bezczynności, co z kolei prowadzi do konstatacji, że wniesiona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skarga jest całkowicie bezzasadna.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 17 marca 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 719/20 zobowiązał Spółkę do rozpoznania wniosku skarżącej z dnia 13 sierpnia 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, stwierdził, że beczynność Spółki nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądził od niej na rzecz skarżącej zwrot kosztów postępowania.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Sąd I instancji wskazał na wstępie, że w rozpatrywanej sprawie spór między skarżącą a (...) S.A., będącym spółką komunalną użyteczności publicznej, której jedynym akcjonariuszem jest Miasto Stołeczne Warszawa i która wykonuje w imieniu Gminy zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, a więc jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, dotyczy tego, czy informacje o umowie na kupno, wymianę, czy dostawę rekuperatorów (stronach umowy, jej wartości) oraz sama umowa, a także informacje dotyczące testów i badań technicznych zepsutych rekuperatorów (podmiocie wykonującym badania, kosztach badań, ich wyniku) oraz sama umowa na wykonanie tych badań, stanowią informacje publiczne w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

WSA w Warszawie nie podzielił stanowiska Spółki co do uznania, że w związku z tym, że wniosek skarżącej nie dotyczy informacji o sprawie publicznej, lecz o sprawie prywatnej, to nie stanowi wniosku o informację publiczną.

Sąd I instancji przywołał brzmienie art. 61 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP oraz art. 1, art. 6 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej i wskazał, że w świetle tych przepisów pojęcie informacji publicznej musi być rozumiane szeroko, a ustawodawca konstytucyjny formułując w Konstytucji RP zasadę "prawa do informacji", wyznaczył podstawowe reguły wykładni tego uprawnienia. I tak, jeżeli stanowi ono prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki od tej reguły powinny być rozumiane wąsko, co z kolei oznacza stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2018 r., sygn. akt I OSK 1821/18).

WSA w Warszawie wskazał, że za informację publiczną należy zatem uznać każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty sprawujące funkcje publiczne, w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa oraz że charakter informacji publicznej mają również informacje niewytworzone przez wskazane podmioty lecz do nich się odnoszące. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów nie tylko bezpośrednio zredagowanych i wytworzonych przez wskazany podmiot, ale i treść dokumentów, których podmiot używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Sąd I instancji podkreślił, że bez znaczenia przy tym jest, w jaki sposób dokumenty znalazły się w posiadaniu adresata wniosku oraz to, czy znajdują się one w posiadaniu także innego podmiotu, gdyż ważne jedynie jest to, aby dokumenty te służyły realizowaniu zadań publicznych przez adresata wniosku i odnosiły się do niego bezpośrednio.

Sąd I instancji podniósł, że podziela stanowisko ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym żądana informacja musi dotyczyć "sprawy publicznej,,", aby uzyskała walor informacji publicznej i wyjaśnił jednocześnie, że przedmiotem takiej informacji jest problem lub kwestie, które mają znaczenie dla większej ilości osób, czy grup obywateli lub też są ważne z punktu widzenia poprawności funkcjonowania organów państwa. WSA w Warszawie podkreślił, że celem ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb, w postaci uzyskiwania informacji dotyczących wprawdzie kwestii publicznych, lecz przeznaczonych dla celów handlowych, edukacyjnych, zawodowych czy też na potrzeby toczących się postępowań sądowych i wskazał, że ustawa o dostępie do informacji publicznej ma służyć uniwersalnemu dobru powszechnemu, związanemu z funkcjonowaniem instytucji publicznych.

WSA w Warszawie zgodził się więc ze Spółką, że wnioski o udostępnienie informacji składane przez podmioty, których interesów dotyczą, nie są wnioskami o udzielenie informacji publicznej, gdyż nie odnoszą się do "sprawy publicznej,,. Jednak Sąd I instancji zauważył jednocześnie, że w realiach niniejszej sprawy Spółka pominęła to, że w orzecznictwie zastrzega się, że okoliczność, że wniosek o informację publiczną sformułowano na tle konkretnej sprawy indywidualnej, nie oznacza, że wniosek ten jest wnioskiem złożonym w sprawie prywatnej. Jeżeli bowiem taki wniosek odnosi się do działania organów władzy publicznej, zaś jego realizacja

stwarza możliwość weryfikacji legalności tego działania, to tym samym należy uznać, że dotyczy publicznej działalności administracji publicznej. WSA w Warszawie zauważył, że taka informacja może wszak pozwolić jednostce na sprawdzenie, czy doszło do nieprawidłowości w działaniu władzy publicznej i w takiej sytuacji znaczenie żądanej informacji wykracza poza zakres prywatnej sprawy i nie dotyczy wyłącznie interesu prywatnego.

Biorąc powyższe pod uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że informacje objęte wnioskiem skarżącej mają walor informacji publicznej, ponieważ stanowią informacje o sprawie publicznej, które zostały wytworzone w ramach działań jednostki samorządu terytorialnego lub na jej zlecenie i odnoszą się do tego podmiotu, który z kolei wykonuje zadania publiczne. Sąd I instancji zauważył, że jakkolwiek wniosek o informację publiczną został złożony przez skarżącą w sprawie związanej z postępowaniem sądowym, w którym jej pracodawca reprezentuje jedną ze stron, to nie można na tej podstawie uznać, że wniosek ten dotyczy sprawy prywatnej. Na tle tej konkretnej sprawy nie można bowiem za sprawę prywatną uznać działań podejmowanych przez spółkę komunalną w związku z awarią urządzeń stanowiących majątek publiczny. Sąd I instancji uznał, że z całą pewnością informacja o stronach umów określonych we wniosku, ich przedmiocie, kosztach, jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podobnie jak same te umowy i dlatego należało uznać, że sformułowany przez skarżącą wniosek służy uniwersalnemu dobru powszechnemu i wykracza poza (rzeczywiście istniejącą) prywatną sprawę podmiotu, z którym związana jest skarżąca.

Sąd I instancji wskazał jednak, że nie można wykluczyć, że żądane umowy zawierają również informacje, które podlegają prawnej ochronie, wynikającej np. z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale w takiej sytuacji podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej powinien odmówić udostępnienia informacji, a odmowa ta, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej winna przyjąć procesową formę decyzji administracyjnej.

Jednocześnie w ocenie Sądu I instancji bezczynność Spółki w niniejszej sprawie nie była rażąca. WSA w Warszawie wskazał, że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej odpowiedział na wniosek skarżącej, zaś nieprawidłowość tej odpowiedzi wynikała z niewłaściwego zastosowania przepisów prawa dotyczących dostępu do informacji publicznej. Sąd I instancji podkreślił, że przepisy ustawy o dostępie do informacji

publicznej mogą powodować i niejednokrotnie powodują wątpliwości interpretacyjne i wymagają dokonywania ich wykładni. Nie bez znaczenia pozostaje także zdaniem WSA w Warszawie w tym kontekście charakter podmiotu obowiązanego, który nie jest organem administracji publicznej sensu stricto.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła Spółka zaskarżając ten wyrok w całości i wnosząc o jego uchylenie w całości oraz oddalenie skargi w całości, ewentualnie w razie nieuwzględnienia powyższego, wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu przed sądami administracyjnymi wniosła o rozpoznanie sprawy na rozprawie, a także zażądała zasądzenia od skarżącej na jej rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Rozstrzygnięciu zarzucono na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 w związku z art. 176 § 1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi naruszenie:

1. art. 149 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że przedmiotem wniosku są informacje mające charakter informacji publicznej, gdyż przedmiotem wniosku są informacje dotyczące działania spółki komunalnej w sferze mającej znaczenie publiczne i z tego względu żadaną informację uznać należy za informację o sprawie publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy prawidłowa wykładnia pojęcia informacji publicznej prowadzi do wniosku, że pojęcie “informacji publicznej” nie ma charakteru absolutnego, a zatem nie wszystkie informacje dotyczące działania spółki komunalnej w sferze mającej znaczenie publiczne należy kwalifikować jako informację publiczną;
2. art. 149 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że pomimo, iż wniosek o informację publiczną został złożony przez skarżącą w sprawie związanej z postępowaniem sądowym, w którym jej pracodawca reprezentuje jedną ze stron, to wniosek służy uniwersalnemu dobru powszechnemu i wykracza poza (rzeczywiście istniejącą) prywatną sprawę podmiotu, z którym związana jest skarżąca, podczas gdy okoliczność czy wniosek służy uniwersalnemu dobru powszechnemu należy ustalić w oparciu o cel wniosku

skodawcy, tj. rzeczywiste dążenie i sposób w jaki wnioskodawca zamierza przeznaczyć żądane przez niego informacje;

3. art. 149 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez błędną wykładnię polegająca na uznaniu, że realizacja wniosku stwarza możliwość weryfikacji legalności działania Spółki, a zatem wniosek należy uznać za dotyczący publicznej działalności administracji publicznej, gdyż taka informacja może pozwolić jednostce na sprawdzenie, czy doszło do nieprawidłowości w działaniu władzy publicznej, podczas gdy sama potencjalna możliwość weryfikacji legalności działania organu władzy publicznej nie może stanowić o tym, czy informacja może zostać udzielona w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a dopiero zbadanie celu i zamiaru wnioskodawcy pozwala na stwierdzenie, czy wnioskodawca nie nadużywa prawa dostępu do informacji publicznej, a ponadto udostępnienie jakichkolwiek informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej w jakimkolwiek innym celu aniżeli wynikającym z troski o dobro publiczne jest sprzeczne z celem ustawy i nie zasługuje na ochronę, mieszcząc się w kategorii nadużycia prawa do informacji publicznej;
4. art. 149 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 1 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że odmowa udostępnienia informacji powinna nastąpić w drodze decyzji odmownej na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas, gdy w przypadku, gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną, organ nie wydaje decyzji odmownej, lecz informuje wnioskodawcę o tym, że żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej strona skarżąca kasacyjnie, powołując się na wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02 oraz z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05, wskazała, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się brak absolutnego charakteru obywatelskiego prawa do informacji publicznej oraz wskazuje się na brak formuły zagwarantowania obywatelom dostępu do informacji publicznej „za wszelką cenę„. Strona skarżąca kasacyjnie zauważyła również, że na to samo wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tymczasem argumentacja WSA w Warszawie zawarta w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku sprowadza się do stwierdzenia,

że informacje będące przedmiotem wniosku skarżącej winny zostać jej udostępnione niejako automatycznie tylko dlatego, że Spółka jest spółką komunalną i wykonuje zadania publiczne.

Strona skarżąca kasacyjnie podkreśliła, że to właśnie w orzecznictwie została wypracowana koncepcja nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej, aby zapobiegać sytuacji, w której podmioty zarządzające majątkiem komunalnym zostaną całkowicie sparaliżowane, bowiem nieustannie będą zobowiązane do przedkładania w trybie dostępu do informacji publicznej każdego dokumentu związanego z ich działalnością. Ponadto, strona skarżąca kasacyjnie uznała za zbyt ogólne i bezzasadne twierdzenia Sądu I instancji, zgodnie z którymi w związku z tym, że informacje objęte wnioskiem skarżącej dotyczą awarii urządzeń stanowiących majątek publiczny, to należało uznać, że mają związek z wykonywaniem zadań publicznych. Zdaniem strony skarżącej kasacyjnie takie rozumowanie prowadziło do absurdalnego wniosku, że cała działalność Spółki, jako ukierunkowana na wykonywanie zadań publicznych, winna być przedmiotem informacji publicznej.

Strona skarżąca kasacyjnie podniosła, że WSA w Warszawie w zaskarżonym wyroku popada w wewnętrzną sprzeczność, bowiem z jednej strony powołuje się na doktrynę i orzecznictwo, z których wynika, że wnioski o udostępnienie informacji publicznej składane przez podmioty, których interesów dotyczą, nie są wnioskami o udzielenie informacji publicznej, nie odnoszą się bowiem do "sprawy publicznej", a z drugiej strony wydając wyrok, w którym zobowiązuje Spółkę do rozpoznania wniosku skarżącej, zaprzecza powołanym przez samego siebie poglądom.

Strona skarżąca kasacyjnie podniosła, że WSA w Warszawie zamiast dokonać w niniejszej sprawie ostrożnej i dogłębnej analizy celu wniosku skarżącej, a także zbadać okoliczność czy tenże cel jest zbieżny z celem ustawy o dostępie do informacji publicznej, to w sposób niemalże całkowicie automatyczny, nie poddając wniosku i celu jego złożenia jakiegokolwiek bliższej analizie, stawia znak równości pomiędzy uniwersalnym dobrem powszechnym, a działalnością podejmowaną przez spółkę komunalną. Tymczasem w ocenie strony skarżącej kasacyjnie niewątpliwie analiza okoliczności związanych ze złożonym przez skarżącą żądaniem prowadzi do wniosku, że informacje objęte zakresem jej wniosku nie wynikają z obiektywnego interesu, jakim jest realizacja celu dbałości o dobro publiczne, lecz są podyktowane interesem subiektywnym, który nie zasługuje na ochronę. Strona skarżąca kasacyjnie podniosła, że spór sądowy pomiędzy Spółką a

Konsorcjum dotyczy kar umownych naliczonych przez Spółkę w związku z niedokonaniem przez Konsorcjum naprawy gwarancyjnej i wskazała, że sporze tym, Konsorcjum dąży, m.in. do wykazania że Stacja termicznej utylizacji osadów ściekowych uległa awarii wyłącznie z winy Spółki, a także do zamiarkowania kar umownych do wysokości faktycznie poniesionej szkody. Żądane przez skarżącą informacje, takie jak wyniki ekspertyz co do przyczyn awarii oraz koszty naprawy są więc zdaniem strony skarżącej kasacyjnie wprost związane z istniejącym sporem oraz mają posłużyć budowaniu strategii obrony przeciwko roszczeniom Spółki. Jednocześnie, kancelaria w której zatrudniona jest lub z którą współpracuje skarżąca była pełnomocnikiem Konsorcjum w sporach ze Spółką, co uzasadnia twierdzenie, że w dalszym ciągu doradza ona Konsorcjum.

Zdaniem strony skarżącej kasacyjnie skarżąca próbuje skorzystać w niniejszej sprawie z prawa dostępu do informacji publicznej w innym celu niż to prawo zostało ustanowione, zapewne z uwagi na fakt, że uzyskanie informacji w trybie dostępu do informacji publicznej jest prostsze i szybsze, niż korzystanie ze środków procesowych przysługujących stronie postępowania sądowego, a takie działanie nie zasługuje na ochronę i stanowi nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej. Dlatego też w ocenie Spółki wnioskowane przez skarżącą informację nie mogą być jej udostępnione w trybie dostępu do informacji publicznej.

Strona skarżąca kasacyjnie podniosła, że Sąd I instancji nie dostrzegł, że istotą nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej jest próba skorzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzegania prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów itp. Okoliczność czy wniosek zostaje sformułowany na tle konkretnej sprawy indywidualnej czy też nie daje natomiast wskazówkę co do kierunku intencji i zamiaru wnioskodawcy, a w sytuacji stwierdzenia, że cel wnioskodawcy jest zbieżny z celem ustawy o dostępie do informacji publicznej pozwala na stwierdzenie, że wnioskodawca nie nadużywa prawa dostępu do informacji publicznej, a zatem możliwe jest udzielenie mu informacji w tym trybie. Jednak przy braku jakichkolwiek ustaleń faktycznych wskazujących na to, że skarżąca chce wykorzystać informację, o które wnioskuje dla osiągnięcia celu zgodnego z ustawą o dostępie do informacji publicznej, należy uznać, że wyłącznym celem i zamiarem skarżącej jest wykorzystanie informacji w celu zaspokojenia indywidualnych (prywatnych) potrzeb, a taki cel jako niezgodny z ustawą nie zasługuje na

ochronę i stanowi próbę nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej.

Spółka podkreśliła, że gdy strona nadużywa prawa dostępu do informacji publicznej, to posiadacz informacji nie ma obowiązku jej udostępnienia w trybie przewidzianym ustawą o dostępie do informacji publicznej, a więc zachowanie Spółki polegające na sporządzeniu pisma, w którym wskazano, że przedmiotem złożonego przez skarżącą wniosku nie jest informacja publiczna było w pełni prawidłowe.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżąca wniosła o jej oddalenie w całości i wskazała, że wbrew twierdzeniom Spółki, WSA w Warszawie uznał wnioskowane przez skarżącą informacje za informację publiczną nie jedynie na podstawie charakteru działalności samej Spółki jako spółki komunalnej, ale na podstawie analizy treści wniosku skarżącej, który dotyczył umów zawieranych przez Spółkę w ramach prowadzenia przez nią działalności publicznej i w ramach gospodarowania majątkiem publicznym.

Skarżąca podniosła, że jakkolwiek Spółka wskazuje, że informacje będące przedmiotem jej wniosku „nie mają związku z wykonywaniem zadań publicznych„, to jednak nie wyjaśnia szerzej takiej argumentacji. Tymczasem rekuperatory to infrastruktura służąca świadczeniu usług zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych, zostały zakupione w tym właśnie celu i dlatego też są diagnozowane i reperowane w celu przywrócenia świadczenia ww. usług. W związku z tym w ocenie skarżącej umowy dotyczące takiej diagnozy i reperacji stanowią informację publiczną.

Skarżąca nie zgodziła się również z twierdzeniem Spółki jakoby nadużywała prawa dostępu do informacji publicznej i wskazała, że ewentualne powołanie się na nadużycie prawa do informacji musi być zastrzeżone wyłącznie do przypadków skrajnych, w których wnioskodawca wykazuje się duża dozą złej woli, a ilość i zakres objętych wnioskami informacji może utrudnić normalne funkcjonowanie i wypełnianie ustawowych kompetencji przez organ administracji publicznej. Takiej skrajnej sytuacji nie stanowi natomiast w ocenie skarżącej sprawa jej wniosku, który dotyczy umów na diagnostykę i naprawę rekuperatorów, tj. jednej lub kilku umów, których wykonanie kopii nie utrudni w żadnym stopniu funkcjonowania Spółki.

Ponadto, odnosząc się do zarzutu Spółki jakoby skarżąca jako osoba współpracująca z Kancelarią (...) sp.j. działała we własnym celu prywatnym lub zawodowym, skarżąca zaznaczyła, że od dnia 1 lutego 2021 r. nie współpracuje w żadnej formie z przywoływaną kancelarią ani tym

bardziej z jakimkolwiek z podmiotów wchodzących w skład konsorcjum, które dostarczało rekuperatory, nie jest także członkiem zespołu prawników ww. podmiotów ani nie wykonuje zadań zleconych. Dodała także, że jako (obecnie) absolwentka studiów prawniczych, nie miała nigdy żadnych uprawnień, by reprezentować któregokolwiek z konsorcjantów spółek dostarczających rekuperatory, a ponadto, że przywoływana kancelaria reprezentowała ww. Konsorcjum wyłącznie w nieprocesowym postępowaniu o zabezpieczenie dowodu. Dlatego też w ocenie skarżącej wszelkie powoływane przez Spółkę argumenty o jej zawodowym zaangażowaniu w sporne postępowanie sądowe między Spółką a Konsorcjum są całkowicie chybione. Ponadto, skarżąca zauważyła, że Spółka w żadnej mierze nie uzasadniła, w jaki sposób informacje objęte wnioskiem skarżącej miałyby realizować jej prywatny, tudzież zawodowy, interes. Skarżąca podkreśliła w tym kontekście, że wnioskowane przez nią informacje nie są jej potrzebne do żadnej prywatnej sprawy cywilnej, karnej czy administracyjnej, a jedynym jej celem jest uzyskanie jasnych informacji na temat umów, o których Spółka, choć w sposób lakoniczny, informowała w komunikatach prasowych publikowanych na swojej stronie internetowej.

Skarżąca wskazała, że argumentacja Spółki zawarta w skardze kasacyjnej świadczy o jej oczekiwaniu, aby każdy wnioskujący o dostęp do informacji publicznej każdorazowo, w sprzeczności z ustawą o dostępie do informacji publicznej, indywidualnie uzasadniał potrzebę swojego wniosku. Tymczasem skarżąca podniosła, że - jak już wskazywała w skardze na bezczynność, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, od osoby wykonującej prawo do uzyskania informacji publicznej nie można żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego w uzyskaniu takiej informacji, co oznacza, że skarżąca nie miała obowiązku wykazania takiego interesu, a istotną w sprawie kwestią jest wyłącznie to, czy wnioskowane przez nią informacje stanowią informację publiczną i wówczas w razie odpowiedzi twierdzącej, na organie ciąży ustawowy obowiązek udostępnienia takiej informacji, stosownie do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej lub wydania (odpowiednio umotywowanej) decyzji odmownej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1634) - zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje

sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądoadministracyjnego. 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.

Ze względu na sposób skonstruowania skargi kasacyjnej w niniejszej sprawie, należy przypomnieć, że Naczelny Sąd Administracyjny, ze względu na ograniczenia wynikające ze wskazanych regulacji prawnych, nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich bądź w inny sposób korygować. Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej oznacza również związanie wskazanymi w niej podstawami zaskarżenia, które determinują zakres kontroli kasacyjnej, jaką Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) - w celu stwierdzenia ewentualnej wadliwości zaskarżonego orzeczenia. Z faktu związania Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej wynika wykluczenie możliwości domniemywania intencji strony składającej ten środek zaskarżenia, konkretyzowania jego zarzutów, czy też uzupełniania występujących w nim braków dotyczących podstaw skargi kasacyjnej i ich uzasadnienia.

Ze względu na wymogi konstrukcyjne skargi kasacyjnej, ich sporządzenie zostało powierzone profesjonalnym podmiotom, których fachowość powinna gwarantować prawidłowe skonstruowanie zarzutów, zgodnie z przepisami p.p.s.a. Do autora skargi kasacyjnej należy zatem wskazanie konkretnych przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, które w jego ocenie naruszył Sąd I instancji i precyzyjne wyjaśnienie, na czym polegało ich niewłaściwe zastosowanie lub błędna interpretacja, w odniesieniu do prawa materialnego, bądź wykazanie istotnego wpływu naruszenia prawa procesowego na rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd I instancji. Podkreślić należy, że zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w uchwale pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, "Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które - zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną - zostały naruszone przez woje-

wódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelną Sąd Administracyjny (...) obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych,,. Naczelną Sąd Administracyjny tylko wtedy może uczynić zadość temu obowiązkowi, gdy wnoszący skargę kasacyjną poprawnie określi, jakie przepisy jego zdaniem naruszył wojewódzki sąd administracyjny i na czym owo naruszenie polegało.

Skarga kasacyjna w niniejszej sprawie została sporządzona niestaranie, a zwłaszcza nie sprecyzowano w niej podstaw kasacyjnych, o jakich stanowi art. 174 p.p.s.a. ze wskazaniem, czy w ocenie wnoszącego skargę kasacyjną miało miejsce naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, czy naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, czy też naruszenie zarówno prawa materialnego, jak i przepisów postępowania. Strona skarżąca kasacyjnie wskazała, że postawione w skardze kasacyjnej zarzuty sformułowała na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 w związku z art. 176 § 1 p.p.s.a., jednak nie przyporządkowała przywoływanych później kolejno zarzutów do konkretnego punktu art. 174 p.p.s.a., wskazując jedynie, że upatruje naruszenia wskazywanych w zarzutach przepisów w ich błędnej wykładni dokonanej przez Sąd I instancji. W świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego brak ten nie uzasadnia wprowadzie stwierdzenia, że skarga kasacyjna nie spełnia ustawowych wymogów określonych w art. 176 p.p.s.a. i podlega odrzuceniu (por. wyrok NSA z dnia 11 maja 2006 r., II FSK 684/05, LEX nr 273665), świadczy jednak o niewypełnieniu koniecznego wymogu profesjonalizmu we wnoszeniu skargi kasacyjnej przez profesjonalnego pełnomocnika i w znacznym stopniu determinuje wynik kontroli instancyjnej.

Treść omawianych zarzutów, uzasadnienie skargi kasacyjnej, jak i przede wszystkim wskazanie przez stronę skarżącą kasacyjnie, że naruszenia przepisów upatruje w błędnej ich wykładni dokonanej przez Sąd I instancji, pozwalają jednak przyjąć, że w istocie zarzuty te stanowią zarzuty naruszenia prawa materialnego. Zgodnie bowiem z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na zarzucie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, zaś w myśl art. 174 pkt 2 p.p.s.a. skarga kasacyjna może opierać się na zarzucie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli wskazywane uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Dokonując takiej rekonstrukcji zarzutu Naczelną Sąd Administracyjny miał na uwadze, że wprowadzie zasadniczo sąd drugiej instancji nie może we własnym zakresie

konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, ani uściślać bądź w inny sposób ich korygować (por. wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2015 r., II GSK 2140/13, LEX nr 1682677), jest to jednak dopuszczalne, gdy pozwala na to powołana choćby niedoskonale podstawa prawna oraz argumentacja uzasadnienia środka odwoławczego (por. wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2012 r., I FSK 1679/11, LEX nr 1218340).

Powyższe rozważania prowadzą więc do wniosku, że wniesiona w niniejszej sprawie skarga kasacyjna została oparta wyłącznie na zarzutach naruszenia prawa materialnego. Naruszenie prawa materialnego może z kolei 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, ale jednocześnie 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).

W ramach pierwszego zarzutu skargi kasacyjnej wskazano na naruszenie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902) - dalej: u.d.i.p., upatrując błędnej wykładni tych przepisów w "uznaniu, że przedmiotem wniosku są informacje mające charakter informacji publicznej, gdyż przedmiotem wniosku są informacje dotyczące działania spółki komunalnej w sferze mającej znaczenie publiczne i z tego względu żadaną informację uznać należy za informację o sprawie publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy prawidłowa wykładnia pojęcia informacji publicznej prowadzi do wniosku, że pojęcie „informacji publicznej” nie ma charakteru absolutnego, a zatem nie wszystkie informacje dotyczące działania spółki komunalnej w sferze mającej znaczenie publiczne należy kwalifikować jako informację publiczną,,.

W odniesieniu do tak skonstruowanego zarzutu na wstępie należy przypomnieć, że przez podstawę kasacyjną należy rozumieć konkretny przepis prawa, którego naruszenie przez Sąd I instancji zarzuca skarga

kasacyjna. 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; wyrok NSA z dnia 19 października 2022 r., I OSK 1407/19; wyrok NSA z dnia 11 października 2022 r., III OSK 5368/21; wyrok NSA z dnia 8 września 2022 r., II GSK 713/19). Warunek przytoczenia podstawy zaskarżenia i ich uzasadnienia nie jest spełniony, gdy skarga kasacyjna zawiera wywody zmuszające Sąd kasacyjny do domyślenia 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 wnoszącą 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). Tymczasem strona skarżąca kasacyjnie nie dostrzega, że art. 6 u.d.i.p. składa się z mniejszych jednostek redakcyjnych. Przepis art. 6 u.d.i.p. precyzujący pojęcie informacji publicznej składa się z 2 ustępów, przy czym ustęp 2 odnosi się do rozumienia pojęcia dokumentu urzędowego w rozumieniu u.d.i.p., a ustęp 1 obejmuje 5 punktów, z których każdy składa się z kilku podpunktów zawierających katalog informacji, którym u.d.i.p. nadaje walor informacji publicznych.

Niezależnie od powyższego, treść zarzutu oraz zestawienie przepisu kompetencyjnego art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a., na mocy którego Sąd, uwzględ-

niając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, ze wskazanymi w skardze kasacyjnej przepisami art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p., w których zakodowane są normy prawa materialnego, określające przedmiot publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, prowadzi do wniosku, że strona skarżąca kasacyjnie próbuje za pomocą zarzutów naruszenia prawa materialnego zakwestionować poczynione przez Sąd I instancji ustalenia i oceny w zakresie stanu faktycznego. Strona skarżąca kasacyjnie kwestionuje w istocie dokonaną przez Sąd I instancji ocenę treści konkretnego dokumentu, tj. wniosku z dnia 13 sierpnia 2020 r., a zatem kwestionuje ocenę i ustalenia w zakresie stanu faktycznego sprawy, a tego rodzaju oceny i ustalenia można kwestionować zarzutami naruszenia przepisów postępowania. W związku z konstrukcją omawianego zarzutu należy podkreślić, że zgodnie z ugruntowanymi poglądami prezentowanymi w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego niedopuszczalne jest zastępowanie zarzutu naruszenia przepisów postępowania, zarzutem naruszenia prawa materialnego i za jego pomocą kwestionowanie ustaleń faktycznych. Próba zwalczenia ustaleń faktycznych poczynionych przez sąd I instancji nie może nastąpić 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). Jeżeli strona skarżąca kasacyjnie uważa, że ustalenia faktyczne są błędne, to zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez jego błędną wykładnię 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). Gdy strona nie podważa skutecznie okoliczności faktycznych sprawy, tj. zarzutami podniesionymi w ramach drugiej podstawy kasacyjnej, to zarzuty niewłaściwego zastosowania prawa materialnego ze względu na niewłaściwie ustalony stan faktyczny sprawy są co do zasady zarzutami nieskutecznymi (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).

Z tych wszystkich powodów sformułowany w ten sposób zarzut naruszenia art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p., poprzez błędną wykładnię wskazanych przepisów, nie mógł od-

nieść skutku. W realiach niniejszej sprawy Sąd I instancji zakwalifikował wniosek strony skarżącej jako wniosek dotyczący informacji o działaniach spółki komunalnej w sferze mającej znaczenie publiczne i z tego względu słusznie uznał żadaną informację za informację o sprawie publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Jednocześnie należy podkreślić, że WSA w Warszawie zastrzegł, że nie można wykluczyć, że żądane przez skarżącą umowy zawierają również informacje, które podlegają prawnej ochronione, np. na mocy art. 5 ust. 2 u.d.i.p., jednak w takiej sytuacji podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej powinien odmówić ich udostępnienia, stosownie do art. 16 ust. 1 u.d.i.p., w formie decyzji administracyjnej.

W ramach drugiego oraz trzeciego zarzutu strona skarżąca kasacyjnie ponownie wskazuje na naruszenie przez Sąd I instancji art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p., poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu przez WSA w Warszawie, że:

1. “pomimo, iż wniosek o informację publiczną został złożony przez skarżącą w sprawie związanej z postępowaniem sądowym, w którym jej pracodawca reprezentuje jedną ze stron, to wniosek służy uniwersalnemu dobru powszechnemu i wykracza poza (rzeczywiście istniejącą) prywatną sprawę podmiotu, z którym związana jest skarżąca, podczas gdy okoliczność czy wniosek służy uniwersalnemu dobru powszechnemu należy ustalić w oparciu o cel wnioskodawcy, tj. rzeczywiste dążenie i sposób, w jaki wnioskodawca zamierza przeznaczyć żądane przez niego informacje”;
2. “realizacja wniosku stwarza możliwość weryfikacji legalności działania Spółki, a zatem wniosek należy uznać za dotyczący publicznej działalności administracji publicznej, gdyż taka informacja może pozwolić jednostce na sprawdzenie, czy doszło do nieprawidłowości w działaniu władzy publicznej, podczas, gdy sama potencjalna możliwość weryfikacji legalności działania organu władzy publicznej nie może stanowić o tym, czy informacja może zostać udzielona w trybie u.d.i.p., a dopiero zbadanie celu i zamiaru wnioskodawcy pozwala na stwierdzenie, czy wnioskodawca nie nadużywa prawa dostępu do informacji publicznej, a ponadto udostępnienie jakichkolwiek informacji w trybie u.d.i.p. w jakimkolwiek innym celu aniżeli wynikającym z troski o dobro publiczne jest sprzeczne z celem ustawy i nie zasługuje na ochronę, mieszcząc się w kategorii nadużycia prawa do informacji publicznej”.

Treść drugiego i trzeciego zarzutu ze skargi kasacyjnej wykazują, że w ramach zarzutu błędnej wykładni prawa materialnego strona skarżąca

kasacyjnie wskazuje na zjawisko nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej traktując je jako okoliczność mającą wpływ na kwalifikowanie określonej informacji jako informacji publicznej. Na tle tak skonstruowanych zarzutów konieczne jest zatem odniesienie się do rozumienia zjawiska nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej jako okoliczności mającej wpływ na kwalifikowanie określonej informacji jako publicznej, a uzasadnienia powyższych zarzutów pozwalają na łączne odniesienie się do przedstawionej w nich argumentacji.

Na wstępie należy podkreślić, że w zakresie dwóch powyższych zarzutów aktualne pozostają uwagi zaprezentowane w odniesieniu do pierwszego zarzutu zawartego w skardze kasacyjnej, odnośnie do nieprecyzyjnego i niestarannego powołania podstaw kasacyjnych oraz bezskuteczności podważania prawidłowości ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego w ramach zarzutów naruszenia prawa materialnego poprzez ich błędną wykładnię.

Ponadto, odnosząc się do ich treści konieczne staje się udzielenie odpowiedzi na trzy istotne pytania. Po pierwsze, istotna jest odpowiedź na pytanie, czy treść publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej jest kształtowana sposobem realizowania tego prawa. Po drugie, czy kwestia nadużywania prawa podmiotowego może być skutecznie podnoszona w ramach zarzutu błędnej wykładni prawa materialnego. Po trzecie wreszcie, w jaki sposób możliwe jest skuteczne kwestionowanie zjawiska nadużywania publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej w sytuacji, gdy kategoria nadużycia tego prawa nie jest treścią żadnej normy prawnej.

W pierwszej kolejności należy z naciskiem podkreślić, że nie ma podstaw do utożsamiania treści pojęcia informacji publicznej jako przedmiotu publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej z kwestią prawidłowości korzystania z tego prawa. Treść publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej ma charakter obiektywny i nie jest kształtowana sposobem realizowania tego prawa.

Przedmiot prawa dostępu do informacji publicznej, jakim jest informacja publiczna określona w art. 61 ust. 1 Konstytucji jako "informacja o działalności", podmiotów określonych w tym przepisie, a w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jako "każda informacja o sprawach publicznych", jest kategorią prawną podlegającą wykładni. Zarówno Konstytucja, jak i u.d.i.p. wiążą pojęcie informacji publicznej z aktywnością podmiotów wskazanych w tych aktach prawnych, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych.

Wynika to z faktu, że zarówno działalność podmiotów wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji, jak i sprawa, o jakiej mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wtedy mogą być kwalifikowane jako informacja publiczna, gdy spełniają kryterium "publiczności,,". W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie "publiczności,," służące m.in. tak podstawowym celom jako definiowanie administracji publicznej, czy kategorii interesu publicznego, jest związane z działalnością państwa jako przejętego przez nie zadania polegającego na zaspokajaniu zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współzycia ludzi w społecznościach (zob. J. Boć, Pojęcie administracji, w: J. Boć (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2004, s. 16; J. Supernat, Pojęcie administracji publicznej - "państwowe,," "powszechnie pojemne i ponadczasowe,," oraz "pozapaństwowe,," w: J. Korczak (red.): Układ administracji publicznej, Warszawa 2020, s. 114). Ustawodawca nie definiuje pojęcia „sprawy publicznej”, niewątpliwie jednak są to sprawy związane z istnieniem i funkcjonowaniem określonej wspólnoty publicznoprawnej. Określenie sprawy jako „publicznej” wskazuje, że jest to sprawa ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu). Takie rozumienie pojęcia „sprawa publiczna” związane właśnie z władzą publiczną i wspólnotą publicznoprawną oraz jej funkcjonowaniem trafnie akcentuje się w doktrynie i orzecznictwie (zob.: H. Izdebski: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2004, s. 209; wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., I OSK 2093/14). Sprawy niezwiązane ze wspólnotą publiczną - określane czasami w piśmiennictwie jako sprawy „sfery prywatnej” (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska: Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Warszawa 2016, Lex 2016, t. 4; por. wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10), tj. dotyczące kwestii właśnie prywatnych, osobistych, intymnych (dane osobowe, życie prywatne, rodzinne), związanych z dobrami osobistymi (M. Jabłoński, Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym, Wrocław 2009, s. 151), nie są sprawami publicznymi, z kolei sprawy wspólnoty publicznej zawsze są sprawami publicznymi.

Granica pomiędzy sprawą „publiczną” a sprawą „prywatną” jest zatem jednocześnie jedną z granic pomiędzy informacją publiczną a informacją niepubliczną. Granica ta nie jest ostra, stąd jej ustalenie w konkretnych sprawach może być problematyczne.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym na tle wykładni art. 61 ust. 1 Konstytucji i art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wypracowano stanowiska ułatwiające kwalifikowanie określonej informacji jako publicznej, m.in. przyjęto, że

nie ma znamion informacji publicznej informacja dotycząca bezpośrednio sfery *ad personam* (por. wyroki NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10; z dnia 6 grudnia 2019 r., I OSK 3429/18; z dnia 27 września 2019 r., I OSK 2710/17; z dnia 18 września 2018 r., I OSK 2434/16; z dnia 11 maja 2018 r., I OSK 1586/16; z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1380/17) i wiążąca się z ujawnieniem prywatnych danych określonej osoby. Przyjęto również, że przymiot informacji publicznej bez wątpienia posiadają dokumenty urzędowe organu (będące dowodem tego, co w nich urzędowo stwierdzono, zatwierdzono lub podano), wytworzone w ramach realizacji powierzonych mu zadań, a więc dokumenty powstałe w związku z prowadzeniem konkretnych spraw. Natomiast przymiotu informacji publicznej nie mają dokumenty prywatne, które podmiot kieruje do organu administracji publicznej. W rozumieniu u.d.i.p., dokumenty prywatne nie stanowią informacji publicznej (por. wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 r., I OSK 189/11). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że nie jest informacją publiczną żądanie obejmujące dokument wniosku złożonego w sprawie indywidualnej, stanowiący dokument prywatny (zob. wyrok NSA z dnia 27 września 2002 r., II SAB 180/02; wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2010 r., I OSK 1797/10; postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2011 r., I OSK 2154/11), jak i inne pisma procesowe stron (zob. wyrok NSA z 22 marca 2012 r., I OSK 2487/11). Również w piśmiennictwie wskazuje się, że „Wniosek osoby fizycznej jest dokumentem prywatnym. (...) Wszelkiego rodzaju dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej, bez względu na to, jakiego rodzaju postępowanie wszczynają dokument prywatny lub też jakiej czynności oczekuje podmiot, składając ten dokument, nie stanowią informacji publicznej. (...) Również akta administracyjne, w których znajduje się ten wniosek, nie są dokumentem urzędowym i dlatego żądanie kopii dokumentów znajdujących się w nich jest bezzasadne. Informacją publiczną może być dopiero rozstrzygnięcie wniosku przez uprawniony organ” (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*. Komentarz, Wolters Kluwer Warszawa 2016, Komentarz do art. 6 punkt 26, Lex 2018). Dokument prywatny, skierowany do organu administracji publicznej, nie staje się dokumentem urzędowym tylko dlatego, że został do niego zaadresowany i znajduje się w jego posiadaniu. Wniosek w sprawie indywidualnej stanowi dowód na okoliczność, że podmiot ten ubiega się np. o wydanie decyzji administracyjnej, a więc składa oświadczenie woli. Oświadczenie to nie stanowi informacji publicznej.

Kryterium rozróżnienia sprawy publicznej od niepublicznej, a tym samym informacji publicznej od innej informacji ma zatem charakter obiektywny, a z przepisów zawierających normy wyznaczające przedmiot publicznego prawa podmiotowego nie wynika, aby kryterium tym było, wbrew twierdzeniom strony skarżącej kasacyjnie, kryterium interesu wnioskodawcy w uzyskaniu informacji publicznej.

Przeczyłoby to istocie prawa dostępu do informacji publicznej, które zarówno w piśmiennictwie prawniczym, jak i orzecznictwie sądowym kwalifikowane jest jako konstytucyjne publiczne prawo podmiotowe (por. B. Kudrycka, S. Iwanowski, Prawo obywateli do informacji o działaniach organów administracji publicznej, PiP z 1999 r., nr 8, s. 70; A. Piskorz-Ryń, Czy prawo do uzyskania informacji od władz administracyjnych jest publicznym prawem podmiotowym? (w:) Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000, s. 379 i n.; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 61.; M. Florczak-Wątor (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 61; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 grudnia 2010 r., II SAB/Rz 21/10, LEX nr 756149; wyroki NSA: z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 1163/17; z dnia 17 marca 2017 r., I OSK 1416/15; z dnia 5 października 2017 r., I OSK 3255/15; z dnia 26 stycznia 2018 r., I OSK 438/16; z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 1828/17; z dnia 12 kwietnia 2019 r., I OSK 1648/17).

Publiczne prawo podmiotowe stanowi wyraz najsilniejszego ukształtowania pozycji prawnej jednostki wobec wspólnoty publicznoprawnej, gdyż wyposaża podmiot tego prawa w przysługujące wobec wspólnoty publicznoprawnej (państwa, wspólnot samorządowych) roszczenie, tj. instrument umożliwiający skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone, prawnie zagwarantowane sfery wolności, służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego (por. W. Jakimowicz: Publiczne prawa podmiotowe, Zakamycze 2002, s. 246-247). Innymi słowy publiczne prawo podmiotowe to sytuacja prawna, w której oparty na normie prawnej interes określonej osoby (będący na tej podstawie interesem prawnym) jest zaopatrzony i tym samym wzmocniony przez wynikające również z normy prawnej prawa publicznego roszczenie o określone zachowanie wspólnoty publicznoprawnej

reprezentowanej przez odpowiednie organy. Publiczne prawo podmiotowe zasadza się zatem na interesie prawnym. Każdy podmiot publicznego prawa podmiotowego jest tym samym podmiotem interesu prawnego.

Podstawą normatywną prawa dostępu do informacji publicznej jest art. 61 ust. 1 Konstytucji, z którego treścią koresponduje art. 2 ust. 1 u.d.i.p., i które stanowią o „prawie do” uzyskiwania informacji publicznej. Skoro zatem nie ma wątpliwości, że wnioskodawca jest podmiotem publicznego prawa dostępu do informacji publicznej (bo mieści się w zakresie pojęcia „obywatel” - art. 61 ust. 2 Konstytucji i pojęcia „każdy” - art. 2 ust. 1 u.d.i.p.), to znaczy, że ma interes prawny wzmocniony roszczeniem o uzyskanie informacji publicznej. Każdy indywidualny interes subiektywny rozumiany jako „relacja pomiędzy jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść jakiejś jednostce” (zob. J. Lang: *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972 r., s. 98-100) ulega obiektywizacji, gdy znajduje oparcie w normie prawnej. Zgodnie z ugruntowanymi poglądami piśmiennictwa prawniczego i orzecznictwa interes prawny ma charakter obiektywny właśnie z tego względu, że jest prawny. Interes prawny istnieje bowiem wówczas, „gdy zgłaszane żądanie oparte jest na konkretnej normie prawnej, a konieczność jego obiektywnego charakteru oznacza, że o istnieniu interesu prawnego nie decyduje przekonanie zainteresowanego, ale ocena ustawodawcy” (zob. np. wyroki NSA: z dnia 17 stycznia 2020 r., I OSK 3534/18; z dnia 3 października 2013 r., II OSK 742/13; z dnia 22 czerwca 2012 r., II OSK 557/11; z dnia 10 sierpnia 2011 r., II OSK 724/11; postanowienie NSA z dnia 5 lutego 1998 r., I SA/Po 1242/97; por. też: P. Przybysz: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. XIII, Warszawa 2021, Komentarz do art. 28, teza 7; A. Jochymczyk, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, Komentarz do art. 25 (a), teza 2; B. Majchrzak, 1.2. *Funkcje procesowe interesu prawnego (w:) Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008, Lex 2021).

Na tle powyższych uwag nieprawidłowe jest stanowisko, zgodnie z którym jeśli celem wniosku jest realizacja subiektywnego indywidualnego interesu podmiotu, który go złożył, to wniosek ten nie dotyczy z tego właśnie powodu sprawy publicznej. Wniosek „każdego” o udostępnienie informacji publicznej jest wnioskiem podmiotu publicznego prawa podmiotowego do udostępnienia informacji publicznej, a zatem z istoty swojej skierowany jest na realizację tego prawa, a więc i będącego jego istotnym

elementem interesu prawnego, który - jako właśnie interes prawny - jest obiektywnym interesem indywidualnym. Zupełnie na marginesie można przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 2 ust. 2 u.d.i.p., od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Strona skarżąca kasacyjnie odwołując się do konstrukcji indywidualnego interesu wnioskodawcy w udostępnieniu informacji publicznej powiązała dodatkowo tę konstrukcję z kryterium związku żądania skarżącej z tzw. „sprawą własną”, jako kryterium dyskwalifikującym publiczny charakter informacji objętej żądaniem wnioskodawców. Treść zarzutów ze skargi kasacyjnej oraz ich uzasadnienie może skłaniać do wniosku, że Spółka podziela pogląd, zgodnie z którym wnioski składane w powiązaniu z indywidualnymi sprawami, przez podmioty, których interesów sprawy te dotyczą, nie mają waloru informacji publicznej. Ich przedmiotem nie jest problem czy kwestia, która ma znaczenie dla większej ilości osób, czy grup obywateli, lub jest ważna dla funkcjonowania organów państwa. Z żądania udostępnienia informacji publicznej musi wynikać interes obiektywny a nie subiektywny. Poglądy takie zaprezentował NSA m.in. w wyrokach z dnia 20 września 2018 r., I OSK 1359/18; z dnia 4 kwietnia 2019 r. I OSK 1889/17; z dnia 30 października 2012 r., I OSK 1696/12, z dnia 9 października 2010 r., I OSK 173/09, z dnia 7 marca 2012 r., I OSK 2265/11. Poglądy te odwołują się określenia „sprawy własnej” chociaż nie wyjaśniają tego terminu i dotyczą sytuacji, w której wnioskodawca udostępnienia informacji publicznej domaga się informacji o jego innej, niż zainicjowana wnioskiem, indywidualnej sprawie i która - w myśl tych poglądów - nie staje się sprawą publiczną tylko z tego tytułu, że dotyczy wnioskodawcy.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie rozpoznającym tę sprawę, kryterium „sprawy własnej” rozumiane w powyższy sposób jest nieczytelne i w istocie dyskryminujące wnioskodawcę w stosunku do innych osób. Jego przyjęcie prowadzi bowiem do konkluzji, zgodnie z którą wbrew normatywnie określönemu zakresowi podmiotowemu publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, prawo to nie służy „każdemu”, a kwalifikacja określonej informacji jako informacji publicznej będącej przedmiotem tego prawa zależy od tego, kto występuje z wnioskiem o tę informację, co z kolei oznacza, że ta sama informacja raz może mieć charakter informacji publicznej (gdy o jej udostępnienie wystąpi podmiot spoza „sprawy własnej”), a innym razem nie (gdy o jej udostępnienie wy-

stąpi podmiot w „sprawie własnej”). Pogląd, zgodnie z którym nie można przy pomocy u.d.i.p. starać się o uzyskanie informacji związanych ze swoją własną sprawą prowadziłby do absurdalnego wniosku, że informacja o podejmowanej w takiej sprawie działalności bezpośrednio ukierunkowanej na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych byłaby dostępna dla „każdego” za wyjątkiem osoby, której ta działalność dotyczy. Wzmocnieniu tej argumentacji służą także wnioski wynikające z treści art. 1 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi (...)”. Na tle tego unormowania zarysował się problem, w jakim stopniu akta dotyczące indywidualnych, często bardzo osobistych spraw obywatela (spraw cywilnych, karnych, administracyjnych), są informacją publiczną i jaka powinna być możliwość dostępu do nich - w trybie określonym przez u.d.i.p. - osób innych niż strona, których akta te nie dotyczą. W orzecznictwie wypracowany został pogląd, zgodnie z którym strony tych „własnych spraw” mają dostęp do wszelkich informacji prawnie dostępnych, w tym również do informacji publicznych, w oparciu o unormowania poszczególnych procedur. Inne osoby, niż uczestnicy „spraw własnych” mają dostęp do informacji publicznych w „sprawach własnych” innych osób na podstawie u.d.i.p. Poglądy te dodatkowo ugruntowują w przekonaniu, że kategoria „sprawy własnej” nie jest wyznacznikiem kwalifikowania określonych informacji jako informacji publicznych.

Analiza stanowisk, w których sądy posługują się kryterium „sprawy własnej” skłania do wniosku, że akcentuje się w nich w istocie nie charakter sprawy jako przynależnej wyłącznie określonemu podmiotowi, lecz pewne zakresy sprawy ściśle związane z określonymi jej uczestnikami.

Przymiotnik „własny” ma w języku polskim wiele znaczeń i oznacza m.in. „należący do tego, o kim lub o czym mowa; pochodzący od niego; bezpośrednio go dotyczący”; „taki, w którego zrobieniu uczestniczył ten, o kim mowa” (zob. B. Dunaj (red.): Słownik współczesnego języka polskiego, Tom 2, Warszawa 1999, s. 528) i może być synonimem określenia „prywatny” rozumianego jako „dotyczący osobiście kogoś lub jego spraw osobistych”, „niezwiązany z żadną instytucją, funkcją, urzędem” (zob. B. Dunaj (red.): Słownik współczesnego języka polskiego, Tom 2, Warszawa 1999, s. 528). Każda sprawa jako przedmiot określonego procedowania, a zatem objęta relacją prawną pomiędzy przynajmniej dwoma podmiotami, „nie należy” jedynie do wnioskodawcy właśnie z tego względu, że zaan-

gażowane są w nią również inne podmioty. Nigdy sprawa w znaczeniu prawnym nie będzie związana wyłącznie z jednym podmiotem i nigdy nie będzie dotyczyć wyłącznie jednego podmiotu, a zatem konieczne jest każdorazowe ustalenie w konkretnej sprawie zakresu tego co w niej jest „własne” dla poszczególnych jej podmiotów. Jeśli zatem w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy określona sprawa ma charakter „sprawy publicznej” (bo o takiej kategorii stanowi art. 1 ust. 1 u.d.i.p.) nawiązuje się do kategorii „sprawy własnej” i to „sprawy własnej” osoby wnioskującej o udostępnienie informacji publicznej, jako do argumentu mającego podważać publiczny charakter sprawy, to nawiązanie to znajduje racjonalne uzasadnienie jedynie przy przyjęciu, że chodzi o ustalenie zakresu sprawy, który „należy” wyłącznie do wnioskodawcy i jako taki nie jest publiczny. To z kolei prowadzi do wniosku, że w tego rodzaju sytuacjach określony zakres sprawy może być „własny” z punktu widzenia wnioskodawcy, jeśli przyjmie się rozumienie słowa „własny” jako synonimu słowa „prywatny”. Wówczas te zakresy określonej sprawy, które związane są wyłącznie ze sferą prywatną wnioskodawcy, tj. taką, która w demokratycznym państwie prawnym jest sferą spoza instytucjonalnych relacji pomiędzy jednostką a wspólnotą publicznoprawną, bo dotyczącą kwestii osobistych, można traktować jako obszar „własny” rozpatrywanej sprawy.

Dostrzeżenie obszarów „własnych” w sprawach prawnych szeroko rozumianych związane jest z koniecznością rozróżnienia aspektów publicznych od aspektów niepublicznych w działalności zobowiązanego podmiotu, skoro udostępnieniu podlegają wyłącznie informacje o sprawach publicznych.

Aspekty obydwu rodzajów niewątpliwie mogą istnieć w sprawach wnioskodawcy (innych niż ta, w której domaga się informacji) rozpatrywanych na podstawie norm prawnych przez organy władzy publicznej, bo w takich sprawach mamy również do czynienia - obok aktywności wnioskodawcy (aspekt prywatny) - z aktywnością podmiotów bezpośrednio ukierunkowaną na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych (aspekt publiczny). W sprawach takich informacje ze sfery prywatnej ich uczestników mogą mieć istotne znaczenie, jednak nawet z tego względu, że są wymagane do podjęcia rozstrzygnięć przez organy rozpatrujące sprawę, nie uzyskują waloru publicznego. Z tego powodu dokumenty prywatne, chociaż niezbędne do realizacji kompetencji organów i podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie, takie jak wnioski, odwołania, skargi, zażalenia, nie są kwalifikowane jako informacje publiczne. Należy też dostrzec, że niewątpliwie splot elementów prywatnych

(dokumentów, oświadczeń woli i wiedzy) może mieć miejsce częściej w sprawach, w których podmioty je prowadzące obok realizacji zadań i celów publicznych reprezentują jednocześnie interesy prywatne określonych podmiotów konkurencyjnych wobec innych uczestników sprawy, w tym również wobec wnioskodawcy, gdzie pod pojęciem interesu prywatnego należałoby rozumieć interes nawiązujący do pojęcia prywatności czy dobra prywatnego jako dobra własnego, oderwanego od bezpośredniej relacji pomiędzy jednostką a wspólnotą publicznoprawną, w której ona żyje i w tym sensie „nieinstytucjonalny”, a dotyczący zwłaszcza spraw osobistych. W takich sytuacjach aspekt niepubliczny sprawy dominuje nad jej aspektem publicznym.

O ile zatem kryterium „sprawy własnej” jako kryterium służące kwestionowaniu publicznego charakteru wnioskowanej informacji nie znajduje racjonalnych i prawnych podstaw, to konieczne jest dostrzeganie sytuacji zbiegu w określonych sprawach takich jej obszarów, które mają aspekt niepubliczny (prywatny, własny), bo z tego powodu informacje dotyczące tych obszarów nie mają charakteru informacji publicznej.

Powyższe stanowisko stanowi kontynuację poglądów prezentowanych przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia: 26 listopada 2021, III OSK 4568/21; 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4371/21; 17 maja 2022 r., III OSK 1205/21; 14 lipca 2022 r., III OSK 1682/21; 15 lipca 2022 r., III OSK 1362/21).

W związku z powyższym należy podkreślić, że wbrew twierdzeniom strony skarżącej kasacyjnie dla odkodowania treści pojęcia informacji publicznej informacji o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. nie ma znaczenia ocena charakteru interesu w uzyskaniu informacji publicznej przez wnioskodawcę, który jest podmiotem publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, ani cel i motyw, które towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu żądania udostępnienia informacji publicznej.

Cel i motyw, które towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu żądania udostępnienia informacji publicznej, mają charakter subiektywny i mogą mieć znaczenie przy ocenie sposobu czynienia użytku przez wnioskodawcę z przysługującego mu publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej. Sposób czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego wiąże się z problematyką „używania” tego prawa, w tym również jego nadużywania. Wskazywane przez stronę skarżącą kasacyjnie zjawisko nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej może

być zatem brane pod uwagę nie na etapie dokonywania wykładni art. 1 ust. 1, czy art. 6 u.d.i.p., czyli na etapie odkodowywania normy prawnej wraz z jej percepcją dla ustalenia przedmiotowych granic prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, lecz na etapie późniejszym, tj. po stwierdzeniu, że wnioskowana informacja odpowiada ustawowemu pojęciu informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, a zatem na etapie oceny prawidłowości korzystania z publicznego prawa dostępu do takiej informacji. Dopiero sposób czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, a tym samym i interesu stanowiącego podstawę tego prawa może być analizowany z perspektywy ewentualnego zjawiska nadużywania tego prawa. Posługiwanie się kryteriami oceny czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego w wykładni ustawowych określeń składających się na przedmiot tego prawa, tj. pojęcia informacji publicznej, nie znajduje jakichkolwiek uzasadnionych podstaw.

Dostrzegalne w całej przestrzeni prawnej zjawisko nadużywania prawa uzasadniające próby uchwycenia jego konstrukcji może być w różny sposób ujmowane i odnoszone wobec różnego rodzaju podmiotów. W doktrynie prawa nie budzi wątpliwości podstawowa intuicja, że może być ono związane również z „nadużywaniem prawa przez obywatela względem organu państwowego” (zob. L. Leszczyński: Nadużycie prawa - teoretyczno prawny kontekst aksjologii luzu decyzyjnego, w: H. Izdebski, A. Stępkowski (red.): Nadużycie prawa, Warszawa 2003, s. 25), a zatem odnoszone do sposobu czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego, w tym publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej.

Samo pojęcie „nadużycie” ma niewątpliwie zabarwienie pejoratywne. Najprostsze literalne odczytywanie tego pojęcia wskazuje, że dotyczy ono sytuacji jakiegoś szczególnego „użycia”, tj. zachowania, które nie odpowiada wprost działaniu polegającemu na użyciu, lecz wiążąc się z takim działaniem, wychodzi poza racje je uzasadniające. Takie zachowanie będące czymś więcej niż użycie jest zachowaniem niewłaściwym, wypaczającym właściwe użycie. Pojęcie nadużycia prawa związane jest od czasów rzymskich z problemem „złego korzystania z własnych uprawnień” (F. Longchamps de Berier: Nadużycie prawa - u początków problemu, w: H. Izdebski, A. Stępkowski (red.): Nadużycie prawa, Warszawa 2003, s. 45-48). Sprzeciw wobec nadużywania prawa, w tym prawa podmiotowego nie jest sprzeciwem wobec treści określonego prawa podmiotowego, lecz dotyczy konkretnego zastosowania normy prawnej w przypadku, któremu teoretycznie przysługuje ochrona prawna, mimo że nie wydaje się to być

sprawiedliwe (zob. A. Stępkowski: Nadużycie prawa a rozwój prawa, w: H. Izdebski, A. Stępkowski (red.): Nadużycie prawa, Warszawa 2003, s. 49). S. Wronkowska zwraca uwagę, że „podmiot, któremu przysługuje ”prawo,, (wolność, uprawnienie, kompetencja, lub funkcjonalny ich zespół) i który czyni z niego użytek niezgodny z zakładanymi w danym systemie ocenami czy normami uzasadnionymi aksjologicznie (np. niezgodnie z zasadami współżycia społecznego czy względami słuszności) nadużywa swego prawa. Jego działanie albo zaniechanie jest wprawdzie zachowaniem podmiotu ”mającego prawo,, ale czynienie użytku z owego prawa nie służy jego społecznie uzasadnionym interesom (por. S. Wronkowska: Złożone sytuacje prawne - prawo podmiotowe, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński: Zarys teorii państwa i prawa, Warszawa 1992, s. 155).

Można przyjąć, że nadużycie publicznego prawa podmiotowego oznacza korzystanie z tego prawa i używanie instrumentów służących jego realizacji nie w celu zrealizowania wartości, którym to prawo ma służyć, chociaż z powoływaniem się na nie.

W polskim porządku prawnym, w którym konstytucyjne prawo podmiotowe dostępu do informacji publicznej ma charakter publicznego prawa podmiotowego o treści pozytywnej, prawodawca w żadnym miejscu nie wskazał wyraźnie, jakie wartości leżą u podstaw skonstruowania przez niego tego rodzaju prawa. Nie uczynił tego zwłaszcza w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Określił jednak, że prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem politycznym umieszczając art. 61 Konstytucji kreującą to prawo wśród unormowań dotyczących wolności i praw politycznych. Jest to pewna wskazówka w odkodowaniu tych wartości. Przyjmując, że u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej jako prawa politycznego leżą wartości leżące również u podstaw sprawowania władzy w ustroju państwa, wśród których istotną pozycję zajmuje jawność, to nadużyciem prawa dostępu do informacji publicznej byłoby przy powoływaniu się na jawność życia publicznego jego wykorzystywanie po to, aby podejmować działania niezgodne z prawem (nie na podstawie i w granicach prawa), godzące w sprawność i rzetelność funkcjonowania instytucji publicznych, a także ukierunkowane na nieposzanowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka bądź pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Na takie wartości leżące u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej wskazuje również Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając, że ”Celem wprowadzenia prawa do informacji publicznej była realizacja

idei jawności życia publicznego, jego demokratyzacja, dążenie do wzrostu zaufania społecznego do władzy publicznej, a w rezultacie poprawa funkcjonowania administracji publicznej. (...) Udostępnienie informacji publicznej wiąże się zawsze z zaangażowaniem personelu urzędniczego i określonych środków technicznych. Związane z tym obowiązki administracji nie są wobec tego obojętne dla efektywności wykonywania innych zadań publicznych. Zakres obowiązku informacyjnego państwa powinien być ukształtowany w taki sposób, aby zapewnić równowagę między korzyściami wynikającymi z zapewnienia dostępu do informacji a szeroko rozumianymi kosztami, jakie muszą ponieść w celu jego realizacji podmioty zobowiązane. Nadużywanie prawa do informacji może bowiem ograniczać dostęp do niej innym podmiotom i zakłócać funkcjonowanie urzędu. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy intencje składającego wniosek nie mieszczą się w założeniach aksjologicznych, które legły u podstaw omawianej regulacji prawnej, w tym jeśli wniosek ma na celu udręczenie podmiotu rozpatrującego,, (zob. wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 799/12; wyrok z dnia 7 września 2019 r., I OSK 2687/17; wyrok NSA z dnia 11 lipca 2022 r., III OSK 2851/21; wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 7265/21).

Z charakteru konstrukcji nadużycia publicznego prawa podmiotowego, w tym również publicznego prawa dostępu do informacji publicznej, wynika, że zachowanie mające cechy nadużywania prawa nie powinno korzystać z ochrony prawnej (por. wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 799/12). Odmowa ochrony nie następuje jednak poprzez zakwestionowanie przedmiotu określonego prawa, lecz wiąże się z odmową realizacji roszczenia, które z niego wynika, co w przypadku prawa dostępu do informacji publicznej powinno następować poprzez wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Należy jednak mieć na uwadze, że istotną przeszkodą w diagnozowaniu nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej może być nieznanomość motywów, jakimi kieruje się podmiot domagający się udzielenia mu informacji publicznej. Jest rzeczą oczywistą, że brak jakichkolwiek podstaw domagania się od takiego podmiotu wyjaśniania powodów, dla których chce on skorzystać z przysługującego mu publicznego prawa podmiotowego. W przypadku prawa dostępu do informacji publicznej ustawodawca wyraźnie tę oczywistość potwierdza stanowiąc w art. 2 ust. 2 u.d.i.p., że od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Skoro jednak dla stwierdzenia nadużycia tego prawa niezbędne jest ustalenie pozorowania realizacji wartości leżących u jego podstaw,

to konieczne jest poznanie rzeczywistego celu wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie konkretnej informacji publicznej. Dokonanie tego rodzaju ustaleń może okazać się niemożliwe ze względu na "wewnętrzną", specyfikę motywów i celów działania wnioskodawcy. Ustalenia takie można opierać na ocenie okoliczności faktycznych danej sprawy, w tym treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Na tle powyższych uwag należy zatem stwierdzić, że nie mogły odnieść skutku zarzuty naruszenia art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p., skoro błędnej wykładni tego przepisu strona skarżąca kasacyjnie upatruje w takim rozumieniu pojęcia informacji publicznej, które miałyby być zdeterminowane celami i motywami wnioskodawcy zgłaszającego żądanie udostępnienia informacji publicznej, a zatem kryteriami odnoszącymi się do sposobu czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej.

Nieskuteczność tak skonstruowanych zarzutów nie oznacza jednak, że kwestia nadużycia publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej w ogóle nie mieści się w zakresie podstaw kasacyjnych wymienionych w art. 174 p.p.s.a. Jeśli kategoria nadużycia prawa podmiotowego ma charakter normatywny stanowiąc część tekstu prawnego, w którym zakodowane są normy prawne (przykładem może być treść art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług - t.j.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1570, zgodnie z którym "W przypadku wystąpienia nadużycia prawa dokonane czynności, o których mowa w ust. 1, wywołują jedynie takie skutki podatkowe, jakie miałyby miejsce w przypadku odtworzenia sytuacji, która istniałaby w braku czynności stanowiących nadużycie prawa,,"), to naruszenia prawa w tym zakresie można zwalczać każdą z podstaw kasacyjnych - odrębnie lub w powiązaniu, w zależności od charakteru dostrzeżonego uchybienia. Jeżeli jednak kategoria nadużycia publicznego prawa podmiotowego nie jest wyrażona w tekście prawnym, to skuteczne kwestionowanie zjawiska nadużywania takiego prawa, w tym publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej, nie może nie odnosić się do motywów i celów stanowiących podstawę złożonego wniosku, a zatem do ocen i ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy, a w konsekwencji możliwe jest w ramach drugiej podstawy kasacyjnej, tj. w ramach zarzutów naruszenia przepisów postępowania w powiązaniu z zarzutami niewłaściwego zastosowania przepisów, w których znajduje normatywną podstawę to prawo, czyli art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. oraz przepisów określających sposób czynienia użytku

z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej z uwzględnieniem ogólnej konstytucyjnej normy wyrażonej w art. 82 Konstytucji RP, zgodnie z którym obowiązkiem obywatela polskiego jest m.in. troska o dobro wspólne. Uwidaczniają to realia niniejszej sprawy.

Analiza treści uzasadnienia skargi kasacyjnej wykazuje, że strona skarżąca kasacyjnie stwierdzając, że prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego i uznając w tym kontekście, że istnieje konieczność oceny zachowania wnioskującego o informację publiczną przez pryzmat tego, czy korzysta on ze swojego uprawnienia zgodnie z jego celem i funkcją oraz tego, jakie relacje zachodzą między wnioskodawcą a organem (w realiach niniejszej sprawy Spółką), w istocie zarzuca nie tyle prawidłowość wykładni art. 1 ust. 1, czy art. 6 u.d.i.p. (choć tak właśnie formułuje zarzut skargi kasacyjnej), co kwestionuje podstawy uznania, że wniosek nacechowany uzasadnieniem o indywidualnym zainteresowaniu w udostępnieniu informacji i będący wyrazem korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej nie w celu „służenia uniwersalnemu dobru wspólnemu,„ lecz podyktowany chęcią realizacji „subiektywnego interesu,„ jest w ogóle wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, twierdząc w związku z tym, że pomimo że informacji publicznej dotyczy, to jednak nie powinien być rozpoznawany jak wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Tak odczytywane stanowisko strony skarżącej kasacyjnie wskazuje na konieczność dokonywania zindywidualizowanej oceny treści wniosku pod kątem badania, czy wnioskodawcy nie towarzyszył indywidualny cel w uzyskaniu informacji o charakterze publicznym, do tego sprzeczny z prawem do społecznej kontroli działalności organu administracji publicznej. Tymczasem zakwestionowanie poprawności ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego sprawy, a ocena treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest oceną jednego z istotnych elementów sprawy udostępnienia informacji publicznej, nie może skutecznie następować w ramach zarzutu naruszenia prawa materialnego. Jeżeli intencją strony skarżącej kasacyjnie było zakwestionowanie żądania skarżącej jako posiadającego walor informacji publicznej podlegającej udostępnieniu w związku z tym, że stanowiło ono przejaw nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej, to zarzut ten powinien być sformułowany jako zarzut naruszenia przepisów postępowania i odniesiony do niewłaściwego zastosowania art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. Wszystkie powyższe okoliczności czyniły nieskutecznymi omawiane zarzuty.

Nieskuteczny okazał się wreszcie ostatni zarzut naruszenia prawa mate-

rialnego, w ramach którego strona skarżąca wskazała na naruszenie przez WSA w Warszawie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 1 ust. 1, art. 5 ust. 2 i art. 16 ust. 1 u.d.i.p., poprzez błędną wykładnię wymienionych przepisów polegającą na: "uznaniu, że odmowa udostępnienia informacji powinna nastąpić w drodze decyzji odmownej na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p., podczas gdy w przypadku, gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną, organ nie wydaje decyzji odmownej, lecz informuje wnioskodawcę o tym, że żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej,.. Treść omawianego zarzutu wskazuje, że strona skarżąca kasacyjnie upatruje dokonania przez Sąd I instancji błędnej wykładni 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a., art. 1 ust. 1, art. 5 ust. 2 i art. 16 ust. 1 u.d.i.p. w zakwalifikowaniu wniosku skarżącej z dnia 31 sierpnia 2020 r. jako żądania udostępnienia informacji posiadającej walor informacji publicznej. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wyraźnie wskazuje się, że "przedmiotem złożonego przez Wnioskodawczynię Wniosku nie jest informacja publiczna, (...) zachowanie MPWiK polegające na tym, że w Piśmie MPWiK wskazał, że przedmiotem złożonego przez Wnioskodawczynię Wniosku nie jest informacja publiczna, było w pełni prawidłowe., (strona 24-25 uzasadnienia skargi kasacyjnej)". Strona skarżąca ponownie zatem kwestionuje prawidłowość kwalifikacji i oceny przez Sąd I instancji wniosku skarżącej jako żądania udostępnienia informacji publicznej, w istocie kwestionując prawidłowość oceny stanu faktycznego sprawy, a nie przyjętego przez Sąd I instancji rozumienia wskazanych w zarzucie przepisów u.d.i.p. W związku z powyższym ponownie należy podkreślić, że próba zwalczania ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd I instancji nie może następować przez zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię i dlatego zarzut ten nie mógł osiągnąć skutku. Na marginesie można jedynie dodać, że nie ma sprzeczności w stanowiskach, że „odmowa udostępnienia informacji powinna nastąpić w drodze decyzji odmownej na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p.” oraz, że „w przypadku, gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną, organ nie wydaje decyzji odmownej, lecz informuje wnioskodawcę o tym, że żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej”. Skoro bowiem podstawy do oceny określonego zachowania jako nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej ziszczają się dopiero po stwierdzeniu, że prawo to istnieje, a zatem żądana informacja jest informacją publiczną, to odmowa ochrony tego prawa ze względu na jego nadużycie nie może nastąpić w drodze zwykłego pisma.

W sytuacji, w której podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty okazały

się nieskuteczne, Naczelny Sąd Administracyjny nie miał podstaw do ich uwzględnienia, co skutkowało oddaleniem skargi kasacyjnej w oparciu o art. 184 p.p.s.a.