

---

---

# ORZECZNICTWO

---

---

## 1.

### **Procedury Zintegrowanego Systemu Zarządzania ISO jako informacja publiczna**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 29 listopada 2023 r.  
III OSK 2716/22

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Teresa Zyglewska  
Sędzia NSA Małgorzata Pocztarek  
Sędzia WSA (del.) Beata Jezielska (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 29 listopada 2023 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Fundacji (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 lipca 2022 r. sygn. akt II SAB/Lu 62/22 w sprawie ze skargi Fundacji (...) na bezczynność Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego (...) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

**I. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania**

**II. zasądza od Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego (...) na rzecz Fundacji (...) kwotę 460 (czteryście sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego**

### **Uzasadnienie**

Wyrokiem z 26 lipca 2022 r. (sygn. akt II SAB/Lu 62/22) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, po rozpoznaniu skargi Fundacji (...) na bezczynność (...) Sp. z o.o. (...) (dalej jako: Spółka) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329., dalej jako: p.p.s.a.), oddalił skargę.

W uzasadnieniu wyroku podano, że we wniosku z 7 marca 2022 r. skarżąca Fundacja zwróciła się do Spółki o udostępnienie informacji publicznej w postaci stosowanych w Spółce procedur Zintegrowanego Systemu Zarządzania ISO (...) i ISO (...), wskazując że prosi o przesłanie dokumentów na swój adres poczty elektronicznej.

W piśmie z 21 marca 2022 r. Spółka poinformowała skarżącą, że „tak sprecyzowane żądanie nie stanowi informacji publicznej”.

W skardze na bezczynność Spółki skarżąca wniosła o zobowiązanie Spółki do udzielenia informacji publicznej, zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, wymierzenie Spółce grzywny oraz stwierdzenie, że bezczynność Spółki miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W uzasadnieniu skargi podano, że wprowadzone procedury świadczą o trybie działania samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej, co wypełnia znamiona informacji publicznej. Powołując się na wystąpienie pokontrolne NIK skarżąca podkreśliła, że w procedurze ISO zawarto regulacje dotyczące udzielania zamówień publicznych, a zatem nie ma żadnych wątpliwości, że wnioskowane informacje są informacjami publicznymi.

W odpowiedzi na skargę Spółka wniosła o jej oddalenie i obciążenie skarżącej kosztami postępowania. W ocenie Spółki wniosek Fundacji z 7 marca 2022 r. nie zawierał precyzyjnego określenia zakresu żądanych informacji, gdyż z jego treści nie wynika, jakich dokładnie procedur dotyczy ani też, czy chodzi o wszystkie procedury, zaś ilość procedur stosowanych w Spółce w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania ISO (...), ISO (...) sięga kilkudziesięciu. Podano, że wniosek ten był na tyle obszerny ilościowo i zakresowo, a przez to nieprecyzyjny, że podmiot zobowiązany nie miał możliwości rozpoznania żądania w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, a Spółka nie była uprawniona do żądania od wnioskodawcy jego sprecyzowania lub uzupełnienia, z uwagi na brak możliwości zastosowania art. 64 § 2 k.p.a. Powołując się na stanowisko doktryny i orzecznictwa sądowego Spółka podkreśliła, że żądanie oczywiście niejasne, czy niezrozumiałe nie stanowi wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a brak wyraźnej podstawy prawnej do uzupełniania wniosku powoduje, że podmiot powinien ograniczyć się do poinformowania, że wniosek nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

Oddalając skargę WSA podniósł, że Spółka odpowiedziała pisemnie na wniosek skarżącej, dokonując tej czynności z zachowaniem 14-dniowego terminu określonego w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001

r. o dostępie informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902 z późn. zm., dalej jako: u.d.i.p.). Podniesiono, że bezspornie Spółka należy do podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych, gdyż w myśl art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. obowiązane do udostępniania informacji publicznej są w podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem, a także osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą ochronie konkurencji i konsumentów, a właścicielem całości udziałów Spółki jest Gmina L. Dodatkowo za uznanie, że Spółka należy do podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej przemawia przedmiot jej działalności, czyli transport publiczny, co jest równoznaczne z realizacją zadań publicznych. Odnosząc się aspektu przedmiotowego sprawy wskazano, że u.d.i.p. daje prawo do uzyskania informacji o sprawach publicznych, ale nie przyznaje uprawnień do otrzymania każdej informacji będącej w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, gdyż nie wszystkie działania podmiotów wymienionych w art. 4 u.d.i.p. będą związane z powstaniem informacji publicznej, gdyż część informacji i dokumentów służących jedynie potrzebom podmiotu zobowiązanego, pomimo że jest związana z jego działalnością. Do tej kategorii należą tzw. „dokumenty wewnętrzne”. W ocenie WSA taki charakter należy przypisać żądanym przez Fundację procedurom Zintegrowanego Systemu Zarządzania ISO (...) i ISO (...). Podano, że zintegrowany system zarządzania definiuje się jako dwa albo więcej współdziałających ze sobą i wzajemnie się uzupełniających podsystemów funkcjonujących w danej organizacji. Integracja obejmować może m.in. system zarządzania jakością (ISO (...)) oraz system zarządzania środowiskowego (ISO (...)). System zarządzania jakością ukierunkowany jest na osiągnięcie wyników odniesionych do celów dotyczących jakości, spełniających, odpowiednio potrzeby, oczekiwania i wymagania stron zainteresowanych. Wśród głównych celów systemu zarządzania jakością wymienia się doskonalenie jakości wyrobów i usług przez stosowanie uznanych reguł technicznych. Z kolei system zarządzania środowiskowego służy uzyskaniu wysokiej efektywności ekonomicznej produkcji i usług, minimalnego obciążenia środowiska przyrodniczego i dobrego komfortu pracy załogi przedsiębiorstwa. W ramach zintegrowanego systemu zarządzania opracowywane są procedury służące realizacji opisanych wyżej celów. Procedury takie stanowią element dokumentacji zintegrowanego systemu zarządzania. Są one opisem ustalonego przebiegu procesu, wska-

zują osoby za niego odpowiedzialne (właściciela i wykonawców), określają ich uprawnienia i zakres odpowiedzialności. Udokumentowana (wdrożona) procedura ma na celu: umożliwienie identyfikacji potencjalnych problemów i ich przyczyn; ocenę potrzeby wprowadzenia działań zapobiegawczych; określenie i wdrażanie tych działań; dokumentowanie wyników podjętych działań oraz przeglądu ich skuteczności. W związku z tym w ocenie WSA żądane przez skarżącą procedury ISO mają charakter dokumentów wewnętrznych Spółki, regulujących jej organizację i zasady działania, służą usprawnieniu działalności Spółki, zapewnieniu lepszej organizacji pracy w ramach jej struktur, określeniu zadań, kompetencji i odpowiedzialności pracowników, czy też zasad gospodarowania posiadanymi przez Spółkę zasobami. Procedury mają na celu zachowanie określonych standardów i norm w działaniach Spółki (jej pracowników), lecz nie przesądzają o kierunkach jej działania i podejmowanych decyzjach. Nie są one tym samym skierowane do podmiotów zewnętrznych i nie wyrażają oficjalnego stanowiska Spółki w sprawach dotyczących realizowanych przez nią zadań publicznych lub posiadanego majątku publicznego. Dokumenty te nie zawierają zatem informacji publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. i jako takie nie podlegają udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Podano, że brak publicznego charakteru informacji objętych wnioskiem skarżącej Fundacji powodował, że Spółka nie była zobowiązana do załatwienia go w trybie określonym przepisami u.d.i.p., a jedynie do poinformowania Fundacji, że jej żądanie nie dotyczy informacji publicznej, co też Spółka uczyniła w piśmie z 21 marca 2022 r.

Od wyroku tego skargę kasacyjną wywiodła Fundacja (...) zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono:

1. naruszenie przepisów postępowania, tj.:

- a) art. 133 § 1 w zw. z art. 134 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. w zakresie, w jakim z przepisów tych wynika, że sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy i wydaje rozstrzygnięcie na podstawie akt sprawy, poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na błędnym ustaleniu stanu faktycznego wskutek nieuzasadnionego przyjęcia przez WSA, że żądane przez Fundację informacje „mają charakter dokumentów wewnętrznych (...) mają więc na celu zachowanie określonych standardów i norm w działaniach Spółki (jej pracowników), lecz nie przesądzają o kierunkach jej działania i podejmowanych decyzjach”, podczas gdy żądana przez Fundację informacja:

- 1) ma charakter zewnętrzny, gdyż dotyczy „zewnętrznej” działalności

- Spółki, w tym ma wpływ na procedurę dokonywania zamówień publicznych, co potwierdziła Najwyższa Izba Kontroli (vide wystąpienie pokontrolne z 15 września 2020 r. (...));
- 2) nie ma charakteru wewnętrznego, skoro oddziałuje na zewnętrzną działalność Spółki, poddanej (publicznej) ocenie przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli (znak (...));
  - 3) wpływa na proces dokonywania zamówień publicznych, dotyczących zamówień o wartości poniżej 15 tys. euro (na co wskazała NIK w przywołanym wystąpieniu pokontrolnym, znak: (...), m.in. na str. 17 i 25 przedmiotowego dokumentu);
  - 4) wpływa na podejmowane przez Spółkę działania promocyjno-reklamowe, co wprost potwierdził Prezes Zarządu (...), którego stanowisko zostało przywołane w ww. wystąpieniu pokontrolnym znak: (...);
  - 5) dotyczy sprawy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem stanowi informację o podmiocie zobowiązanym, tj. o jego organizacji (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b u.d.i.p.) oraz stanowi informację o zasadach funkcjonowania podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej, będącego osobą prawną samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. b u.d.i.p.);
  - 6) nie służy jedynie wewnętrznemu komunikowaniu się, jak również nie stanowi stadialnego elementu wypracowywania stanowisk, gdyż stanowi finalnie przyjętą i stosowaną w Spółce procedurę - wskazane uchybienia miały istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem doprowadziło WSA do błędnej oceny materialnoprawnej, że przedmiot wniosku nie obejmował informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.;
- b) art. 106 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 133 § 1 w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim z przepisów tych wynika, że sąd administracyjny może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie, a nadto w zakresie w jakim z przepisów tych wynika, że sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy i wydaje rozstrzygnięcie na podstawie akt sprawy, poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na zaniechaniu przez WSA zażądania od Spółki przedstawienia informacji (dokumentów), będących przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej - wskazane uchybienie mogło

mieć istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem gdyby WSA zapoznał się z żądanymi przez Fundację informacjami, mógłby dojść do przekonania, że nie mają charakteru wewnętrznego i stanowią informację publiczną, co zaś wpłynęłoby na ocenę materialnoprawną charakteru prawnego żądanej informacji publicznej;

2. naruszenie prawa materialnego, tj.:

- a) art. 61 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. b u.d.i.p. w zakresie, w jakim z przepisów tych wynika, że prawo do informacji publicznej obejmuje informacje o działalności podmiotów wykonujących zadania publiczne lub dysponujących środkami publicznymi, tj. informacje o sprawach publicznych, w tym informacje w zakresie organizacji podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b u.d.i.p.) oraz trybie działania osób prawnych samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. b u.d.i.p.), poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na błędnym przyjęciu, że żądane przez skarżącą informacje, tj. procedury Zintegrowanego Systemu Zarządzania ISO (...), ISO (...) stosowane w Spółce, nie stanowią informacji publicznej, gdyż stanowią dokument wewnętrzny, podczas gdy żądana przez Fundację informacja:
  - 1) ma charakter zewnętrzny, gdyż dotyczy „zewnętrznej” działalności Spółki, w tym ma wpływ na procedurę dokonywania zamówień publicznych, co potwierdziła Najwyższa Izba Kontroli (vide wystąpienie pokontrolne z 15 września 2020 r. (...));
  - 2) nie ma charakteru wewnętrznego, skoro oddziałuje na zewnętrzną działalność Spółki, poddanej (publicznej) ocenie przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli (znak (...));
  - 3) wpływa na proces dokonywania zamówień publicznych, dotyczących zamówień o wartości poniżej 15 tys. euro (na co wskazała NIK w przywołanym wystąpieniu pokontrolnym, znak: (...), m.in. na str. 17 i 25 przedmiotowego dokumentu);
  - 4) wpływa na podejmowane przez Spółkę działania promocyjno-reklamowe, co wprost potwierdził Prezes Zarządu (...), którego stanowisko zostało przywołane w ww. wystąpieniu pokontrolnym znak: (...);
  - 5) dotyczy sprawy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem stanowi informację o podmiocie zobowiązanym, tj. o jego organizacji (art. 6 ust. 1 pkt 2

lit. b u.d.i.p.) oraz stanowi informację o zasadach funkcjonowania podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej, będącego osobą prawną samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. b u.d.i.p.);

- 6) nie służy jedynie wewnętrznemu komunikowaniu się, jak również nie stanowi stadialnego elementu wypracowywania stanowisk, gdyż stanowi finalnie przyjętą i stosowaną w Spółce procedurę.

Wskazując na powyższe naruszenia skarżąca kasacyjnie Fundacja wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku WSA w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji, zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, wedle norm przepisanych, przeprowadzenie uzupełniającego dowodu z dokumentu, tj. wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z 15 września 2020 r. (znak: (...)), załączonego do skargi oraz opublikowanego na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli, oświadczając że zrzeka się rozpatrzenia skargi na rozprawie.

W uzasadnieniu powyższych zarzutów podniesiono, że WSA dokonał błędnego ustalenia stanu faktycznego sprawy, gdyż WSA nie wziął pod uwagę podnoszonej w skardze okoliczności, że do treści żądanej informacji odnosi się wystąpienie pokontrolne NIK z 15 września 2020 r., podane przez NIK do publicznej wiadomości wskutek opublikowania w Internecie. Podniesiono, że zdaniem skarżącej kasacyjnie żądane informacje stanowią informację o działalności podmiotu wykonującego zadania publiczne, w związku z czym mieszczą się w zakresie pojęcia informacji publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., a ponadto dotyczą organizacji podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b u.d.i.p.) oraz trybie działania osób prawnych samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. b u.d.i.p.). Żądane informacje nie mają zatem charakteru wewnętrznego, gdyż nie dotyczą jedynie wewnętrznych spraw Spółki i nie stanowią jedynie elementu wewnętrznego komunikowania się lub wypracowywania stanowisk, lecz wpływają na zewnętrzną działalność Spółki, w tym na zawierane umowy oraz organizowane postępowania w przedmiocie zamówień publicznych, co jasno wynika z wystąpienia pokontrolnego NIK z 15 września 2020 r. Uzasadniając wniosek o przeprowadzenie uzupełniającego dowodu z dokumentów podniesiono, że służy on prawidłowemu ustaleniu charakteru prawnego żądanej przez Fundację informacji.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Sprawę rozpoznano na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod uwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W przedmiotowej sprawie nie zachodzą przesłanki nieważności postępowania określone w art. 183 § 2 p.p.s.a. W związku z tym Naczelny Sąd Administracyjny, przy rozpoznaniu sprawy, związany był granicami skargi kasacyjnej.

Wnieiona skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie chociaż nie wszystkie zarzuty w niej podniesione są uzasadnione.

W skardze kasacyjnej podniesiono zarzut naruszenia przepisów postępowania, a mianowicie art. 133 § 1 w zw. z art. 134 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez niewłaściwe ich zastosowanie, polegające na błędnym ustaleniu stanu faktycznego odnośnie do charakteru żądanych dokumentów. Tak skonstruowany zarzut kasacyjny nie zasługuje na uwzględnienie.

Należy bowiem wskazać, że wynikający z art. 133 § 1 p.p.s.a. obowiązek orzekania na podstawie akt sprawy oznacza, że sąd przy ocenie legalności zaskarżonego rozstrzygnięcia bierze pod uwagę okoliczności, które z akt tych wynikają i które legły u podstaw jego wydania. Zatem jego naruszenie może stanowić usprawiedliwioną podstawą skargi kasacyjnej tylko wówczas, gdy sąd przyjął jakiś fakt na podstawie źródła znajdującego się poza aktami sprawy, a mianowicie wówczas, gdy naruszył zakaz wyprowadzania oceny prawnej z faktów i dowodów niewynikających z akt sprawy, a tym samym zakaz wykraczania poza materiał dowodowy zebrany w postępowaniu zakończonym wydaniem kontrolowanego aktu (zob. np. wyroki NSA z dnia: 19 października 2010 r. sygn. akt II OSK 1645/09; 12 czerwca 2014 r. sygn. akt I GSK 67/13). Przepis art. 133 § 1 p.p.s.a. nie może natomiast służyć kwestionowaniu ustaleń i oceny przyjętego w sprawie stanu faktycznego. Nie służy on również zwalczaniu wniosków, jakie zostały wyprowadzone przez sąd z materiału dowodowego sprawy (por. wyroki NSA z 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II GSK 1158/18, z 2 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5337/21 oraz z 5 października 2022 r. sygn. akt I OSK 62/21). Z uzasadnienia skargi kasacyjnej nie wynika, aby WSA oparł orzeczenie na ustaleniach, które nie znajdują oparcia w aktach sprawy, i których źródłem miałyby być dowody lub fakty nieznajdujące odzwierciedlenia w aktach sprawy.



Z kolei art. 134 § 1 p.p.s.a. określa granice rozpoznania skargi przez sąd administracyjny, zaś granice danej sprawy wyznacza jej przedmiot wynikający z treści zaskarżonego działania organu administracji publicznej. Oznacza to, że o naruszeniu normy wynikającej z powyższego przepisu można byłoby mówić, gdyby sąd wykroczył poza granice sprawy, w której została wniesiona skarga, albo - mimo wynikającego z tego przepisu obowiązku - nie wyszedł poza zarzuty i wnioski skargi, np. nie zauważając naruszeń prawa, które nie były powołane przez skarżącego, a które Sąd I instancji zobowiązany był uwzględnić z urzędu. Natomiast także w ramach zarzutu naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a. nie można kwestionować prawidłowości poczynionych ustaleń faktycznych, dokonanej przez sąd oceny ustalonego stanu faktycznego z punktu widzenia jego zgodności lub niezgodności z mającym zastosowanie w sprawie stanem prawnym, czy też prawidłowości dokonanej przez sąd oceny działań organu administracji publicznej pod kątem zachowania przepisów procedur obowiązujących ten organ (por.m.in. wyroki NSA: z 25 marca 2011 r., I FSK 1862/09; z 11 kwietnia 2007 r., II OSK 610/06; z 15 października 2015 r., I GSK 241/14). W przedmiotowej sprawie WSA, rozpoznając skargę, niewątpliwie orzekał w granicach sprawy, oceniając czy doszło do bezczynności organu w zakresie rozpoznania wniosku skarżącej kasacyjnie Fundacji, a zatem nie orzekał w granicach (w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym) innej sprawy niż ta, w której została wniesiona skarga.

Natomiast w art. 141 § 4 p.p.s.a. ustawodawca określił niezbędne elementy uzasadnienia, tj. zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest zatem jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. W związku z tym w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną w dwóch przypadkach: po pierwsze, jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia, po drugie, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku zostało sporządzone w sposób uniemożliwiający przeprowadzenie jego kontroli przez Naczelny Sąd Administracyjny (por. uchwała NSA z 15 lutego 2010 r., sygn. akt II FPS 8/09). Przy czym naruszenie to musi być na tyle istotne, że mogło

mieć wpływ na wynik sprawy.

Uzasadnienie zaskarżonego wyroku spełnia wymagania określone w art. 141 § 4 p.p.s.a., gdyż zawiera wszystkie elementy wymienione w tym przepisie i zostało sporządzone w sposób umożliwiający kontrolę instancyjną. Pozwala ono na ustalenie przesłanek, jakimi kierował się wojewódzki sąd administracyjny podejmując zaskarżone orzeczenie. Również za pomocą zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego, czy też stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego (por. wyrok NSA z 24 marca 2022 r. sygn. akt III OSK 1480/21). Skoro zaś temu celowi służyło podniesienie tego zarzutu, to również należało uznać go za niezasadny.

Nie zasługuje także na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. poprzez zaniechanie przez WSA zażądania przedstawienia przez Spółkę informacji będących przedmiotem wniosku.

Zgodnie art. 106 § 3 p.p.s.a. sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Oznacza to, że przeprowadzenie postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym jest dopuszczalne wyjątkowo, jedynie w sytuacji wystąpienia wskazanych wyżej przesłanek, a ponadto możliwość jego przeprowadzenia uzależniona jest od uznania Sądu, który postępowanie takie przeprowadzić może, lecz nie musi. Należy także zauważyć, że celem postępowania dowodowego, prowadzonego przed sądem administracyjnym, nie jest ustalanie stanu faktycznego sprawy w zastępstwie organu administracji publicznej, gdyż sąd administracyjny nie prowadzi we własnym zakresie postępowania dowodowego i nie ustala samodzielnie stanu faktycznego sprawy, lecz kontroluje prawidłowość ustalenia stanu faktycznego przez organ. W orzecznictwie przyjmuje się zatem, że zarzut naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. może być uzasadniony jedynie wówczas, gdy Sąd I instancji przeprowadził postępowanie dowodowe, a skarżący kasacyjnie wykaże, że kryteria wiarygodności dopuszczonych dowodów były oczywiście błędne (por. wyroki NSA z 13 maja 2009 r., sygn. akt II FSK 1886/07 oraz z 12 lipca 2023 r. sygn. akt I OSK 890/20). W związku z tym okoliczność, że WSA nie zwrócił się do podmiotu zobowiązanego do udostępnienia wnioskowanych informacji nie świadczy o naruszeniu powołanego przepisu, zwłaszcza że w przypadku skargi na bezczynność organu sąd administracyjny rozstrzyga wyłączenie, czy podmiot

zobowiązany prawidłowo ocenił charakter żądanej informacji i czy załatwił wniosek zgodnie z przepisami u.d.i.p.

Natomiast zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 61 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. b u.d.i.p. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na błędnym przyjęciu, że żądane przez skarżącą informacje nie stanowią informacji publicznej, lecz stanowią dokument wewnętrzny.

Należy podnieść, że art. 61 ust. 1 Konstytucji RP określa zakres i charakter prawa do informacji publicznej, zaś konkretyzacja obowiązków organów w tym zakresie znajduje odzwierciedlenie w przepisach u.d.i.p. W myśl art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Definicję tą doprecyzowuje art. 6 ust. 1 u.d.i.p., który wymienia rodzaje spraw, jakich mogą dotyczyć informacje o charakterze informacji publicznych, czyniąc to w sposób otwarty, czemu służy zwrot „w szczególności”. Pojęcie informacji publicznej jest zatem pojęciem niedookreślonym, gdyż ustawodawca, odwołując się do kategorii sprawy publicznej, nie zdefiniował tego pojęcia. Niewątpliwie jednak sprawy publiczne są to sprawy związane z istnieniem i funkcjonowaniem określonej wspólnoty publiczno-prawnej. „Sprawa publiczna” to sprawa ogółu, która w znacznym stopniu koresponduje z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu). W doktrynie i orzecznictwie akcentuje się, że takie rozumienie pojęcia „sprawa publiczna” jest związane właśnie z władzą publiczną i wspólnotą publicznoprawną oraz jej funkcjonowaniem (por.: H. Izdebski: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 209; wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt I OSK 2093/14). Przy czym ustawowe pojęcie sprawy publicznej, rozumiane jako sprawa wspólnoty publicznej i wyznaczające ustawowy zakres prawa do informacji publicznej nie może być wykładane w sposób prowadzący do rozszerzenia konstytucyjnych granic tego prawa. Przyjść zatem należy, że sprawa publiczna oznacza przejaw działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP w jej rozumieniu wynikającym z unormowań Konstytucji RP, tj. takiej aktywności tych podmiotów, która jest ukierunkowana na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych. Ponadto informacją o sprawie publicznej jest również informacja o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. oraz zasadach ich funkcjonowania w zakresie dotyczą-

cym działalności tych podmiotów. Z tą wykładnią koresponduje treść art. 4 ust. 1 u.d.i.p. eksponująca element „wykonywania zadań publicznych” przez podmioty będące adresatami roszczeń o udostępnienie informacji publicznej, czyli zadań, które cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie (por. wyrok NSA z 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10). Zatem przez informację publiczną należy rozumieć każdą wiadomość wytworzoną lub odnoszącą się do władz publicznych, a także do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Przy czym prawo do informacji publicznej jest zasadą, a wyjątki od niej powinny być interpretowane ściśle (por. NSA w wyroku z 7 marca 2003 r., sygn. akt II SA 3572/02).

W przedmiotowej sprawie wniosek o udzielenie informacji dotyczy procedur Zintegrowanego Systemu Zarządzania ISO (...) i ISO (...). Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że WSA przyjął, że są to dokumenty wewnętrzne Spółki, regulujące jej organizację i zasady działania, służące usprawnieniu działalności Spółki, zapewnieniu lepszej organizacji pracy w ramach jej struktur, określeniu zadań, kompetencji i odpowiedzialności pracowników, czy też zasad gospodarowania posiadanymi przez Spółkę zasobami. Rzeczywiście w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że zasadniczo dokumentacja o charakterze wewnętrznym bądź też aktywność o charakterze technicznym stanowią taki rodzaj aktywności podmiotu, który nie jest nośnikiem informacji publicznej. Waleru takiej informacji nie ma zatem wewnętrzna korespondencja, która służy wymianie informacji, a także gromadzeniu niezbędnych materiałów do rozstrzygnięcia sprawy, nie zawiera jednak ani informacji, co do sposobu załatwienia sprawy, ani takich, które można byłoby uznać za wyrażenie stanowiska organu (wyrok NSA z 25 marca 2014 r. sygn. akt I OSK 2320/13); korespondencja osoby wykonującej zadania publiczne z jej współpracownikami, nawet jeżeli w jakiejś części dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych; korespondencja taka nie ma jakiegokolwiek waloru oficjalności, a nawet jeśli zawiera propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się w zakresie swobody niezbędnej dla podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia (wyrok NSA z 14 września 2012 r. sygn. akt I OSK 1203/12; wyrok NSA z 25 marca 2014 r. sygn. akt I OSK 2320/13; wyrok NSA

z 31 lipca 2014 r. sygn. akt I OSK 2770/13; wyrok NSA z 18 września 2014 r. sygn. akt I OSK 3073/13, 15 lipca 2021 r. sygn. akt III OSK 3335/21). Należy jednak zauważyć, na co słusznie wskazał Sąd I instancji, że zintegrowany system zarządzania stanowią współdziałające ze sobą i wzajemnie się uzupełniające podsystemy funkcjonujące w danej organizacji. Przy czym ISO (...) obejmuje system zarządzania jakością, zaś ISO (...) system zarządzania środowiskowego. Jak wskazał także WSA w ramach zintegrowanego systemu zarządzania opracowywane są procedury służące realizacji celów, jakimi w ramach zarządzania jakością jest doskonalenie jakości wyrobów i usług przez stosowanie uznanych reguł technicznych, a w ramach zarządzania środowiskowego wysoka efektywność ekonomiczna produkcji i usług, minimalne obciążenie środowiska przyrodniczego i dobry komfort pracy załogi przedsiębiorstwa. Procedury te stanowią opis ustalonego przebiegu procesu, wskazują osoby za niego odpowiedzialne (właściciela i wykonawców), określają ich uprawnienia i zakres odpowiedzialności. Zatem stanowisko WSA odnośnie do wewnętrznego charakteru tego rodzaju dokumentów jako dokumentów wewnętrznych byłoby uzasadnione, gdyby procedury te stanowiły zbiór luźnych zaleceń czy instrukcji, niemających charakteru wiążącego. W przypadku jednak, gdyby żądane dokumenty zobowiązywały do stosowania w Spółce określonych procedur, w tym zwłaszcza w procesie podejmowania decyzji np. związanych z wykonywaniem przez Spółkę zadań publicznych, czy gospodarowaniem majątkiem Spółki, to nie sposób uznać, że dokumenty te miałyby wyłącznie charakter wewnętrzny. Przy czym nie można z góry wykluczyć, że także w ramach żądanych procedur Zintegrowanego Systemu Zarządzania odnoszących się do zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego brak będzie procedur związanych chociażby z dysponowaniem majątkiem publicznym, skoro wszystkie udziały w Spółce należą do gminy.

W związku z tym Wojewódzki Sąd Administracyjny winien zwrócić się do Spółki jako podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji publicznej o wyjaśnienie powyższych kwestii, a następnie ponownie dokonać oceny charakteru żądanych informacji jako informacji publicznej, mając na względzie powyższe wskazania NSA.

Natomiast odnosząc się do zawartego w skardze kasacyjnej wniosku o przeprowadzenie dowodu z dokumentu wyjaśnić należy, że w postępowaniu przed Naczelny Sąd Administracyjny, co do zasady, wyłączone jest stosowanie art. 106 § 3 p.p.s.a. Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 grudnia 2021 r. (sygn. akt II GSK 1385/21) wpraw-

dzie w postępowaniu kasacyjnym, jeżeli nie ma szczególnych przepisów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, na podstawie art. 193 p.p.s.a. stosuje się odpowiednio przepisy postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jednak nie znaczy to, że do tego postępowania stosuje się art. 106 § 3 p.p.s.a. „Odpowiednie” stosowanie przepisów może wszak polegać na zastosowaniu przepisu (lub jego części) wprost, z modyfikacją lub nawet na odmowie zastosowania (por. uchwała SN z 18 grudnia 2001 r. sygn. III ZP 25/01). Stąd też wniosek skarżącej kasacyjnie nie mógł zostać uwzględniony.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w punkcie 1 wyroku.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 oraz art. 205 § 2 p.p.s.a. uwzględniając wpis od skargi kasacyjnej oraz koszty wynagrodzenia dla pełnomocnika skarżącej kasacyjnie za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej.