
ORZECZNICTWO

1.

Wyjaśnianie podstawy prawnej działań organu jako informacja o sprawach publicznych. Zakres pojęcia informacji publicznej

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 23 lipca 2025 r.

III OSK 153/25

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Sławomir Wojciechowski

Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)

Sędzia WSA (del.) Paweł Mierzejewski

po rozpoznaniu w dniu 23 lipca 2025 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej J. W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 lipca 2024 r. sygn. akt III SAB/GI 393/24 w sprawie ze skargi J. W. na bezczynność Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg i Mostów w B. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

I. oddala skargę kasacyjną,

II. zasądza od J. W. na rzecz Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg i Mostów w B. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z 11 lipca 2024 r. sygn. akt III SAB/GI 393/24, na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, dalej jako „p.p.s.a.”) oddalił skargę J. W. na bezczynność Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg i Mostów w B. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wskazał, że wnioskiem z 28

lutego 2024 r. skarżący zwrócił się do organu o udostępnienie informacji publicznej następującej treści: „o podanie podstawy prawnej na podstawie, której przedstawiciele Miejskiego Zarządu Dróg i Mostów B. tj. L. K. i Pan G. W. upoważnieni zostali do rezygnacji z nałożenia kar umownych za prace wykonane w miesiącu styczniu 2024 przez wykonawcę (...) M. K. na podstawie umów nr: - DNP.261.52.3.2020.PN.U z dnia 14 czerwca 2022 r., - DNP.261.52.4.2020.PN.U z dnia 1 października 2021 r., co zostało odnotowane w protokołach odbioru prac z dnia 5 lutego 2024 r.” Oddalając skargę Sąd podzielił stanowisko organu, iż wnioskowana informacja nie jest informacją publiczną w rozumieniu art. 6 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, dalej jako „u.d.i.p.”). W ocenie Sądu nie może być przedmiotem wniosku o informację publiczną żądanie podania podstawy prawnej. Pojęcie informacji publicznej należy odnosić do sfery faktów. Wyjaśnianie podstawy prawnej działań organu nie jest informacją o sprawach publicznych, nie należy bowiem do sfery faktów, tylko do kwestii prawnych. W konsekwencji informacja dotycząca podania podstawy prawnej nie podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Skargę kasacyjną wniósł skarżący, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucił naruszenie przepisów postępowania, tj.:

1. art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a i ust. 2 u.d.i.p., a także art. 61 ust. 1 Konstytucji RP przez oddalenie skargi w sytuacji, gdy żądane informacje stanowią informację publiczną,
2. art. 149 § 1 pkt 1 i 3 p.p.s.a. w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a i ust. 2 u.d.i.p., a także art. 61 ust. 1 Konstytucji RP przez niezastosowanie, czego konsekwencją był brak stwierdzenia, że organ obowiązany do udzielenia żądanej informacji pozostawał w bezczynności.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi w przypadku uznania, że sprawa jest dostatecznie wyjaśniona, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji. Ponadto wniósł o zasądzenie od organu na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podkreślił, że nie żądał, aby organ wyjaśnił mu podstawę prawną jego działań, ale wskazał, że wnosi o udzielenie przez organ informacji, na podstawie którego przepisu prawa

powszechnie obowiązującego odstąpił od nałożenia kary umownej na wykonawcę nienależycie wykonującego usługi na rzecz Gminy B. Żądana informacja należy do sfery faktów, z zakresu wydatkowania środków publicznych, a nie do kwestii prawnych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości oraz o obciążenie skarżącego kosztami postępowania, w tym o zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów zastępstwa procesowego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym przez radcę prawnego wg przepisanych norm.

W uzasadnieniu organ wskazał, że w jego ocenie zaskarżony wyrok jest prawidłowy. Wbrew twierdzeniu skarżącego w istocie domaga się on przekazania informacji obejmujących wyjaśnienie kwestii prawnych, podania podstawy prawnej działań organu dotyczących upoważnienia pracowników do podjęcia działań, związanych z odstąpieniem od nałożenia kar umownych wykonawcy.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.) zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Niezasadny jest zarzut naruszenia prawa materialnego tj. art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a i ust. 2 u.d.i.p. a także art. 61 ust. 1 Konstytucji RP (błędnie nazwany naruszeniem przepisów postępowania). Autor skargi kasacyjnej upatruje tego naruszenia w niezasadnym oddaleniu skargi na skutek błędnego przyjęcia przez Sąd, że żądana informacja nie jest informacją publiczną.

Odnosząc się do tego zarzutu wyjaśnić trzeba, że ustawodawca zdefiniował pojęcie „informacji publicznej” w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., wskazując,

że informacją taką jest każda informacja o sprawach publicznych. W szczególności są to sprawy wymienione w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Określając pojęcie „informacji publicznej” ustawodawca odwołał się do kategorii „sprawy publicznej”, przy czym w przepisach u.d.i.p. nie zdefiniowano pojęcia „sprawy publicznej”. Niewątpliwie sprawy publiczne są to sprawy związane z istnieniem i funkcjonowaniem określonej wspólnoty publiczno-prawnej. Przyjąć należy, że pojęcie „sprawa publiczna” oznacza przejaw działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) 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, co nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności tych podmiotów. Powyższe rozumienie istoty sprawy publicznej, a w konsekwencji i informacji publicznej - odkodowywane z treści art. 61 Konstytucji RP i unormowań u.d.i.p. - jest przyjmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z ugruntowanymi już poglądami orzecznictwa, wypracowanymi na tle analizy art. 1 ust. 1, jak i precyzującego go art. 6 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 u.d.i.p., informacją taką jest każda informacja wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Status informacji publicznej uzyskuje przy tym taka informacja, która jest związana z funkcjonowaniem wspólnoty publiczno-prawnej - Państwa (zob. w tej materii wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 7 października 2021 r. sygn. akt III OSK 3461/21, z 7 lipca 2021 r. sygn. akt III OSK 3195/21).

Nie budzi też wątpliwości w doktrynie i judykaturze, że jak przyjął Sąd I instancji, pojęcie informacji publicznej należy odnosić do sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą

wprost od niego. Podstawowe bowiem znaczenie ma fakt, że dokumenty te służą realizacji zadań publicznych przez określone organy i dotyczą go bezpośrednio (m.in. wyroki NSA z: 9 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 517/06; 7 grudnia 2010 r. sygn. akt I OSK 1774/10; 18 września 2008 r. sygn. akt I OSK 315/08).

Ponadto Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. akt P 25/12; publ. OTK-A 2013/8/122) stwierdził, że w doktrynie prawnej i orzecznictwie pojęcie informacji publicznej i sprawy publicznej jest rozumiane szeroko. Podlega ono ustaleniu nie tylko na podstawie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., lecz także, a nawet przede wszystkim, na podstawie art. 61 Konstytucji. Skoro prawo do informacji publicznej ma charakter konstytucyjny, to ustawy je dookreślające powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko. Wymienione przepisy są podstawą przyjęcia, że informacją publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Informacją publiczną jest zatem treść dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź go dotyczących.

Podsumowując, wyjaśnianie podstawy prawnej działań organu nie jest informacją o sprawach publicznych, nie należy bowiem do sfery faktów, tylko do kwestii prawnych. Ubocznie należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się ponadto, że wykładnia przepisów prawa, jak też ocena ich zastosowania, czyli swego rodzaju opinia prawna, nie stanowi informacji publicznej (por. postanowienie NSA z 19 stycznia 2011 r., I OSK 8/11 i cytowane tam orzecznictwo). W literaturze wskazuje się analogicznie, że „w kategorii informacji publicznej nie mieści się (...) ubieganie się o poradę prawną, wyjaśnienie charakteru i istoty przepisów prawnych, domaganie się instruktażu (wykładni), jak należy rozumieć i stosować w praktyce określone przepisy prawa” (Komentarz do art. 6, w: I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, „Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz”, WK 2016).

Kwalifikacja żądanej przez skarżącego informacji musi być oparta na treści jego wniosku. Skarżący we wniosku z 28 lutego 2024 r. żądał udo-

stępnienia informacji o następującej treści: „o podanie podstawy prawnej na podstawie, której przedstawiciele Miejskiego Zarządu Dróg i Mostów B tj. L. K. i Pan G. W. upoważnieni zostali do rezygnacji z nałożenia kar umownych za prace wykonane w miesiącu styczniu 2024 przez wykonawcę (...) M. K. na podstawie umów nr: - (...) z dnia 14 czerwca 2022 r., - (...) z dnia 1 października 2021 r., co zostało odnotowane w protokołach odbioru prac z dnia 5 lutego 2024 r”. Należy zatem stwierdzić, że we wniosku tym skarżący w istocie domaga się udostępnienia informacji dotyczących podania podstawy prawnej działania organu w postaci upoważnienia pracowników do podjęcia działań związanych z odstąpieniem od nałożenia kar umownych wykonawcy robót wynikających z zawartych z organem umów. Zatem jest to żądanie wyjaśnienia kwestii prawnych, które nie dotyczą faktów. W konsekwencji, skoro informacja nie dotyczy faktów, to nie sposób zakwalifikować ją jako informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a i ust. 2 u.d.i.p. i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy tu podkreślić, że wniosek nie dotyczy podania podstawy prawnej odstąpienia od nałożenia kar umownych od wykonawcy, jak to podnosi się w skardze kasacyjnej. Naczelnny Sąd Administracyjny wyjaśnia w związku z tym, że tylko żądanie udostępnienia podstawy prawnej rozstrzygnąć podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 i 2 o prawach i obowiązkach wynikających z przepisów prawa, jeżeli wynika ona z posiadanych przez te podmioty dokumentów i nie trzeba jej dopiero ustalać, należałoby uznać za żądanie udostępnienia informacji publicznej (w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.), bowiem dotyczyłoby istniejących faktów wynikających z dokumentów tj. podstawy prawnej rozstrzygnięcia podjętego przez podmiot zobowiązany. Jednak z taką sytuacją nie mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Wbrew twierdzeniom autora skargi kasacyjnej żądana informacja nie jest informacją o podstawie prawnej podjęcia decyzji organu w sprawie odstąpienia od nałożenia kary umownej i nie jest informacją o gospodarowaniu przez organ środkami publicznymi. Zatem irrelevantna dla wyniku niniejszej sprawy jest oparta na takich założeniach argumentacja przedstawiona w skardze kasacyjnej.

Konsekwencją niezakwalifikowania żądanej przez skarżącego informacji jako publicznej jest niezasadność drugiego zarzutu tj. naruszenia art. 149 § 1 pkt 1 i 3 p.p.s.a. w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. oraz w zw. z art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a i ust. 2 u.d.i.p. a także art.

61 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ brak było podstaw do zastosowania tych przepisów i stwierdzenia bezczynności organu w rozpoznaniu wniosku skarżącego z 28 lutego 2024 r. i zobowiązania organu do rozpoznania wniosku.

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz art. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j.: t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) sąd administracyjny sprawuje, w zakresie swej właściwości, kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Sąd administracyjny w ramach kontroli działalności administracji publicznej przewidzianej w art. 3 § 2 pkt 8 i pkt 9 p.p.s.a. orzeka w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a (pkt 8) oraz bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw (pkt 9). W myśl art. 149 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

1. zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
2. zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
3. stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Zgodnie z art. 149 § 1a p.p.s.a. jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Z „bezczynością” organu mamy do czynienia wówczas, gdy w przewidzianym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub co prawda prowadził postępowanie, ale pomimo ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też

innego aktu lub nie podjął w terminie stosownej czynności. Celem złożenia skargi na bezczynność organu administracji publicznej jest zaś zwalczanie nieuzasadnionego braku działania (zwłoki) w załatwianiu przez organ określonej indywidualnej sprawy administracyjnej. Stosownie do art. 13 ust. 1 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek winno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2. Zgodnie z art. 13 ust. 2 u.d.i.p., jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Co istotne, podmiot, do którego został skierowany wniosek o udzielenie informacji, może dokonać następujących działań:

1. udzielić informacji publicznej;
2. udzielić w formie pisma (zawiadomienia) odpowiedzi, że wniosek nie znajduje podstawy w przepisach prawa, gdyż żądanie nie dotyczy informacji publicznej albo organ nie jest w posiadaniu danej informacji lub obowiązuje inny tryb jej udostępniania;
3. odmówić udostępnienia informacji publicznej lub umorzyć postępowanie administracyjne w drodze decyzji administracyjnej.

Skoro wniosek skarżącego z 28 lutego 2024 r. nie dotyczył informacji publicznej to słusznie Sąd I instancji na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę, bowiem organ nie dopuścił się bezczynności co do załatwienia wniosku, ponieważ udzielił odpowiedzi pismem z 1 marca 2024 r., tj. w terminie określonym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., że żądana informacja nie jest informacją publiczną.

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw, dlatego na mocy art. 184 p.p.s.a. ją oddalił.

O kosztach postępowania kasacyjnego od skarżącego kasacyjnie na rzecz organu orzeczono na podstawie art. 204 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.