

CZASOPISMO INDICIUM

Redaktor naczelny

FRANCISZEK SKAWIŃSKI

Redaktorzy

Piotr Padamczyk
Bartosz Gembalczyk
Maja Baranowska

Adres redakcji

Tytusa Chałubińskiego 9 lok. 2
02-004 Warszawa

Adres korespondencyjny

Skrytka pocztowa 528
00-950 Warszawa

Wydawca

Fundacja “Indicium”
Tytusa Chałubińskiego 9 lok. 2
02-004 Warszawa

Skład z wykorzystaniem

L^AT_EX

Czasopismo udostępniane jest na licencji
CC Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe



Nr 6/2023 (18)
Warszawa 2023

ISSN: 2720-5444

SPIS TREŚCI

Orzecznictwo	3
1. Praca magisterska z punktu widzenia ustawy o dostępie do informacji publicznej: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2023 r. w sprawie III OSK 4757/21	3

ORZECZNICTWO

1.

Praca magisterska z punktu widzenia ustawy o dostępie do informacji publicznej

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 30 czerwca 2023 r.
III OSK 4757/21

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)
Sędzia NSA Teresa Zyglewska
Sędzia WSA (del.) Tadeusz Lipiński

po rozpoznaniu w dniu 30 czerwca 2023 r. na rozprawie w Izbie Ogólno-administracyjnej skargi kasacyjnej S.O. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. akt: II SAB/Wa 101/20 w sprawie ze skargi S.O. na bezczynność Rektora Uniwersytetu Warszawskiego w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 18 grudnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej

I. oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. akt: II SAB/Wa 101/20 oddalił skargę S.O. na bezczynność Rektora Uniwersytetu Warszawskiego (dalej: organ) w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 18 grudnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Wnioskiem z dnia 28 kwietnia 2019 r. S.O. zwrócił się do Rektora Uniwersytetu Warszawskiego w trybie dostępu do informacji publicznej o udostępnienie treści pracy magisterskiej oraz przewodu doktorskiego dr (...)

wykładowcy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, pracownika Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych.

W odpowiedzi na wniosek organ pismem datowanym na dzień 13 maja 2019 r. poinformował skarżącego, że do żądanych informacji nie mają zastosowania przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, a stosować należy ustawę o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ustawę o szkolnictwie wyższym, ustawę o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz wewnętrzną regulację Uniwersytetu, tj. Zarządzenie nr 35 Rektora Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 2 lipca 2012 r. oraz Regulaminy Bibliotek wydziałowych. W niniejszej sprawie organ przytoczył zapis Regulaminu Biblioteki, zgodnie z którym niepublikowane prace doktorskie udostępniane są wyłącznie na miejscu w Czytelniach bez prawa kopiowania. Organ dodał, że praca doktorska, której udostępnienia żądał skarżący została opublikowana w 2018 r. i jest ogólnodostępna w księgarniach i bibliotekach naukowych. Odnosząc się do wnioskowanej pracy magisterskiej organ stwierdził, że nie stanowi ona informacji publicznej zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej, a co więcej biblioteka nie gromadzi prac magisterskich.

Dnia 18 grudnia 2019 r. skarżący ponownie zwrócił się o udzielenie informacji publicznej poprzez udostępnienie treści pracy magisterskiej pracownika naukowego organu.

Organ w odpowiedzi wskazał, że skarżący uzyskał już w dniu 13 maja 2019 r. odpowiedź na wniosek zawierający tożsame żądanie o udostępnienie informacji, a zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych nie można żądać dwukrotnie udzielenia tej samej informacji publicznej.

Skarżący pismem z dnia 6 lutego 2020 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność organu żądając zobowiązania organu do rozpoznania wniosku z dnia 19 grudnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej. Skarżący zarzucił organowi naruszenie art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez brak udostępnienia żądanej informacji w terminie 14 dni od złożenia wniosku. Zakwestionowano również, że organ udzielił skarżącemu odpowiedzi w dniu 13 maja 2019 r. na jego wniosek, bowiem skarżący uznał, że do dnia złożenia skargi na bezczynność nie uzyskał żądanych informacji z wniosków z dnia 28 kwietnia i 19 grudnia 2019 r.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazano, że organ nie był zobowiązany do udostępnienia żądanych

informacji, ponieważ nie mają one charakteru informacji publicznych. Podkreślono również, że biblioteka wydziałowa nie gromadzi prac magisterskich, a tym samym nie było możliwe zrealizowanie wniosku skarżącego. Dodatkowo organ uznał, że nawet w przypadku uznania, że wnioskowane informacje są informacjami publicznymi, dostęp do nich podlegałby ograniczeniu na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej. Ponadto autor żądanych dokumentów - pracownik naukowy organu - nie wyraził zgody na udostępnienie ich treści skarżącemu.

Wyrokiem z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. akt: II SAB/Wa 101/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oddalił skargę. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Sąd podzielił stanowisko organu, zgodnie z którym treść pracy magisterskiej autora nie stanowi informacji publicznej.

Sąd wskazał, że rozstrzygając o charakterze pracy magisterskiej należy odnieść się do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, zgodnie z którą praca magisterska (dyplomowa) stanowi „wyłącznie opracowanie, sporządzane przez osobę zainteresowaną uzyskaniem dyplomu - jest *sui generis* testem umiejętności”. Natomiast zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego materiały służące ocenie umiejętności osób aplikujących o ich potwierdzenie i przez nie wytworzone nie stanowią informacji publicznej (wyrok NSA z dnia 23 października 2018 r., sygn. akt I OSK 2472/16). Sąd uznał tym samym, że do przedmiotowej sprawy nie miały zastosowania regulacje dotyczące terminu udostępnienia informacji publicznej z ustawy o dostępie do informacji publicznej, a zatem organ nie pozostaje w stanie bezczynności.

Sąd nie odniósł się do kwestii ewentualnego udostępnienia pracy doktorskiej pracownika naukowego organu, bowiem wskazał, że niniejsze postępowanie, zgodnie ze skargą na bezczynność, dotyczy braku rozpoznania wniosku z dnia 19 grudnia 2019 r., a w treści tego wniosku skarżący żądał jedynie informacji publicznej odnoszącej się do pracy magisterskiej pracownika naukowego organu.

Na marginesie wskazano, że gdyby uznać charakter informacji publicznej żądanych dokumentów, to organ odmawiając udostępnienia ze względu na dobra chronione byłby zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej, natomiast w niniejszej sprawie nie miałyby to zastosowania, bowiem organ wskazał, że faktycznie nie dysponuje egzemplarzem pracy

magisterskiej, której udostępnienia żądał skarżący.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził też, że w przypadku, jeżeli żądana praca magisterska stanowiła podstawę oceny pracy skarżącego jako plagiatu, to skarżący powinien mieć możliwość wglądu do tego dokumentu w ramach stosownej procedury weryfikacyjnej, natomiast nie dotyczy to przedmiotowej sprawy, w której badano czy dostęp do pracy magisterskiej danego autora jest uprawniony w myśl przepisów o dostępie do informacji publicznej.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł S.O. reprezentowany przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu, zaskarżając wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie, zasądzenie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych oraz zarzucając:

1. na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 61 ust. 1-3 Konstytucji RP poprzez jego błędną wykładnię przejawiającą się w uznaniu, że treść pracy magisterskiej nauczyciela akademickiego publicznej szkoły wyższej nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu ustawy, podczas gdy nauczyciel akademicki pełni funkcję publiczną, treść pracy stanowi fragment jego dorobku naukowego i związany jest z pełnioną przez niego funkcją (a więc również z funkcjonowaniem uczelni), a ponadto winien on spełniać określone kryteria merytoryczne, zaś sprzeczne z interesem uczelni byłoby utajnianie jego dorobku naukowego;
2. na podstawie art. 174 pkt 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, naruszenie przepisów prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.: art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 7 k.p.a., 80 k.p.a. zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wobec dokonania przez Sąd nieprawidłowej kontroli działalności organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej, z uwagi na fakt, że organ nie udostępnił informacji publicznej na wniosek w terminie 14 dni od jego złożenia, co w konsekwencji doprowadziło do wadliwej oceny, że organ nie pozostawał w beczynności.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że treść wniosku o udostęp-

nienie informacji publicznej dotyczyła pracownika akademickiego organu, który powinien być uznany za osobę pełniącą funkcję publiczną, na co skarżący powołał orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 marca 2013 r. sygn. akr II SA/Sz 149/13. Natomiast praca magisterska stanowi istotny fragment dorobku naukowego i wpływa tym samym na ocenę zdolności danego nauczyciela akademickiego oraz następnie na ocenę samej uczelni publicznej. Skarżący kasacyjnie stwierdził zatem, że utajnianie dorobku naukowego pracownika organu nie buduje zaufania do niego, a co więcej stoi w sprzeczności z ogólnym celem organu, którym jest przekazywanie wiedzy.

Skarżący zakwestionował również stwierdzenie, że organ nie przekroczył terminów określonych w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wnioskowana informacja nie została udostępniona skarżącemu w terminie 14 dni. Nie został on też powiadomiony o niemożności udostępnienia żądanej informacji w ww. terminie ze wskazaniem powodów opóźnienia oraz o nowym terminie na załatwienie wniosku. Skarżący odpowiedź na zapytanie otrzymał dopiero 10 stycznia 2020 r.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna została rozpoznana na rozprawie stosownie do art. 181 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.) - zwanej dalej p.p.s.a., zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na rozprawie w składzie trzech sędziów, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 183 § 1 p.p.s.a. 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 sądownoadministracyjnego. 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.

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. Do autora skargi kasacyjnej należy wskazanie konkretnych przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, które w jego ocenie naruszył Sąd pierwszej 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 pierwszej instancji.

Skarga kasacyjna w niniejszej sprawie oparta została zarówno o zarzuty naruszenia prawa materialnego, jak i procesowego. Zasadniczo w pierwszej kolejności rozpatrzeniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania. W niniejszej sprawie zarzuty te jednak w sposób bezpośredni wiążą się z zarzutem naruszenia przez Sąd I instancji prawa materialnego przez błędną wykładnię, stąd ocena przez Naczelny Sąd Administracyjny zarzutów naruszenia przepisów postępowania wymaga uprzedniego odniesienia się do istoty problemu w niniejszej sprawie, tj. do poprawności dokonanej przez Sąd I instancji wykładni art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) - dalej: u.d.i.p., w związku z art. 61 ust. 1-3 Konstytucji RP, zgodnie z którą treść pracy magisterskiej nie stanowi informacji publicznej.

Zakres i charakter prawa do informacji publicznej określają przepisy art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przy czym przedmiot publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej określa art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wskazujący czego dotyczy informacja publiczna i wiążący pojęcie „prawa do uzyskiwania informacji” z działalnością podmiotów wskazanych w Konstytucji. Przyjęte w języku polskim rozumienie pojęcia działalności oznacza „ogół działań, czynności, starań podejmowanych w określonym celu, zakresie” (por. B. Dunaj (red.): Słownik współczesnego języka polskiego, Tom 1, Warszawa 1999, s. 216). Jest to zatem aktywność ukierunkowana na wypełnienie określonego zadania i zrealizowanie określonego celu, a nie jakkolwiek aktywność. Odniesienie przez prawodawcę konstytucyjnego pojęcia „działalności” użytego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP do działalności takich podmiotów, jak organy władzy publicznej, osoby pełniące funkcje publiczne, organy samorządu gospodarczego i zawodowego oraz inne osoby oraz jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują

mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, uzasadnia wnioszek, że prawo do informacji, o jakiej mowa w tym przepisie, obejmuje informację o takiej aktywności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, która jest bezpośrednio ukierunkowana na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych. W duchu regulacji konstytucyjnej należy odczytywać pojęcie informacji publicznej, do którego odwołuje się u.d.i.p. Ustawodawca zwykły określił to pojęcie w przepisach art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p., wskazując, że informacją taką jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ust. 1 i 2, przy czym dokumentem urzędowym, w rozumieniu przepisów u.d.i.p., jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.), w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

Ustawodawca określając pojęcie informacji publicznej odwołał się do kategorii sprawy publicznej, jak bowiem stanowi art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną w rozumieniu tej ustawy jest „każda informacja o sprawach publicznych”. W przepisach u.d.i.p. nie zdefiniowano pojęcia „sprawy publicznej”, niewątpliwie jednak sprawy publiczne są to sprawy związane z istnieniem i funkcjonowaniem określonej wspólnoty publiczno-prawnej. 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, Komentarz do art. 1, 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.

Informacją publiczną nie jest zatem informacja o sprawach „niepublicz-

nych”. Należy przyjąć, że wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jest wniosek, który jednocześnie dotyczy:

1. informacji rozumianej jako powiadomienie, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, pouczenie (Uniwersalny Słownik Języka Polskiego, Tom A-J, red. S. Dubisz, Warszawa 2008, s. 1212) czyli oświadczenia wiedzy, które - na co wskazuje analiza art. 6 cyt. ustawy - dotyczy określonych faktów, tj. czynności i zachowań podmiotu wykonującego zadania publiczne podejmowanych w zakresie wykonywania takiego zadania;
2. informacji istniejącej i znajdującej się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia;
3. informacji w zakresie wskazanych w Konstytucji RP w jej rozumieniu wynikającym z unormowań Konstytucji RP, tj. takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych, co nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności tych podmiotów, w tym aktywnością związaną z wewnętrzną organizacją ich funkcjonowania. W piśmiennictwie trafnie zwraca się uwagę, że ustawa o dostępie do informacji publicznej „daje prawo do uzyskania informacji o sprawach publicznych, nie przyznaje jednak uprawnień do otrzymania każdej informacji będącej w posiadaniu adresata wniosku. (...) Nie wszystkie działania podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP będą związane z powstaniem informacji publicznej. Jeżeli informacja dotyczy sfery prywatnej, niezwiązanej z działalnością państwa, nie podlega udostępnieniu, nawet jeżeli znajduje się w aktach sprawy prowadzonej przez organ. Konsekwencją przyjęcia takiego poglądu jest też uznanie, że część dokumentów służących jedynie potrzebom podmiotu zobowiązanego, pomimo że związana jest z jego działalnością, nie jest informacją publiczną i nie podlega ujawnieniu (dokumenty wewnętrzne)” (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2016, komentarz do art. 1, teza 2, teza 4).

Treść pracy magisterskiej nie spełnia kryteriów kwalifikowania takiego dokumentu jako nośnika informacji o sprawach publicznych. Trafnie wskazuje Sąd I instancji, że praca magisterska stanowi pracę dyplomową w rozumieniu art. 76 ust. 2 w zw. z art. 77 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r.- Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r.

poz. 742), a zatem jest „jest samodzielny opracowaniem zagadnienia naukowego, artystycznego lub praktycznego albo dokonaniem technicznym lub artystycznym, prezentującym ogólną wiedzę i umiejętności studenta związane ze studiami na danym kierunku, poziomie i profilu oraz umiejętności samodzielnego analizowania i wnioskowania”. Praca taka jest wynikiem działalności studenta, czyli użytkownika zakładu administracyjnego, a zatem podmiotu, którego działalność nie jest traktowana w myśl przytoczonych wyżej unormowań jako przedmiot informacji publicznej. Praca magisterska (dyplomowa) podlega ocenie, a pozytywna jej ocena jest jednym z koniecznych warunków ukończenia studiów i uzyskania dyplomu ukończenia studiów (art. 76 ust. 1 pkt 3 cyt. ustawy). Zasadnie zatem wskazuje Sąd I instancji, że wobec powyższego praca magisterska (dyplomowa) - stanowiąca wyłącznie opracowanie, sporządzane przez osobę zainteresowaną uzyskaniem dyplomu - jest *sui generis* testem umiejętności, nie wnosi natomiast nowych treści - istotnych z perspektywy funkcjonowania instytucji publicznych czy przydatnych w działaniu organów państwa bądź funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego i jego demokratycznych instytucji. Z tej perspektywy znaczenie mają recenzje pracy magisterskiej, które z woli ustawodawcy wyrażonej wprost w art. 76 ust. 5 ustawy, są jawne. Recenzje te bowiem zawierają informacje o ocenie pracy magisterskiej i przyjętych kryteriach oceny. Sama praca magisterska (dyplomowa) ma charakter niezbędnego dokumentu służącego ocenie umiejętności osób aplikujących o potwierdzenie tych umiejętności i wytworzonego przez te osoby i jako taka nie stanowi informacji o sprawach publicznych (por. wyrok NSA z dnia 23 października 2018 r., I OSK 2472/16).

Z perspektywy procedury uzyskania dyplomu ukończenia studiów praca magisterska zarówno ze względu na jej treść, jak i formę dokumentu sporządzonego przez podmiot wnoszący o ocenę jego umiejętności, przedstawia się jako dokument prywatny na tle pojęcia dokumentu urzędowego w rozumieniu u.d.i.p. Ugruntowane jest już stanowisko orzecznictwa, zgodnie z którym, 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 przymiot informacji publicznej nie mają dokumenty prywatne, które podmiot kieruje do organu administracji publicznej. W rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, dokumenty prywatne nie stanowią informacji publicznej (por.

wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 r., I OSK 189/11). W orzecznictwie sądów administracyjnych trafnie wskazuje się np., że nie jest informacją publiczną wniosek 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 jest postępowanie wszczynane dokumentem prywatnym 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. Ustawodawca wskazując w treści art. 6 ust. 2 u.d.i.p., że „Dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy” oraz przesądzając w treści art. 6 ust. 1 pkt 4 pkt a u.d.i.p., że do dokumentów takich należą w szczególności: „treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających, treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu” wyłącza z zakresu dokumentów urzędowych dokumenty nie pochodzące od funkcjonariusza publicznego i stanowiące dopiero podstawę do podjęcia konkretnego rozstrzygnięcia.

W odniesieniu do stanowiska strony skarżącej kasacyjnie, według któ-

rego za kwalifikacją treści pracy magisterskiej nauczyciela akademickiego jako informacji publicznej miałyby przemawiać okoliczność, że nauczyciel akademicki pełni funkcję publiczną, a treść pracy stanowi fragment jego dorobku naukowego, który związany jest z pełnioną przez niego funkcją (a więc również z funkcjonowaniem uczelni), należy podkreślić, że istota pracy magisterskiej nie wiąże się z działalnością w ramach sprawowanej w przyszłości funkcji publicznej, lecz z etapem uzyskania dyplomu ukończenia studiów. Konieczność legitymowania się takim dyplomem jako ewentualną przesłanką dostępu do funkcji publicznej nie czyni z warunków uzyskania dyplomu informacji publicznej. W tym kontekście należy zaakceptować stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyrokach z dnia 29 kwietnia 2016 r.: I OSK 835/15 i I OSK 1473/15, który na tle sprawy dotyczącej kwalifikacji uzasadnień ocen cząstkowych egzaminu adwokackiego, zwrócił uwagę na konieczność uwzględniania w kwalifikacji określonej informacji jako informacji publicznej sytuacji prawnej osób poddających się procedurze egzaminacyjnej i stwierdził, że decyzja osoby nie będącej osobą pełniącą funkcje publiczne o udziale w procedurze egzaminacyjnej ma charakter decyzji prywatnej, albowiem jest to działanie mające na celu dopiero uzyskanie stosownych uprawnień, a wyniki egzaminu dotyczące takiej osoby odnoszą się do jej sfery prywatnej, a nie uprawnień zawodowych. Praca egzaminacyjna takich kandydatów jest dokumentem prywatnym, gdyż obrazuje zakres zdobytej przez nich wiedzy i umiejętności.

Niezasadność zarzutu naruszenia prawa materialnego czyniła w realiach niniejszej sprawy nieskutecznym zarzut naruszenia przepisów postępowania. Skoro bowiem strona skarżąca kasacyjnie upatruje naruszenia przepisów postępowania w dokonaniu przez Sąd nieprawidłowej kontroli działalności organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej poprzez przyjęcie, że treść pracy magisterskiej nie stanowi informacji publicznej, to stwierdzenie przez Sąd prawidłowości wykładni dokonanej przez organ musiało skutkować oceną braku bezczynności organu, w sytuacji gdy organ powiadomił wnioskodawcę o tym, że wniosek nie dotyczy informacji publicznej.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że w skardze kasacyjnej wskazano na naruszenie art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 7 k.p.a., 80 k.p.a. zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. Tymczasem Sąd I instancji oddalając skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a. nie stosował art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a., a zatem nie mógł naruszyć tego przepisu. Z kolei w stosunku do zarzutu naruszenia art. 151 p.p.s.a. należy stwierdzić, że przepis ten

nie może stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej. Naruszenie art. 151 p.p.s.a. jest zawsze następstwem złamania innych przepisów i nie może być samoistną podstawą skargi kasacyjnej, a strona skarżąca kasacyjnie, chcąc powołać się na zarzut naruszenia tego przepisu, zobowiązana jest bezpośrednio powiązać taki zarzut z wytykiem naruszenia konkretnych przepisów, którym - jej zdaniem - uchybił sąd pierwszej instancji w toku rozpatrywania sprawy. Brak takich powiązań oznacza w konsekwencji nieskuteczność zarzutu naruszenia wyrokiem art. 151 p.p.s.a. (por. wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., II OSK 2077/10, LEX nr 1125504; wyrok NSA z dnia 27 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 471/07, LEX nr 477267; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2012 r., II FSK 1909/10, LEX nr 1410598; wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., I GSK 64/13, LEX nr 1517936; wyrok NSA z 13 stycznia 2011 r., II GSK 1387/10; wyrok NSA z 24 maja 2012 r., II GSK 563/11). W niniejszej sprawie zarzut naruszenia art. 151 p.p.s.a. powiązany został wprawdzie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego - art. 7 i 80, jednakże dla skuteczności tego powiązania niezbędne było wskazanie na przepisy u.d.i.p., w tym jej art. 10 ust. 1, jeśli intencją skarżącego kasacyjnie było zakwestionowanie prawidłowości oceny złożonego wniosku jako wniosku dotyczącego - w przekonaniu strony skarżącej kasacyjnie - udostępnienia informacji publicznej. Wymogu tego skarga kasacyjna nie spełnia. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając sprawę w granicach podniesionych zarzutów nie miał podstaw do przyjęcia innego stanowiska niż to, że sądowa kontrola działalności organu administracyjnego została przeprowadzona w sposób prawidłowy w oparciu o ustalony stan faktyczny (niezakwestionowany), zgodnie z którym wniosek skarżącego dotyczył informacji, która nie miała charakteru informacji publicznej.

Z powyższych przyczyn skarga kasacyjna podlegała oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a.

Odnosząc się do żądania dotyczącego zasądzenia kosztów pomocy prawnej udzielonej skarżącemu z urzędu wskazać należy, że przepisy art. 209 i 210 p.p.s.a. mają zastosowanie tylko do kosztów postępowania między stronami. Wynagrodzenie dla pełnomocnika ustanowionego z urzędu za pomoc prawną należne od Skarbu Państwa (art. 250 p.p.s.a.) przyznawane jest przez wojewódzki sąd administracyjny na podstawie art. 258-261 tej ustawy. Z tego też względu wniosek pełnomocnika z urzędu o przyznanie wynagrodzenia za czynności w postępowaniu kasacyjnym Naczelny Sąd Administracyjny pozostawił do rozpoznania Wojewódzkiemu

Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.