

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Krakowie
31-511 Kraków, ul. Rakowicka 10
WYDZIAŁ II

Dnia **25 marca 2025 r.**
Sygn. akt **II SAB/Kr 225/24**

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Kancelaria Adwokacka
Adwokat Marcin Pawelec-Jakowiecki
al. „Solidarności” 60b, lok. 54
00-240 Warszawa

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 13 marca 2025 sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Panu jako pełnomocnikowi strony skarżącej odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 23 stycznia 2025 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym .

Specjalista
Sekretarz
3006 14
Lorzycka



ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 stycznia 2025 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Sebastian Pietrzyk (spr.)
Sędziowie: WSA Joanna Człowiekowska
WSA Piotr Fronc

po rozpoznaniu w dniu 23 stycznia 2025 roku
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Fundacji Wolność od Religii z siedzibą w Lublinie
na beczynność Dyrektora Powiatowego Zespołu Szkół Nr 10 Szkół Mechaniczno –
Elektrycznych im. Mikołaja Kopernika w Kętach
w sprawie udzielenia informacji publicznej
na wniosek z dnia 28 marca 2024 roku w zakresie punktu 2 tego wniosku

oddala skargę.



Weryfikacja właściwych podpisów
Za zgodność
Specjalista
Karina Kasprzycka

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi jest bezczynność Dyrektora Powiatowego Zespołu nr 10 Szkół Mechaniczno – Elektrycznych im. Mikołaja Kopernika w Kętach – dalej też jako „Dyrektor” w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek z dnia 28 marca 2024 roku w zakresie w jakim dotyczy on udostępnienia treści pytań oraz klucza odpowiedzi z konkursu zorganizowanego z okazji „Dnia Świętości Życia” (pytanie nr 2).

Skarga została złożona w następujących okolicznościach.

W dniu 28 marca 2024 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej złożony został przez Fundację Wolność od Religii z siedzibą w Lublinie – dalej jako „Fundacja” lub „Skarżąca” wniosek o udostępnienie informacji publicznej do Powiatowego Zespołu Nr 10 Szkół Mechaniczno-Elektrycznych im. Mikołaja Kopernika w Kętach (ul. Żwirki i Wigury 27a, 32 - 650 Kęty). Wniosek zawierał 8 pytań. Fundacja zapytała m.in. o to „Kto jest odpowiedzialny za przebieg i treść konkursu oraz treści wystawy z okazji „Dnia Świętości Życia” umieszczonej na szkolnym korytarzu Powiatowego Zespołu nr 10 Szkół Mechaniczno-Elektrycznych im. Mikołaja Kopernika w Kętach? (pytanie nr 1) oraz wniosła o udostępnienie treści pytań oraz klucza odpowiedzi ww. konkursu (pytanie nr 2).

W przekazanej Fundacji odpowiedzi z dnia 5 kwietnia 2024 roku na przedmiotowy wniosek Dyrektor w zakresie pytania nr 2 wskazał, że cyt.: „Pytania konkursowe są autorskie i niejawne, więc nie ma możliwości udostępnienia pytań i klucza odpowiedzi w/w konkursu”.

Następnie w dniu 10 kwietnia 2024 roku Fundacja skierowała pismo do Małopolskiego Kuratora Oświaty, wskazując, że w Zespole nr 10 Szkół Mechaniczno – Elektrycznych im. Mikołaja Kopernika w Kętach zorganizowano na lekcjach biologii konkurs pro – life. Fundacja zaznaczyła, że konkurs był połączony z wystawą szkolną z okazji „Dnia Świętości Życia”, która również w opinii fundacji narusza standardy instytucji publicznej indoktrynując i nie przekazując uczniom wiedzy opartej na nauce. Zaznaczono, że normy prawa wyznaczają dopuszczalną granicę możliwej ingerencji władz państwowych (w tym szkolnych) w sferę moralności i wiary, w szczególności wyznaczają pozytywne obowiązki szkoły - jako placówki oświatowej finansowanej z publicznych pieniędzy - w zakresie kultywowania danej religii i światopoglądu. Wskazano, że

Fundacja w dniu 8 kwietnia 2024 r. otrzymała odpowiedź od Pani Ilony Kuli, dyrektor szkoły. Pani dyrektor nie widzi nic niestosownego w organizowanym konkursie, nie udziela również informacji w sprawie treści pytań, które zostały zadane uczniom w konkursie, nie odpowiada na część pytań zadanych w trybie UDIP. Przyznaje, że konkurs jest organizowany w ramach przedmiotu obowiązkowego i można, za udział w nim, otrzymać ocenę (celującą?). Jednocześnie wniesiono o zobowiązanie szkoły do pełnej odpowiedzi na pytania UDIP z pisma fundacji do szkoły, tj. zastosowanie się do art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W odpowiedzi na powyższe pismo Kurator Oświaty wskazała, że przestrzeganie przepisów o udostępnieniu informacji publicznej wykracza poza nadzór Kuratorium Oświaty. Fundacja może wystąpić ze skargą do sądu, względnie ze skargą do właściwej miejscowo rady powiatu zgodnie z art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 t. poz. 572) w związku z art. 57 ust 1 ustawy Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 t. poz. 900 ze zm.).

W przedmiotowej sprawie przeprowadzono kontrolę w III Liceum Ogólnokształcącym Mistrzostwa Sportowego w Kętach wchodzącym w skład Powiatowego Zespołu Kr 10 Szkół Mechaniczno-Elektrycznych im. Mikołaja Kopernika w Kętach. W wyniku kontroli stwierdzono, że Konkurs Pro-life „Pomóż ocalić życie bezbronnemu” organizowany przez Polskie Stowarzyszenie Obrońców Życia Człowieka od 20 lat w roku szkolnym 2023/2024 objęty jest patronatem Ministra Edukacji Narodowej i Małopolskiego Kuratora Oświaty. Prezentowana wystawa Pro-life w szkole obejmuje materiały przekazane przez Stowarzyszenie w ramach organizacji tego konkursu. Wewnątrzszkolny konkurs Pro-life organizowany przez Szkołę jest dobrowolny, nie ma charakteru przymusowego. Z związku z powyższym, nie dopatrzone zostało naruszenia praw ucznia. Przedmiotowe konkursy wewnątrzszkolnych, w tym konkurs Pro-Life są realizowane zgodnie z Planem pracy szkoły na rok szkolny 2023/2024 i Szkolnym Programem Wychowawczo - Profilaktycznym uchwalonym na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Radą Pedagogiczną, a Radą Rodziców z dnia 12 września 2023 r. Z powyższego wynika, że brak podstaw do kwestionowania legalności prezentowanej wystawy.

Co do samego konkursu wskazano, że organizacja i przygotowanie konkursu szkolnego nie należy do kompetencji Małopolskiego Kuratora Oświaty. Podkreślono też, że organ nadzoru pedagogicznego może ingerować w działalność szkoły w zakresie działalności dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej, wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie.

Następnie w dniu 21 maja 2024 roku Fundacja skierowała do Kuratora pismo z wnioskiem o uzupełnienie działań podjętych przez kuratora, o te wskazane w naszym wniosku lub wyjaśnienie dlaczego podjęcie tego rodzaju działań jest niemożliwe. Na powyższe pismo Kurator odpowiedział w dniu 29 maja 2024 roku.

Ponadto w dniu 23 maja 2024 roku Fundacja wystąpiła do Dyrektora ponownie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, wnosząc o „udostępnienie treści pytań oraz klucza odpowiedzi zadanych uczniom i uczniom w konkursie Pro-Life „Pomóż ocalić życie bezbronnemu” przeprowadzonym w III Liceum Ogólnokształcącym Mistrzostwa Sportowego w Kętach. Fundacja zaznaczyła, że użyty w odpowiedzi z dnia 5 kwietnia 2024 roku argument, że pytania konkursowe są „autorskie i niejawne”, wyjaśniła, że w procedurze udostępniania informacji publicznej prawa autorskie nie są chronione, co wynika a contrario z art 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ponadto dokument zawierający pytania konkursowe, wytworzony w ramach pracy nauczyciela w publicznej szkole z pewnością nie może być zakwalifikowany do jakiegokolwiek prawnej kategorii informacji/dokumentów niejawnych.

W odpowiedzi na powyższe za pismem z dnia 7 czerwca 202 roku Dyrektor wskazał, że Konkurs „Pomóż ocalić życie bezbronnemu” jest konkursem ogólnopolskim organizowanym przez Polskie Stowarzyszenie Obrońców Życia w Krakowie. Zaznaczono, że uczniowie Liceum uczestniczyli w przedmiotowym konkursie w kategorii plastycznej, w związku z tym nie ma możliwości udostępnienia pytań i klucza.

Następnie za pismem z dnia 12 czerwca 2024 roku Fundacja zwróciła się do Dyrektora z kolejnym wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, formułując kolejnych 16 pytań. Na powyższy wniosek Dyrektor odpowiedział za pismem z dnia 24 czerwca 2024 roku.

Za pismem z dnia 15 lipca 2024 roku Fundacja wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na bezczynność Dyrektora Powiatowego Zespołu

nr 10 Szkół Mechaniczno – Elektrycznych im. Mikołaja Kopernika w Kętach – dalej też jako „Dyrektor” w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek z dnia 28 marca 2024 roku w zakresie w jakim dotyczy on udostępnienia treści pytań oraz klucza odpowiedzi z konkursu zorganizowanego z okazji „Dnia Świętości Życia” (pytanie nr 2).

Skarżąca podniosła zarzuty naruszenia:

1) art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej jako: „MPPOIP”) w zakresie w jakim przepis ten stanowi o prawie do swobodnego wyrażania opinii obejmującego swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakiegokolwiek inny sposób według własnego wyboru, poprzez jego niezastosowanie i nieudostępnienie na wniosek informacji podlegającej udostępnieniu, co w konsekwencji doprowadziło do nieuzasadnionego ograniczenia prawa człowieka do informacji,

2) art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę prawa do uzyskiwania informacji poprzez błędne zastosowanie, polegające na nieudostępnieniu informacji podlegającej udostępnieniu na wniosek,

3) art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej jako: „UDIP”), w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o tym, że informacja nieudostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej udostępniana jest na wniosek, poprzez błędne zastosowanie, polegające na nieudostępnieniu informacji, podczas gdy w sprawie nie została wydana decyzja o odmowie udostępnienia informacji,

4) art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 UDIP w zakresie, w jakim odmowa udostępnienia informacji następuje w drodze decyzji, poprzez jego niezastosowanie skutkujące brakiem wydania decyzji administracyjnej w przypadku ograniczenia prawa do informacji.

Powołując się na powyższe Fundacja wniosła o stwierdzenie, że organ dopuścił się beczynności (na mocy art. 149 § 1 PPSA) i rozważenie, czy wskazana beczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a PPSA), zobowiązanie organu do załatwienia wniosku niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od uprawomocnienia się wyroku i zasądzenie od organu na rzecz Fundacji Wolność od

Religii z siedzibą w Lublinie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego wedle norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że W przedmiotowej sprawie organ nie udostępnił informacji w zakresie pkt 2 wniosku z dnia 28 marca 2024 r. („Wnoszę o udostępnienie treści pytań oraz klucza odpowiedzi ww. konkursu”). Powodem miało być uznanie, że udostępnienie informacji w zakresie tejże kwestii jest niemożliwe, jako iż pytania konkursowe i klucz odpowiedzi są autorskie i niejawne. Analogicznie nie udzielono odpowiedzi na wniosek dotyczące tej samej materii a zawarte we wniosku z dnia 12 czerwca 2024 r. („Prosimy o udostępnienie pytań oraz klucza odpowiedzi z konkursu, którego dotyczą zalecenia kuratorium oraz powyższy p. 6 i 7.”)* Jednakże pomimo faktycznej odmowy udostępnienia nie została wydana decyzja administracyjna w tym przedmiocie (zgodnie z art. 16 ust. 1 UDIP).

Należy wskazać, że organ może załatwić wniosek o udostępnienie informacji w dwojaki sposób. Po pierwsze, poprzez udostępnienie informacji będącej przedmiotem żądania, po drugie zaś poprzez wydanie decyzji administracyjnej, jeśli, zdaniem organu, w sprawie zachodzi potrzeba ograniczenia prawa do informacji. Niepodjęcie ani jednego, ani drugiego działania świadczy o tym, że organ pozostaje w bezczynności. Wydanie przez organ decyzji administracyjnej jest niezbędne do umożliwienia Skarżącej Fundacji zakwestionowania prawidłowości ograniczenia prawa do informacji, czego jednakże organ nie uczynił.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor wniósł o oddalenie skargi. W uzasadnieniu wskazał, że odpowiedzi na wszelkiego rodzaju wnioski zostały wysłane w ustawowym terminie, natomiast fakt „niezadowolenia” Fundacji Wolność od Religii z siedzibą w Lublinie u zyskanych odpowiedzi, nie może stanowić przesłanki bezczynności Dyrektora Powiatowego Zespołu Nr 10 Szkół Mechaniczno-Elektrycznych im. Mikołaja Kopernika w Kętach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje.

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267 z późn. zm.) sądy administracyjne

sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie "p.p.s.a.", sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W myśl art. 135 p.p.s.a. sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia.

Zgodnie z art. 119 pkt 4 p.p.s.a., sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Stosownie do treści art. 149 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na beczynność organów w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, stwierdza, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, a nadto rozstrzyga w kwestii, czy beczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (§ 1a). W przypadku, o którym mowa w § 1, Sąd może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 (§ 2).

Zgodnie z art. 151 p.p.s.a. w razie nieuwzględnienia skargi w całości lub w części sąd oddala skargę w całości albo w części.

Dla dopuszczalności skargi na beczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie jest wymagane poprzedzenie jej jakimkolwiek środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej, czyli nie jest wymagane "wyczerpanie środków zaskarżenia" w rozumieniu art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a., ani wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, ani ponaglenie, o którym mowa w art. 37 k.p.a. (por. np. uzasadnienia do wyroków: NSA z dnia 25 października 2018 r., sygn. I OSK 2931/16; NSA z dnia 30

listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1692/15; NSA z dnia 25 listopada 2016 r., sygn. I OSK 503/15; NSA z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. I OSK 88/13).

W ocenie Sądu skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji. Ustawodawca przewidział w ustawie zamknięty katalog czynności w procedurze dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 roku, poz. 902 ze zm.) udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2. 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. Z kolei zgodnie z art. 16 ust. 1 o dostępie do informacji publicznej odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji. W myśl art. 17 ust. 1 o dostępie do informacji publicznej do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej, o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji przepisy art. 16 stosuje się odpowiednio. Rozpoznanie wniosku o udzielenie informacji publicznej, zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w powołanej ustawie, następuje zatem albo w formie czynności materialno-technicznej (w przypadku udzielenia informacji publicznej oraz w przypadku zawiadomienia o niedopuszczalności zastosowania trybu wnioskowego udostępnienia informacji publicznej), albo w formie decyzji (w przypadku odmowy udzielenia informacji publicznej względnie umorzenia postępowania) (por. np. uzasadnienie do wyroku WSA w Krakowie z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. II SAB/Kr 154/21).

Bezczynność organu w sytuacji określonej przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, polega na tym, że organ zobowiązany do podjęcia czynności materialnotechnicznej w przedmiocie informacji publicznej, takiej czynności nie podejmuje.

Dodatkowo wskazać też trzeba, że beczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej może mieć miejsce również w przypadku udzielenia informacji innej niż taka, której oczekuje wnioskodawca, tudzież udzielenia informacji wymijającej (por. P. Szustakiewicz, Postępowanie w sprawie beczynności w zakresie udzielania informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych, "Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 6, s. 75).

Jak wskazuje się przy tym w orzecznictwie, właściwa realizacja wniosku o dostęp do informacji publicznej wymaga precyzyjnego udzielenia informacji na temat zawartych w nim kwestii. Nie chodzi bowiem o udzielenie jakiegokolwiek informacji, ale o przedstawienie jej w takim zakresie i w taki sposób, jaki odpowiada treści żądania. Przedstawienie informacji innej niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca, informacji niepełnej lub też nieadekwatnej do treści wniosku (...) świadczy o beczynności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, do którego skierowano wniosek o jej udostępnienie, co uchybia regulacji zawartej w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (por. np. uzasadnienia do wyroków: NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. I OSK 1737/10, NSA z dnia 28 listopada 2017 roku, sygn. I OSK 1432/17).

Innymi słowy, z beczynnością organu w zakresie dostępu do informacji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy organ milczy wobec wniosku strony o udzielenie takiej informacji, jak i wówczas, gdy co prawda udziela informacji, jednakże niepełnej lub nie tej, której dotyczy wniosek.

W świetle natomiast powołanych zarzutów, w tym zarzutów naruszenia Konstytucji RP, należy wskazać, że zakres prawa do informacji publicznej został określony w Konstytucji RP poprzez wskazanie przedmiotu informacji publicznej oraz form dostępu do tej informacji. Przedmiot informacji publicznej określa art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wskazujący czego dotyczy informacja publiczna, a formy dostępu do tej informacji wskazuje art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wiąże pojęcie "prawa do uzyskiwania informacji" z działalnością podmiotów wskazanych w Konstytucji, a nie wyłącznie z samymi podmiotami, w oderwaniu od wykonywanej przez nie działalności. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP "prawo do uzyskiwania informacji" to prawo do informacji o "działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne", co oznacza, że jest to prawo do informacji o działalności organów

władzy publicznej oraz o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Ponadto prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji "o działalności 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", co oznacza, że jest to prawo do informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz prawo do informacji o działalności innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Z kolei art. 61 ust. 2 Konstytucji RP nie wskazuje czego dotyczy informacja publiczna, lecz określa formy dostępu do niej stanowiąc, że "Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu". Przepis ten odczytywany łącznie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP nie modyfikuje przedmiotu informacji publicznej, a prowadzi do wniosku, że zarówno dostęp do dokumentów, jak i wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są formami uzyskiwania informacji o działalności podmiotów wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

Dla określenia wyznaczonego konstytucyjnie zakresu prawa do informacji istotne jest zatem ustalenie rozumienia pojęcia "działalności" 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.

Rezultaty wykładni językowej, celowościowej i systemowej art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP prowadzą do wniosku, że prawo do informacji publicznej to prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, tj. o 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 organów.

Charakter prawa podmiotowego do informacji publicznej jako prawa, z którego wynika roszczenie o ściśle określone zachowanie Państwa, a nie roszczenie o nieingerencję w sferę uprzednio przyznanego lub uznanego stanu prawnego potwierdzają unormowania u.d.i.p., a w szczególności jej art. 3, który precyzuje przedmiot roszczenia o udostępnienie takiej informacji. W świetle tej regulacji ustawowej roszczenie o udostępnienie informacji publicznej może przybrać postać roszczenia o uzyskanie informacji publicznej, roszczenia o wgląd do dokumentów urzędowych oraz roszczenia o dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Prawo dostępu do informacji publicznej w polskim porządku prawnym jest ponadto publicznym prawem podmiotowym wykreowanym przez prawodawcę. Nie jest to prawo, które prawodawca wyłącznie deklaruje w porządku prawnym. Nie tylko charakter tego prawa, ale i jego zaistnienie są bowiem ściśle związane z organizacją i funkcjonowaniem wspólnoty publicznoprawnej. Dopiero powstanie takiej wspólnoty rodzi potrzebę - jeżeli ma ona odpowiadać standardom demokratycznego państwa prawnego - wyposażania jednostki w prawo dostępu do informacji o sprawach związanych z tą wspólnotą. Prawo to nie wynika z istoty ludzkiej natury i ma sens jedynie w kontekście relacji pomiędzy jednostkami tworzącymi wspólnotę publicznoprawną a tą wspólnotą.

Tak skonstruowane w polskim porządku prawnym prawo dostępu do informacji publicznej - jako prawo o treści pozytywnej i wykreowane przez prawodawcę, a nie zadeklarowane - nie pozwala traktować go jako prawa nadrzędnego w stosunku do innych praw podmiotowych. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05 "prawo dostępu do informacji nie ma charakteru bezwzględnego, a jego granice wyznaczone są m.in. przez konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów". Jest to ponad wszelką wątpliwość istotne prawo konstytucyjne determinujące sposób wykładni przepisów ustawowych na rzecz zachowania, realizowania i ochrony tego prawa, jednakże w jego granicach wyznaczonych w Konstytucji RP. Wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na rzecz tego prawa, co jednak nie uzasadnia rozszerzania w drodze procesów interpretacyjnych jego granic określonych w Konstytucji RP.

Wykładnia prokonstytucyjna ustawy o dostępie do informacji publicznej musi uwzględniać konstytucyjnie zdeterminowany charakter i zakres prawa do informacji publicznej, a zwłaszcza nie ma żadnych podstaw do tego, aby przyjmować, że zakres tego prawa został rozszerzony w drodze regulacji ustawowej poza granice wyznaczone w Konstytucji RP. Prawo do informacji publicznej współlistnieje w polskim porządku prawnym z konstytucyjnym prawem do prywatności, które w systematyce Konstytucji znajduje się wśród "Wolności i praw osobistych" i zgodnie z którym "Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym" (art. 47 Konstytucji). Regulacja konstytucyjna nie daje podstaw do twierdzenia, że ochrona prawa do prywatności nie może wyłączać kwalifikacji danej informacji jako informacji publicznej, a uzasadnia jedynie ograniczenie dostępu do takiej informacji. Jeżeli określona informacja ma charakter informacji publicznej, to wówczas prawo do prywatności stanowi podstawę ograniczenia w tym zakresie dostępu do tego rodzaju informacji zgodnie z regulacją art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Jeżeli jednak wnioskowana informacja nie dotyczy sfery publicznej, lecz prywatnej, to nie ma podstaw do kwalifikowania takiej informacji jako informacji publicznej.

Pojęcie "informacji publicznej" ustawodawca określił 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 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, 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 "niepublicznych".

Wykładnia prokonstytucyjna art. 6 ust. 1 i 2 u.d.i.p. prowadzi do wniosku, że informacją o sprawie publicznej jest więc również informacja o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy oraz zasadach ich funkcjonowania, jedynie w zakresie dotyczącym działalności tych podmiotów. Tak też należy rozumieć informację w zakresie organizacji tych podmiotów (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b u.d.i.p.), czy w zakresie prowadzonych przez nie rejestrów, ewidencji i archiwów (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f u.d.i.p.) a także w zakresie danych publicznych (art. 6 ust. 4 u.d.i.p.) lub w zakresie polityki wewnętrznej i zagranicznej, w tym o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a u.d.i.p.). Koresponduje z tą wykładnią 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 (zob. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10, LEX nr 737513).

Powyższe rozumienie istoty sprawy publicznej, a w konsekwencji i informacji publicznej - odkodowywane z treści art. 61 Konstytucji RP i unormowań ustawy o dostępie do informacji publicznej - przyjmowane jest 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 związana jest z funkcjonowaniem wspólnoty publicznoprawnej (państwa). Wskazuje się zatem, że informacją publiczną są informacje dotyczące wykonywania zadań publicznych, w tym gospodarowania mieniem publicznym, utrwalone na nośniku w formie pisemnej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, eksponując powiązania informacji publicznej z dynamiczną działalnością państwa, jako organizatora życia społeczno-gospodarczego z jednoczesnym wskazaniem, że w demokratycznym państwie prawa jak najszerszy katalog informacji musi być przedmiotem kontroli społecznej (wyroki: NSA z dnia 31 maja 2004 r., OSK 205/04, WSA w Warszawie: z dnia 28 stycznia 2009 r., II SA/Wa 1542/08, z dnia 12 października 2010 r., II SA/Wa 933/10, z dnia 10 listopada 2010 r., II SAB/Wa 117/09).

Mając na uwadze powyższe uwagi należy zatem 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 spraw publicznych rozumianych jako przejaw działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP w jej rozumieniu wynikającym z unormowań Konstytucji RP, tj. takiej aktywności tych podmiotów, która bezpośrednio 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; por. też uzasadnienia do wyroków: Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 roku, sygn. K 17/05, NSA: z dnia 31 maja 2004 roku, sygn. OSK 205/04, z dnia 24 września 2021 roku, sygn. III OSK 1015/21, z dnia 14 września 2010 roku, sygn. I OSK 1035/10, z dnia 18 sierpnia 2010 roku).

Odnosząc powyższe uwagi do realiów niniejszej sprawy stwierdzić należy, że o tym, czy określona informacja stanowi informację publiczną decyduje treść i charakter tej informacji, a nie wyłącznie charakter podmiotu, którego informacja dotyczy.

Przedmiotem wniosku Skarżącej było udostępnienie treści pytań oraz klucza odpowiedzi z konkursu zorganizowanego z okazji „Dnia Świętości Życia” (pytanie nr 2 z wniosku Fundacji z dnia 28 marca 2024 roku).

Jak wynika z akt sprawy odpowiedź Dyrektora na powyższy wniosek została skierowana do Fundacji w dniu 5 kwietnia 2024 roku, kiedy to Dyrektor przekazał, że „Pytania konkursowe są autorskie i niejawne, więc nie ma możliwości udostępnienia pytań i klucza odpowiedzi w/w konkursu”.

Dodatkowo należy wskazać, że wobec takiej odpowiedzi Fundacja w dniu 23 maja 2024 roku ponowiła swój wniosek, wnosząc o „udostępnienie treści pytań oraz klucza odpowiedzi zadanych uczennicom i uczniom w konkursie Pro-Life „Pomóż ocalić

życie bezbronnemu” przeprowadzonym w III Liceum Ogólnokształcącym Mistrzostwa Sportowego w Kętach. Fundacja wskazując przy tym, że użyty w odpowiedzi z dnia 5 kwietnia 2024 roku argument, że pytania konkursowe są „autorskie i niejawne”, wyjaśniła, że w procedurze udostępniania informacji publicznej prawa autorskie nie są chronione, co wynika a contrario z art 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ponadto dokument zawierający pytania konkursowe, wytworzony w ramach pracy nauczyciela w publicznej szkole z pewnością nie może być zakwalifikowany do jakiejkolwiek prawnej kategorii informacji/dokumentów niejawnych. W odpowiedzi na powyższe Dyrektor (za pismem z dnia 7 czerwca 2024 roku) wskazał, że Konkurs „Pomóż ocalić życie bezbronnemu” jest konkursem ogólnopolskim organizowanym przez Polskie Stowarzyszenie Obrońców Życia w Krakowie i wskazał jednocześnie, że uczniowie Liceum uczestniczyli w przedmiotowym konkursie w kategorii plastycznej, w związku z tym nie ma możliwości udostępnienia pytań i klucza.

Jak wskazano już powyżej załatwienie wniosku o udostępnienie informacji publicznej przybiera formę albo czynności materialno – technicznej, polegającej na (1) udostępnieniu informacji, albo (2) zawiadomienia o niedopuszczalności zastosowania trybu wnioskowego udostępnienia informacji publicznej w przypadku, gdy wnioskowana informacja nie jest informacją publiczną, albo (3) w formie decyzji (w przypadku odmowy udzielenia informacji publicznej).

Odpowiedź Dyrektora udzielona za pismem z dnia 5 kwietnia 2024 roku na wniosek Fundacji (udzielona w terminie), że pytania konkursowe są autorskie i niejawne, stanowi w istocie wskazanie, że wnioskowana informacja nie jest informacją publiczną.

Stanowisko to Sąd podziela.

Jednocześnie wskazać należy na wyrażane w orzecznictwie stanowisko, że pytania egzaminacyjne spełniają kryteria dokumentu wewnętrznego i jako takie nie stanowią informacji publicznej. Pytania egzaminacyjne z przeprowadzanych na uczelni wyższej egzaminów pisemnych weryfikujących osiągnięcie przez studenta efektów uczenia się przewidzianych dla danego przedmiotu po zakończeniu cyklu kształcenia w danym semestrze, nie stanowią informacji publicznej. Pytania egzaminacyjne nie stanowią informacji o działalności uczelni w zakresie, w jakim wykonuje ona zadania publiczne. Pytania egzaminacyjne stanowią zatem element wewnętrznej sfery

działalności uczelni, nie są skierowane na zewnątrz i nie kształtują bezpośrednio sytuacji prawnej studentów. To nie pytania egzaminacyjne kształtują sytuację prawną studenta, lecz wyniki z egzaminów, a więc oceny, jakie student uzyskuje w procesie weryfikacji osiągniętych efektów uczenia się. Odmowa przypisania pytaniom z pisemnych egzaminów semestralnych przymiotu informacji publicznej nastąpiła w oparciu o przyjęcie, że treść pytań posiada status dokumentu wewnętrznego. Przyjmuje się, że dokumenty wewnętrzne służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk, mogą określać zasady działania w określonych sytuacjach, mogą też być fragmentem przygotowań do powstania aktu będącego formą działalności danego podmiotu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 15 lipca 2010 r.; sygn. akt I OSK 707/10; z dnia 27 stycznia 2012 r.; sygn. akt I OSK 2130/11 oraz z dnia 21 czerwca 2012 r.; sygn. akt I OSK 666/12). Nadto cechą dokumentów wewnętrznych jest to, że zostają wytworzone tylko na potrzeby podmiotu, który je wytworzył i nie przedstawiają jego stanowiska na zewnątrz, nie zostają bezpośrednio wykorzystane w szeroko rozumianym procesie decyzyjnym. Dokumenty wewnętrzne służą wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące, co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej (por. wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12, OTK-A 2013, Nr 8, poz. 122 oraz por. np. uzasadnienia do wyroków NSA: 21 lutego 2023 roku, sygn. III OSK 7096/21, z dnia 23 stycznia 2025 roku, sygn. III OSK 1862/24).

Jakkolwiek przytoczone poglądy dotyczą egzaminów, w tym egzaminów semestralnych przeprowadzanych na uczelniach wyższych, to jednakże przyjęta w nich konkluzja i uznanie pytań egzaminacyjnych za dokument wewnętrzny ma walor ogólniejszy i pozwala także na podobne zakwalifikowanie pytań konkursowych w wewnątrzszkolnym konkursie.

Niezależnie od powyższego jeszcze wypada zauważyć, że w kontekście treści pisma Dyrektora z dnia 7 czerwca 2024 roku nie było możliwe udostępnienie tej informacji, a to z tego powodu, że uczniowie Liceum uczestniczyli w przedmiotowym

Sygn. akt II SAB/Kr 225/24

konkursie w kategorii plastycznej, a w tej kategorii nie ma żadnego testu (pytań) i w związku nie ma możliwości udostępnienia pytań i klucza ponieważ dla konkursu plastycznego pytania oraz klucz odpowiedzi nie zostały stworzone.

W świetle tych okoliczności Sąd podziela stanowisko, że wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej. Przede wszystkim trzeba wskazać, że – co wynika z pisma Dyrektora z dnia 7 czerwca 2024 roku – uczniowie Liceum uczestniczyli w przedmiotowym konkursie w kategorii plastycznej, a w tej kategorii nie ma żadnego testu (pytań) i w związku nie ma faktycznej możliwości udostępnienia pytań i klucza.

Reasumując należy wskazać, że wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej. Dyrektor udzielił w terminie odpowiedzi zarówno na wniosek z dnia 28 marca 2024 roku, a ponadto udzielił w terminie odpowiedzi na dodatkowe zapytanie Fundacji. W pismach tych wskazał Dyrektor jaka jest przyjęta przez niego kwalifikacja wnioskowanej informacji. Jakkolwiek dopiero w drugim piśmie z dnia 7 czerwca 2024 roku Dyrektor wskazał, że uczniowie Liceum uczestniczyli w przedmiotowym konkursie w kategorii plastycznej, to już w piśmie 5 kwietnia 2024 roku poinformował, że za przebieg i treść konkursu odpowiadają nauczyciele biologii, a pytania konkursowe są autorskie i niejawne. To z kolei nie pozwala przyjąć bezczynności Dyrektora w rozpoznaniu wniosku 28 marca 2024 roku w zakresie w jakim dotyczy on udostępnienia treści pytań oraz klucza odpowiedzi z konkursu zorganizowanego z okazji „Dnia Świętości Życia” (pytanie nr 2).

Ze względu na powyższe skarga na zasadzie art. 151 p.p.s.a. została oddalona.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Specjalista
Karina Kasprzycka

