

Naczelny Sąd Administracyjny
00-011 Warszawa
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ I

Ob. ob. 13/18

Dnia 2 sierpnia 2019 r.
Sygn. akt I OSK 2893/18

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r.pr. Adam Kuczyński
Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog
Polska
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Wydział I Izby Ogólnoadministracyjnej przesyła odpis orzeczenia z uzasadnieniem z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2893/18 w sprawie ze skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Sieć Obywatelska-Watchdog Polska od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 493/17 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska-Watchdog Polska na bezczynność Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 6 lipca 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Załącznik:

- odpis orzeczenia.

Kierownik Sekretariatu

Z up.

Karolina Kubik

starszy inspektor sądowy



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 czerwca 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz
Sędziowie:	Sędzia NSA Tamara Dziełakowska
	Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski (spr.)
Protokolant:	starszy asystent sędziego Joanna Ukalska

po rozpoznaniu w dniu 18 czerwca 2019 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Sieć Obywatelska-Watchdog Polska
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 23 stycznia 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 493/17
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska-Watchdog Polska
na bezczynność Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 6 lipca 2017 r. o udostępnienie informacji
publicznej

1. oddala skargę kasacyjną,
2. zasądza od Stowarzyszenia Sieć Obywatelska-Watchdog Polska na rzecz Prezesa Trybunału Konstytucyjnego kwotę 360 (słownie: trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Karolina Kubik

starszy inspektor sądowy

Sygn. akt I OSK 2893/18

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 23 stycznia 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 493/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Stowarzyszenia "Sieć Obywatelska – Watchdog Polska" z siedzibą w Warszawie na bezczynność Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 6 lipca 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej.

U podstaw rozstrzygnięcia Sądu I instancji legły następujące ustalenia oraz ocena prawna.

W dniu 6 lipca 2017 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska (zwane dalej Stowarzyszeniem) zwróciło się do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o udostępnienie informacji publicznej, poprzez udostępnienie: "kalendarza spotkań Julii Przyłębskiej w zakresie jakim dotyczy wykonywania obowiązków dotyczących Trybunału Konstytucyjnego - od 1 stycznia 2017 r. do dnia wykonania wniosku; kalendarza spotkań Mariusza Muszyńskiego w zakresie jakim dotyczy wykonywania obowiązków dotyczących Trybunału Konstytucyjnego - od 1 stycznia 2017 r. do dnia wykonania wniosku; dokumentu ewidencjonującego osoby wchodzące i wychodzące do budynku Trybunału Konstytucyjnego w okresie od 1 stycznia 2017 r. do dnia wykonania wniosku."

W odpowiedzi na powyższy wniosek Prezes TK, za pośrednictwem poczty elektronicznej, w dniu 9 sierpnia 2017 r. poinformował Stowarzyszenie, że terminarz spotkań nie jest dokumentem urzędowym i nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz, że Prezes TK nie posiada informacji (dokumentów) o osobach wchodzących i wychodzących do budynku Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ taka ewidencja nie jest prowadzona.

Stowarzyszenie w dniu 7 września 2017 r. wniosło skargę na bezczynność organu w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 6 lipca 2017 r. zarzucając organowi naruszenie art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, poprzez uznanie, iż nie można uzyskać informacji o odbytych spotkaniach Prezesa i Wiceprezesa TK oraz o osobach wchodzących do Trybunału Konstytucyjnego i wniosło o zobowiązanie organu do udostępnienia wnioskowanej przez Stowarzyszenie informacji publicznej.

Stowarzyszenie podniosło, że udostępnieniu, na podstawie art. 1 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d i art. 6 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej podlegają wszelkie informacje dotyczące osób sprawujących funkcje w podmiotach władzy publicznej, a nie tylko dokumenty urzędowe w rozumieniu art. 6 ust. 2 ww. ustawy. Wobec tego, w ocenie Stowarzyszenia, wnioskowane kalendarze spotkań stanowią informację publiczną i winny zostać udostępnione, pomimo odmiennego stanowiska zawartego w orzeczeniach sądów administracyjnych, traktujących kalendarze osób piastujących określone stanowiska w organach władzy publicznej jako dokumenty wewnętrzne, które nie stanowią informacji publicznej. Stowarzyszenie stwierdziło jednak, że ww. stanowisko wobec enuncjacji prasowych dotyczących rzekomych spotkań Prezesa i Wiceprezesa TK z prezesem rządzącej partii mających mieć miejsce w siedzibie tej partii, jest błędne, ponieważ jego konsekwencją byłoby uniemożliwienie obywatelom sprawowania społecznej kontroli nad władzami publicznymi, a w tym przypadku nad zachowaniem fundamentalnej zasady trójpodziału władzy. Za niemożliwe do przyjęcia Stowarzyszenie uznało również, by nie istniała żadna ewidencja osób przemierzających się po części Trybunału Konstytucyjnego, po której z zasady poruszają się wyłącznie pracownicy i sędziowie tego Trybunału.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wniósł o jej oddalenie, wskazując, że przedmiotem wniosku z dnia 6 lipca 2017 r. Stowarzyszenie uczyniło kalendarze spotkań Prezesa i Wiceprezesa TK, a nie informacje o odbytych przez nich spotkaniach. Pełnomocnik organu zaakcentował też, że zarzut skargi błędnie ustala stan faktyczny, podnosząc uznanie przez organ niemożności uzyskania informacji o spotkaniach ww. funkcjonariuszy publicznych oraz o osobach wizytujących siedzibę organu, podczas gdy organ w odpowiedzi na wniosek stwierdził jedynie, iż kalendarz spotkań wnioskowanych osób nie stanowi informacji publicznej, a ponadto, iż nie prowadzi wnioskowanej ewidencji. W ocenie pełnomocnika organu odpowiedź na wniosek jest zgodna z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych.

W piśmie procesowym z dnia 30 listopada 2017 r. pełnomocnik Stowarzyszenia, kwestionując w obszernej wypowiedzi prawidłowość wyboru Julii Przyłębskiej na Prezesa TK, podniósł, że sąd administracyjny ma uprawnienia do badania czy osoba – piastun organu będącego stroną, została prawidłowo powołana na to stanowisko, a więc czy jest umocowana do dokonywania czynności procesowych za ten organ.

W piśmie procesowym z dnia 12 stycznia 2018 r. pełnomocnik organu wyjaśnił, że zgodnie z art. 194 ust. 2 Konstytucji "Prezesa i Wiceprezesa Trybunału

Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego". Z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji wynika, że wyżej wskazane uprawnienie Prezydenta nie wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Jak zatem zauważa Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku K 10/17 z dnia 11 września 2017 - powoływanie Prezesa i Wiceprezesa TK jest prerogatywą Prezydenta, która nie podlega kontroli innych organów. Z kolei w orzeczeniu z dnia 24 października 2017 r. sygn. akt K 3/17, Trybunał przesądził, iż drugi etap powyższej procedury tj. akt działania Prezydenta RP znajduje się poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego i innych sądów. Pełnomocnik organu dodał też, że akt urzędowy Prezydenta RP z dnia 21 grudnia 2016 r. o powołaniu Prezesa TK podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym "Monitor Polski", a skutek promulgacji polega na tym, że nie musi być on przedkładany przy dokonywaniu czynności procesowych (domniemanie powszechnej znajomości) i potwierdza objęcie stanowiska Prezesa TK przez Julię Przyłębską.

Wskazany na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, dalej również jako „WSA”, oddalił skargę i wyjaśnił, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej strona ma prawo kwestionowania bezczynności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji w przypadku, gdy uznaje, iż żądane informacje są informacjami publicznymi i powinny być udzielone w trybie wnioskowym na podstawie u.d.i.p. Bezczynność zachodzi wówczas, gdy żądaniem wniosku objęta jest informacja mająca walor informacji publicznej, a podmiot zobowiązany nie podejmuje stosownej czynności materialno-technicznej w postaci udostępnienia informacji publicznej będącej w jego posiadaniu (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.), nie wydaje decyzji o odmowie jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 i art. 17 u.d.i.p.), ewentualnie nie informuje wnioskodawcy, że żądanej informacji nie posiada, bądź, że istnieje odrębny tryb dostępu do tej informacji (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.). Jeśli zaś chodzi o zobowiązanie pełnomocnika Prezesa TK do usunięcia braku formalnego odpowiedzi na skargę poprzez wykazanie prawidłowości jego umocowania, przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego to jest wykazania, iż podpisana pod pełnomocnictwem Julia Przyłębska jest Prezesem TK, to wskazać należy, że sąd administracyjny nie jest uprawniony do badania legalności prawidłowości tego umocowania, to jest wykazania, iż podpisana pod pełnomocnictwem Julia Przyłębska jest Prezesem TK. Powołując się wyrok NSA z dnia 20 listopada 2008 r., sygn. akt II GSK 507/08 Sąd stwierdził, że czym

innym jest istnienie samego organu administracji publicznej, właściwego do rozstrzygnięcia określonej kategorii spraw, a czym innym to, czy we właściwym trybie powołano piastuna tego organu, to jest osobę fizyczną pełniącą funkcję odpowiadającą nazwie organu i wykonującą kompetencje tego organu. Badanie zgodności z prawem aktu powołania piastuna organu przez podmiot, którego właściwość do obsadzania stanowiska odpowiadającego funkcji piastuna organu nie jest i nie może być podważana, wykraczałoby poza granice sprawy określone zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. Kontrolując działalność organu administracji publicznej wypowiadałby się w istocie o działalności innego organu. W tych warunkach także kontrola sposobu powołania piastuna organu i rozstrzygnięcie o naruszeniu procedury konkursowej, w ramach której wyłoniony został piastun funkcji organu, którego właściwość do wydania zaskarżonego aktu nie budzi wątpliwości, stanowiłaby niedopuszczalne naruszenie art. 3 § 2 p.p.s.a. Zarzut nieprawidłowego powołania osoby do pełnienia funkcji organu nie może być sam przez się równoznaczny z zarzutem braku prawidłowego umocowania czy też naruszenia właściwości tego organu do wydawania decyzji mieszczących się w zakresie jego działania, a w konsekwencji nie może stanowić podstawy stwierdzenia ich nieważności. Akt taki jest aktem istniejącym w obrocie prawnym, wywołuje skutki prawne, które – do czasu wyeliminowania go z obrotu prawnego – są uznawane przez prawo. Powyższe znajduje uzasadnienie w zasadzie domniemania ważności takiego. Dla potrzeb rozpoznawanej sprawy istotna jest ta okoliczność, że odpowiedź na skargę sporządzona została przez osobę upoważnioną przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, która w dacie jej sporządzenia była już powołana na stanowisko Prezesa TK i której akt powołania nie został uchylony czy cofnięty.

Następnie WSA wywiódł, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym jednolicie przyjmuje się, iż rejestr wejść/wyjść do i z obiektu jest nośnikiem informacji o charakterze wewnętrznym, porządkowym, ewidencyjnym, który ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa. Taki rejestr nie odnosi się do publicznej formy działania Trybunału Konstytucyjnego i jako tak nie zawiera informacji publicznej (v. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r. sygn. akt I OSK 2337/15, wyroki WSA w Warszawie: z dnia 19 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Wa 2081/14, z dnia 16 kwietnia 2015 r. sygn. akt II SAB/Wa 1055/14, z dnia 12 stycznia 2015 r. sygn. akt II SAB/Wa 668/14). Także kalendarz spotkań Prezesa TK w zakresie jakim dotyczy wykonywania obowiązków dotyczących Trybunału Konstytucyjnego - od 1 stycznia 2017 r. do dnia wykonania wniosku; oraz kalendarz spotkań Mariusza Muszyńskiego w zakresie jakim dotyczy wykonywania

obowiązków dotyczących Trybunału Konstytucyjnego - od 1 stycznia 2017 r. do dnia wykonania wniosku, nie stanowi informacji publicznej. Kalendarz ten nie stanowi dokumentu urzędowego, nie jest oświadczeniem woli, ani oświadczeniem wiedzy, nie jest też kierowany do innego podmiotu bądź składany do akt sprawy. Kalendarz Prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz kalendarz spotkań Mariusza Muszyńskiego stanowią przedmiot roboczy, biurowy. Jest on pomocny w realizacji zadań publicznych, jednakże służy wyłącznie organizacji pracy, nie wyznacza natomiast kierunków działania organu (v. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2014 r. sygn. akt I OSK 2914/13, orzeczenia.nsa.gov.pl). Kalendarz ten nie został stworzony na potrzeby podmiotów zewnętrznych. Tym samym, kalendarz spotkań Prezesa TK jak również Mariusza Muszyńskiego, o który wystąpiło Stowarzyszenie nie stanowiło informacji publicznej o czym, organ prawidłowo poinformował pismem z dnia w dniu 9 sierpnia 2017 r., że terminarz spotkań nie jest dokumentem urzędowym i nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r o dostępie do informacji publicznej. Niezależnie od tego Prezes TK poinformował wnioskodawcę, że nie posiada informacji (dokumentów) o osobach wchodzących i wychodzących do budynku Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ taka ewidencja nie jest prowadzona.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyło Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska w Warszawie, zaskarżając go w całości i zarzucając:

1. nieważność na podstawie art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 37 § 1 p.p.s.a. ze względu na dopuszczenie do reprezentowania Prezesa TK osoby dysponującej pełnomocnictwem podpisanym przez osobę jedynie wykonującą działania na stanowisku Prezesa TK, lecz nim nie będącą, a przez to dopuszczenie do reprezentowania strony przez osobę nienależycie umocowaną;

2. naruszenie prawa materialnego, a to: art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: "u.d.i.p.") oraz art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, iż w ramach informacji publicznej nie mieszczą się informacje o odbytych spotkaniach Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego o osobach wchodzących do Trybunału Konstytucyjnego.

3. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 149 § 1 p.p.s.a. oraz art. 149 § 1a p.p.s.a. poprzez zaniechanie stwierdzenia bezczynności Prezesa TK pomimo upływu terminu na udzielenie informacji publicznej, o której mowa w art. 13 u.d.i.p.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA w Warszawie, a także zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej przytoczono argumentację mającą przemawiać za zasadnością podniesionych, względem wyroku Sądu I instancji, zarzutów.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezes Trybunału Konstytucyjnego wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości oraz zasądzenie od skarżącego na rzecz organu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wniesiona w przedmiotowej sprawie skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż nie posiada usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpatrywaniu sprawy na skutek wniesienia skargi kasacyjnej związany jest granicami tej skargi, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania w wypadkach określonych w § 2, z których żaden w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego orzeczenia determinują zakres kontroli dokonywanej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten, w odróżnieniu od wojewódzkiego sądu administracyjnego, nie bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów postawionych w skardze kasacyjnej.

Podstawy, na których można oprzeć skargę kasacyjną zostały określone w art. 174 p.p.s.a. Przepis art. 174 pkt 1 p.p.s.a. przewiduje dwie postacie naruszenia prawa materialnego, a mianowicie błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Przez błędną wykładnię należy rozumieć niewłaściwe zrekonstruowanie treści normy prawnej wynikającej z konkretnego przepisu, natomiast przez niewłaściwe zastosowanie, dokonanie wadliwej subsumcji przepisu do ustalonego stanu faktycznego. Również druga podstawa kasacyjna wymieniona w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. – naruszenie przepisów postępowania – może przejawiać się w tych samych postaciach, co naruszenie prawa materialnego, przy czym w wypadku oparcia skargi kasacyjnej na tej podstawie skarżący powinien nadto wykazać istotny wpływ wytkniętego uchybienia na wynik sprawy. Jednocześnie podkreślić należy, że w sytuacji, gdy strona wnosząca skargę kasacyjną zarzuca wyrokowi Sądu I instancji naruszenie przepisów prawa materialnego, jak i naruszenie przepisów postępowania, w pierwszej kolejności trzeba

odnieć się do zarzutu naruszenia przepisów postępowania, bowiem dopiero wówczas, gdy zostanie przesądzone, że stan faktyczny przyjęty przez Sąd I instancji za podstawę orzekania jest prawidłowy albo nie został dostatecznie podważony, można przejść do oceny zasadności zarzutów prawa materialnego.

Na wstępie podkreślić należy, że sądy administracyjne, a zwłaszcza Naczelny Sąd Administracyjny są sądami prawa. Stąd też podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty wymagają stosownego i starannego uzasadnienia, gdyż NSA jest związany granicami skargi kasacyjnej i wskazanymi w niej podstawami zaskarżenia, które determinują zakres kontroli kasacyjnej, jaką Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) - w celu stwierdzenia ewentualnej wadliwości zaskarżonego orzeczenia. Wynika to jednoznacznie z art.176 § 1 pkt 2 p.p.s.a. nakazującego, aby skarga kasacyjna zawierała przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie. Uzasadnienie skargi kasacyjnej powinno zawierać rozwinięcie zarzutów kasacyjnych. Na autorze skargi kasacyjnej ciąży zatem obowiązek konkretnego wskazania nie tylko, które przepisy prawa materialnego zostały przez sąd naruszone zaskarżanym orzeczeniem, lecz także na czym polegała ich błędna wykładnia lub niewłaściwe zastosowanie oraz jaka powinna być prawidłowa wykładnia i właściwe zastosowanie. Jednak jak przyznał na rozprawie w dniu 18 czerwca 2019r. sam pełnomocnik strony skarżącej kasacyjnie uzasadnienie skargi jest lapidarne.

Jako nieuzasadniony uznać należy pierwszy zarzut - naruszenia art.183 § 2 pkt 2 w zw. z art.37 § 1 p.p.s.a. Zarzut ten, poza jednozdaniową frazą zawartą w jego treści, nie został szerzej uzasadniony. Jednocześnie przesłanka nieważności postępowania sądowego połączona została z art. 37 § 1 p.p.s.a., z którego wynika, że pełnomocnik obowiązany jest przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Sąd może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony. Żaden z tych elementów nie został w postępowaniu przed sądem I instancji naruszony. Pełnomocnik przedłożył stosowne pełnomocnictwo przy pierwszej czynności (odpowieź na skargę, k.15 a.s.), którego odpis został przez niego uwierzytelniony. Natomiast w pełni podzielić należy podzielić argumentację Sądu I instancji co do braku możliwości weryfikacji legalności wyboru piastuna organu przez sąd administracyjny. Stanowisko takie znajduje odzwierciedlenie w wyrokach sądów

administracyjnych - przede wszystkim w wyroku z 20 listopada 2008r., sygn. II GSK 507/08. W orzeczeniu tym NSA wskazał, że poza zakres kognicji sądów administracyjnych wykracza badanie prawidłowości powołania na stanowisko osoby będącej piastunem organu. Czym innym jest bowiem istnienie samego organu administracji publicznej, właściwego do rozstrzygnięcia określonej kategorii spraw, a czym innym to, czy we właściwym trybie powołano piastuna tego organu, to jest osobę fizyczną pełniącą funkcję odpowiadającą nazwie organu i wykonującą kompetencje tego organu. Badanie zgodności z prawem aktu powołania piastuna organu przez podmiot, którego właściwość do obsadzania stanowiska odpowiadającego funkcji piastuna organu nie jest i nie może być podważana, wykraczałoby poza granice sprawy określone zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. Kontrolując działalność organu administracji publicznej wypowiadałby się w istocie o działalności innego organu i jego kompetencjach do powoływania na konkretne stanowisko w administracji publicznej. W tych warunkach także kontrola sposobu powołania piastuna organu i rozstrzygnięcie o naruszeniu procedury, w ramach której wyłoniony został piastun funkcji organu, stanowiłaby niedopuszczalne naruszenie art. 3 § 2 p.p.s.a. Innymi słowy zarzut nieprawidłowego powołania osoby do pełnienia funkcji organu nie może być sam przez się równoznaczny z zarzutem braku prawidłowego umocowania czy też naruszenia właściwości tego organu do podejmowania czynności mieszczących się w zakresie jego działania. Akt taki jest aktem istniejącym w obrocie prawnym, wywołuje skutki prawne, które – do czasu wyeliminowania go z obrotu prawnego – są uznawane przez prawo. W obrocie prawnym pozostaje postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 21 grudnia 2016r. o powołaniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (M.P. z 2016r., poz.1237). Powyższe znajduje uzasadnienie w zasadzie domniemania ważności takiego aktu (por. wyroki NSA: z dnia 21 czerwca 2007 r., sygn. akt II GSK 62/07, z dnia 22 stycznia 2008r., sygn. akt II GSK 291/07, z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. akt II GSK 358/07, a także glosa T. Kuczyńskiego do wyroku NSA z dnia 21 czerwca 2007 r., sygn. akt II GSK 61/07, opubl. OSPiKA 2008 r., z. 10, s. 716-719, z dnia 16 lutego 2018r., sygn. akt I OSK 657/16 - gdzie NSA uznał pełnomocnictwo udzielone przez osobę pełniącą funkcję Prezesa TK za skuteczne, postanowienie SN z 12 września 2017r., sygn. akt III SZP 2/17). Pojęcia "Prezes Trybunału Konstytucyjnego" nie można utożsamiać z osobą fizyczną pełniącą funkcje tego organu - piastunem organu. Podkreślenia w tym kontekście wymaga przedmiot postępowania - dostęp do informacji publicznej, który w swym założeniu jest odformalizowany.

Także drugi zarzut skargi kasacyjnej nie został szerzej uzasadniony, a tylko wskazano na błędną wykładnię art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: "u.d.i.p.") oraz art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności polegającą na uznaniu, iż w ramach informacji publicznej nie mieszczą się informacje o odbytych spotkaniach Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz o osobach wchodzących do Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze właśnie zarzut błędnej wykładni prawa materialnego przez jego błędną wykładnię w sposób szczególny wymaga uzasadnienia poprzez wykazanie, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, a w przypadku zarzutu niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego wykazanie, iż sąd stosując przepis popełnił błąd w subsumcji, czyli niewłaściwie uznał, że stan faktyczny przyjęty w sprawie odpowiada stanowi faktycznemu określone w hipotezie normy prawnej. W obu tych przypadkach to autor skargi kasacyjnej wykazać musi w uzasadnieniu, jak w jego ocenie powinien być rozumiany stosowany przepis prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia bądź jak powinien być stosowany konkretny przepis prawa ze względu na stan faktyczny sprawy. Niestety uzasadnienie skargi kasacyjnej ze względu na swoją lakoniczność nie spełnia tych warunków i uniemożliwia Sądowi odniesienie się konstruktywnie do tych zarzutów. Po drugie owo uzasadnienie zarzutów skargi kasacyjnej jest ważne w kontekście przedmiotu sprawy - dostępu do informacji publicznej, a zwłaszcza wnioskowanych przez stronę skarżącą informacji tj. udostępnienia kalendarza spotkań Julii Przyłębskiej i Mariusza Muszyńskiego oraz dokumentów ewidencjonujących osoby wchodzące i wychodzące do budynku Trybunału Konstytucyjnego. Kwestie te były już bowiem wielokrotnie przedmiotem orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. W swoich licznych wyrokach, kreujących jednolitą linię orzeczniczą, NSA stoi na stanowisku, że zarówno informacja dotycząca kalendarza spotkań, jak i dokumenty ewidencjonujące osoby wchodzące i wychodzące do budynku należy zakwalifikować jako dokumentację wewnętrzną. Żądany kalendarz (terminarz) spotkań osób pełniących określone funkcje w Trybunale nie odnosi się do publicznej formy działania Trybunału i jako taki nie zawiera informacji publicznej. Jest co najwyżej narzędziem biurowym, roboczym, pomocniczym, wspomagającym organizację pracy organu, służącym realizacji zadań publicznych przez organ tylko w sposób pośredni. Umieszczenie w kalendarzu terminu jakiegoś wydarzenia ma czysto techniczny charakter i nie zaświadcza o stanie faktycznym, tj. o

tym, czy się ono odbyło lub odbędzie. Nie odnosi się zatem do sfery faktów, gdyż sposób jego prowadzenia nie daje potwierdzenia zawartych w nim informacji. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 czerwca 2014 r. sygn. akt I OSK 2914/13 stwierdził, że terminarz spotkań należy zakwalifikować jako dokumentację wewnętrzną. Również informacja dotycząca treści księgi wejść i wyjść gości do budynku Trybunału Konstytucyjnego nie jest kwalifikowana jako informacja publiczna, ponieważ nie zawiera informacji o wykonywanych przez organ zadaniach publicznych, jako że przedstawia informację o personaliach osób spoza aparatu administracji publicznej, sporządzaną dla potrzeb organizacyjnych, zachowania bezpieczeństwa w budynku. Jest to nośnik informacji o charakterze wewnętrznym, czysto technicznym, służący do zarządzania budynkiem, wspomagającym pracę recepcji i pomocniczo działu organizacyjnego w sferze porządku i bezpieczeństwa w budynku Trybunału. Istotne jest też, że wytwarzanie i posiadanie żądanych informacji nie jest wymagane przepisami prawa regulującymi wykonywanie nałożonych na ten organ zadań publicznych. Konkludując, żądane informacje są związane ze sferą wewnętrzną działalności Trybunału. Nie są zatem informacjami o takiej jego aktywności, która ukierunkowana jest na bezpośrednie wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych, nie mogą być tym samym traktowane jako informacje wytworzone "dla celu publicznego".

Prawo do informacji, o jakiej mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji, obejmuje informację o takiej aktywności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych. Tego rodzaju aktywność jest niewątpliwie ściśle powiązana z organizacją pracy określonych podmiotów, a także organizacją pracy wewnątrz struktur danego podmiotu, planowaniem i przyjmowaniem strategii wypełniania zadań i realizacji celów publicznych, determinującymi często szybkość i efektywność ich wykonywania i osiągnięcia. Brak jednak podstaw do przyjęcia, że tego rodzaju aktywność organizacyjno-techniczna stanowi istotę działania wskazanych podmiotów w zakresie wypełniania zadań i realizacji celów publicznych. Gdyby intencją prawodawcy konstytucyjnego było objęcie prawem do informacji każdego przejawu aktywności wskazanych wyżej podmiotów, która w jakikolwiek sposób wiązałaby się z realizowaniem przez nie zadań i celów publicznych, w tym również aktywności o charakterze wewnętrznym, czy "technicznym", dałby temu wyraz w regulacji konstytucyjnej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęto, że rezultaty wykładni

językowej, celowościowej i systemowej art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP prowadzą wniosku, że prawo do informacji publicznej to prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, tj. o takiej aktywności tych podmiotów, która jest ukierunkowana (a zatem skierowana bezpośrednio) na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych, co nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności tych organów, w tym aktywnością związaną z wewnętrzną organizacją funkcjonowania tych podmiotów (por. wyroki NSA: z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 1163/15; z dnia 17 marca 2017 r., I OSK 1416/15; z dnia 24 stycznia 2018 r., I OSK 319/16; z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 1828/17). Tymczasem strona skarżąca kasacyjnie nie przedstawiła w uzasadnieniu przytoczonych powyżej zarzutów żadnych argumentów pozwalających na zapoznanie się z nimi i ich zanalizowanie w sposób umożliwiający zmianę dotychczasowej linii orzeczniczej w tym zakresie. Po trzeciej wbrew treści tego zarzutu Sąd I instancji nie wypowiedział się, że „w ramach informacji publicznej nie mieszczą się informacje o odbytych spotkaniach” Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Sąd jedynie uznał, że żądanie udostępnienia kalendarza spotkań nie dotyczy informacji publicznej. Tym samym nie można mu zarzucić błędnej wykładni, gdyż nie dokonywał jej w tym zakresie. Podkreślić należy, że wnioskiem z 6 lipca 2017r. Stowarzyszenie wniosło o udzielenie informacji publicznej poprzez udostępnienie kalendarza spotkań Julii Przyłębskiej od stycznia do dnia wykonania wniosku, kalendarza spotkań Mariusza Muszyńskiego od 1 stycznia 2017r. do dnia wykonania wniosku, a nie informacji o odbytych spotkaniach tych osób - co stanowi informację publiczną.

W Konsekwencji nieuzasadniony jest trzeci zarzut naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 149 § 1 p.p.s.a. oraz art. 149 § 1a p.p.s.a. poprzez zaniechanie stwierdzenia bezczynności Prezesa TK pomimo upływu terminu na udzielenie informacji publicznej, o której mowa w art. 13 u.d.i.p. Sformułowanie przez autora skargi kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 149 § 1 p.p.s.a. wskazuje, że zarzuca on niewłaściwe zastosowanie tego przepisu w stanie faktycznym sprawy. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślano wielokrotnie, że powyższy przepis ma charakter wynikowy (blankietowy), podobnie jak art. 146 § 1, art. 147, art. 151, czy art. 145 § 1 p.p.s.a. Naruszenie wymienionego przepisu jest zawsze następstwem uchybienia innym przepisom, czy to procesowym, czy też materialnym (por. wyroki NSA: z dnia 30 kwietnia 2015 r., I OSK 1701/14, z dnia 29 kwietnia 2015 r., I OSK 1595/14, z dnia 29 kwietnia 2015 r., I OSK 1596/14, z dnia 24 kwietnia 2015 r., I OSK

1088/14, z dnia 8 kwietnia 2015 r., I OSK 71/15, z dnia 9 stycznia 2015 r., I OSK 638/14), co jednak nie miało miejsca w niniejszym postępowaniu.

Z powyższych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny uznał skargę kasacyjną za pozbawioną usprawiedliwionych podstaw, co skutkowało jej oddaleniem na podstawie art. 184 p.p.s.a.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego zostało wydane w oparciu o przepis art. 204 pkt 1 p.p.s.a.



Na oryginalnie właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Karolina Kubik

starszy inspektor sądowy

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
Izba Ogólnoadministracyjna
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 WARSZAWA

G. 08

OPŁATA POBRANA
TAXE PERCUE-POLOGNE
UMOWA NR 637/WAG/Zam.Publ./32/2018
z dnia 20.09.2018 r.
NADANO W WARSZAWIE



R



(00)659007734619624434

03/2019

02.08.2019
I OSK 2893/18
32752 02.08.2019 03 POLECONA ZPO

r. pr. Adam Kuczyński
Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska
Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

(00)659007734619624434

32712