



ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 maja 2026 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk  
Sędziowie: Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (sprawozdawca)  
Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski  
Protokolant: asystent sędziego Kamil Grabiński

po rozpoznaniu w dniu 22 maja 2026 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Dyrektora Powiatowego Zespołu Szkół w Łędzinach

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

z dnia 20 maja 2025 r., sygn. akt III SAB/GI 74/25

w sprawie ze skargi

[REDACTED]

na bezczynność Dyrektora Powiatowego Zespołu Szkół w Łędzinach

w przedmiocie dostępu do informacji publicznej

1. oddała skargę kasacyjną;
2. zasądza od Dyrektora Powiatowego Zespołu Szkół w Łędzinach na rzecz [REDACTED] kwotę 360 (słownie: trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

Krysik Kinga  
Kinga Krysik

## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, po rozpoznaniu sprawy ze skargi [REDAKTURA] (dalej także jako: skarżący) na bezczynność Dyrektora Powiatowego Zespołu Szkół w Lędzinach (dalej także jako: organ) w przedmiocie dostępu do informacji publicznej, w punkcie 1 wyroku z dnia 20 maja 2025 r., sygn. akt III SAB/GI 74/25 stwierdził, że organ dopuścił się bezczynności bez rażącego naruszenia prawa w zakresie pytań numer 3 i 4 wniosku, w punkcie 2 zobowiązał organ do rozpatrzenia wniosku w zakresie pytań numer 3 i 4 w terminie 14 dni od dnia zwrotu akt z prawomocnym orzeczeniem, w punkcie 3 oddalił skargę w pozostałym zakresie (tj. co do pytania numer 6), a w punkcie 4 zasądził od organu na rzecz skarżącego kwotę 100 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Pismem z dnia 12 stycznia 2025 r. skarżący, na podstawie art. 3a i art. 4 ustawy Prawo prasowe, zwrócił się do organu o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy w państwa szkole uczy matematyki pani Michalska?;
2. Jaka jest średnia ocen z matematyki w klasach przez niąuczonych?;
3. Jaka jest średnia ocen z matematyki w klasach innych niż przez niąuczonych?;
4. Jaka jest średnia ocen z innych przedmiotów w klasach przez niąuczonych?;
5. Czy jest faktem, że w klasach przez niąuczonych ponad 60 osób jest zagrożonych niezdaniem do następnej klasy z powodu wyników z jej przedmiotu? Ile osób uczęszcza do tych klas?;
6. Ile osób w klasach nieuczonych przez nią ma zagrożenie niezaliczeniem matematyki? Ile jest w tych klasach uczniów?;
7. Co jest powodem różnic w sytuacji klas uczonych i nieuczonych przez panią Michalską?;
8. Jaka jest reakcja dyrekcji szkoły na powyższą sytuację?

W odpowiedzi na powyższy wniosek organ udzielił skarżącemu następujących odpowiedzi:

1. Pani Michalska jest nauczycielem w ww. szkole;

2. W zakresie pytań 2 oraz 3 organ wskazał, że z uwagi na ochronę danych osobowych nie jest możliwe podanie szczegółowych statystyk dotyczących tej nauczycielki, niemniej jednak poinformował także, że jej wyniki nie odbiegają w sposób znaczący od wyników innych nauczycieli tego przedmiotu w ww. szkole. Jednocześnie organ podkreślił, że ww. nauczycielka w dniu 9 października 2024 r. odebrała od starosty bieruńsko-lędzińskiego nagrodę dla nauczycieli, którzy wyróżniają się szczególnymi osiągnięciami dydaktyczno-wychowawczymi, które wyrażają się m.in. w bardzo dobrych wynikach nauczania, wynikach osiągniętych przez uczniów podczas egzaminów zewnętrznych i podejmowaniu innych działań na rzecz oświaty – wykraczających poza zwykłą działalność placówki;

3. Odnosząc się do punktu 4 wniosku organ podał, że taka statystyka nie jest przez szkołę prowadzona i w związku z tym w ocenie dane te stanowią informację przetworzoną; organ wezwał skarżącego do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego w terminie 7 dni od otrzymania tego pisma;

4. W zakresie pytań 5 i 6 organ poinformował, że uczniom na koniec półrocza będą wystawiane oceny semestralne, które nie przesądzają o braku promocji do następnej klasy, a zatem liczba uczniów „zagrożonych” uczonych przez ww. nauczycielkę, czy też przez innych nauczycieli tego przedmiotu wynosi 0;

5. W nawiązaniu zaś do punktu 7 i 8 wniosku organ powtórzył, że wyniki wymienionej we wniosku nauczycielki nie odbiegają znacząco od średniej innych nauczycieli, a zatem dyrekcja nie musiała reagować w tym zakresie, tym bardziej, że jest to nauczycielka, która otrzymała wyróżnienie za swoje osiągnięcia pedagogiczne.

W pozostałym zakresie organ odmówił udostępnienia informacji publicznej wydając decyzję w oparciu o art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Następnie dodatkowo pismem z dnia 3 marca 2025 r. organ wskazał, że ilość uczniów w klasach nieuczonych przez ww. nauczycielkę wynosi 328.

W dniu 25 stycznia 2025 r. skarżący wywiódł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę na bezczynność organu w zakresie udzielenia informacji publicznej i wniósł o stwierdzenie bezczynności organu w zakresie pytania nr 3, 4 i 6 (pytanie nr 2) zadanych w dniu 12 stycznia 2025 r. oraz o zasądzenie od organu na rzecz skarżącego kosztów postępowania z uwzględnieniem kosztów dojazdu na rozprawę, w przypadku jej wyznaczenia.

W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że choć organ udzielił mu odpowiedzi w zakresie pytania nr 1, 5 i części pierwszej pytania 6 oraz wydał decyzję w zakresie odmowy udzielenia informacji publicznej co do pytania nr 2 (co stanowi przedmiot odrębnego postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym), to jednocześnie nie udzielił odpowiedzi na pytania nr 3, 4 i 6 w zakresie pytania drugiego. Co do punktu 4 wniosku skarżący wskazał, że jego zdaniem wbrew twierdzeniom organu, dysponuje on przywołaną tam informacją, a co więcej w ocenie skarżącego nie jest to informacja o charakterze przetworzonym, gdyż zbiorcze statystyki co do każdej klasy i każdego przedmiotu w danej klasie są sporządzane i przetwarzane na potrzeby samego przedmiotu i są omawiane podczas konferencji klasyfikacyjnej na koniec każdego semestru oraz są automatycznie i na bieżąco wyliczane w systemie informatycznym LIBRUS. Dlatego w ocenie skarżącego nie ma podstaw do wzywania go do wykazania interesu prawnego w uzyskaniu tej informacji. W związku z powyższym skarżący podniósł, że organ pozostaje w nieuzasadnionej zwłoce w tym zakresie.

Następnie skarżący wskazał, że pytania nr 7 i 8 jako odnoszące się do sfery oceny, a nie faktów nie stanowią informacji publicznej, a więc przedmiotem jego skargi jest brak odpowiedzi na pytania nr 3, 4 i częściowo pytanie nr 6, które stanowią pytania o informacje o charakterze publicznym.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wskazując, że udzielił odpowiedzi na pytanie nr 3 informując skarżącego, że wyniki nauczycielki, której dotyczyło zapytanie nie odbiegają od wyników pozostałych nauczycieli matematyki. Z kolei co do pytania nr 4 wezwano skarżącego do wskazania szczególnego interesu publicznego, bowiem zdaniem organu informacja żądana w tej części wniosku stanowi informację przetworzoną. Natomiast co do drugiej części pytania nr 6 organ przyznał, że nie udzielono na nie odpowiedzi, gdyż stanowiła ona ciąg myślowy pierwszej części zapytania zawartego w tym punkcie wniosku. Organ poinformował jednak, że w dniu 3 marca udzielił mailowo odpowiedzi na drugą część pytania z punktu 6 wniosku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w punkcie 1 wyroku z dnia 20 maja 2025 r., sygn. akt III SAB/GI 74/25 stwierdził, że organ dopuścił się bezczynności bez rażącego naruszenia prawa w zakresie pytań numer 3 i 4 wniosku,

w punkcie 2 zobowiązał organ do rozpatrzenia wniosku w zakresie pytań numer 3 i 4 w terminie 14 dni od dnia zwrotu akt z prawomocnym orzeczeniem, w punkcie 3 oddalił skargę w pozostałym zakresie (tj. co do pytania numer 6), a w punkcie 4 zasądził od organu na rzecz skarżącego kwotę 100 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji stwierdził, że skarżący słusznie zarzuca, że w piśmie z 24 stycznia 2025 r. organ bezpodstawnie uchylił się od odpowiedzi na pytania nr 3 i 4 jego wniosku, bowiem jako organ nadzoru pedagogicznego w podlegającej mu placówce powinien dysponować informacjami o średnich ocenach z danego przedmiotu, danego nauczyciela, w danej klasie. Jeżeli zaś organ dysponuje tymi informacjami, które mają walor informacji publicznych, to powinien je udostępnić. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyjaśnił bowiem, że zgodnie z art. 6 pkt 4 lit. c ustawy o dostępie do informacji publicznej treść ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej podlega udostępnieniu jako informacja publiczna.

Tymczasem w niniejszej sprawie, jak przypomniał Sąd I instancji, organ udzielając wymijającej informacji, w ogóle nie odpowiedział na pytanie nr 3, a odnośnie do pytania nr 4 wskazał, że pytanie dotyczy informacji przetworzonej, wobec czego wezwał skarżącego do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego w terminie 7 dni. Skarżący niezwłocznie udzielił na to wezwanie odpowiedzi, po czym organ nie zajął w sprawie żadnego stanowiska mimo, że – jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach - miał obowiązek udzielić informacji lub wydać decyzję odmawiającą jej udzielenia.

Wobec powyższego Sąd I instancji stwierdził, że zarzut bezczynności organu odnośnie do braku odpowiedzi na pytania nr 3 i 4 jest oczywisty i w pełni uzasadniony. Z kolei odnośnie do pytania nr 6, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zauważył, że organ w piśmie z dnia 24 stycznia 2025 r. udzielił odpowiedzi, którą uzupełnił w piśmie z dnia 3 marca 2025 r., co czyni zobowiązanie organu do rozpatrzenia wniosku w tym zakresie zbytecznym.

W tym stanie rzeczy Sąd I instancji stwierdził bezczynność organu w zakresie rozpoznania pytań nr 3 i 4 wniosku, uznając jednocześnie, że bezczynność ta nie miała charakteru rażącego naruszenia prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zobowiązał organ do rozpatrzenia wniosku w zakresie pytań nr 3 i 4 w

terminie 14 dni od dnia zwrotu akt z prawomocnym orzeczeniem i zasądził na rzecz skarżącego poniesione koszty postępowania w kwocie 100 zł.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł organ i oświadczając, że nie wnosi o przeprowadzenie rozprawy, a o rozpoznanie skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym oraz wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz o zasądzenie kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego, zarzucił zaskarżonemu rozstrzygnięciu naruszenie:

1. art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. c ustawy o dostępie do informacji publicznej, poprzez błędne uznanie, że dane o średnich ocenach uczniów stanowią informację prostą, podczas gdy w rzeczywistości są one informacją przetworzoną, wymagającą dodatkowego opracowania oraz zaangażowania zasobów kadrowych i technicznych;

2. art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 4 pkt 1, poprzez nieuwzględnienie, że dane o średnich ocenach uczniów są danymi osobowymi nauczycieli podlegającymi ochronie, a ich ujawnienie może prowadzić do naruszenia prawa do prywatności osób niepełniących funkcji publicznych;

3. naruszenie art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, poprzez błędne przyjęcie, że organ (szkoła) „posiada” informację w rozumieniu przepisów, mimo że dane o średnich ocenach nie istnieją jako gotowy dokument i wymagają dodatkowego wygenerowania w odpowiedzi na konkretny wniosek, co wykracza poza zwykłe czynności administracyjne szkoły;

4. naruszenie art. 133 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, poprzez zaniechanie wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy, polegające na braku ustalenia czy szkoła posiada żądane zestawienia średnich ocen uczniów lub czy ma techniczne i organizacyjne możliwości ich wygenerowania. Sąd nie zbadał, czy informacje te znajdują się w zasobach organu w formie gotowej do udostępnienia, czy też ich pozyskanie wymaga przetworzenia danych;

5. naruszenie art. 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, poprzez niepodjęcie działań zmierzających do uzupełnienia materiału dowodowego, w szczególności poprzez niezobowiązanie organu do przedstawienia wyjaśnień lub dokumentów pozwalających ustalić, czy żądane informacje są dostępne w formie prostej czy przetworzonej.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ skarżący kasacyjnie podkreślił, że wbrew stanowisku przyjętemu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, średnie ocen uczniów nie stanowią informacji prostej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż nie są to dane gotowe, powszechnie dostępne ani upubliczniane z urzędu. Organ skarżący kasacyjnie wskazał, że pozyskanie tych informacji wymaga wygenerowania odpowiednich zestawień w systemie elektronicznym, często po uprzednim określeniu parametrów takich jak: klasa, przedmiot, zakres czasowy, czy forma zestawienia. Organ skarżący kasacyjnie podkreślił, że proces ten angażuje personel szkoły i wykracza poza zwykłe czynności administracyjne.

Następnie organ skarżący kasacyjnie wskazał, że zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej obowiązek udostępnienia informacji publicznej dotyczy danych znajdujących się w posiadaniu organu, a szkoła choć przechowuje dane źródłowe w systemie LIBRUS, to nie dysponuje gotowym zestawieniem średnich ocen. Organ skarżący kasacyjnie wyjaśnił, że sporządzenie takiego dokumentu wymaga wykonania specjalnej operacji na danych, co jego zdaniem potwierdza ich przetworzony charakter.

Ponadto, organ skarżący kasacyjnie podniósł, że Sąd I instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w zakresie ustalenia czy szkoła w ogóle posiada żądane zestawienia średnich ocen uczniów lub czy ma techniczne i organizacyjne możliwości ich wygenerowania. Nie zbadał czy dane te znajdują się w zasobach szkoły w formie gotowej do udostępnienia, czy też ich pozyskanie wymaga przetworzenia informacji. Tymczasem zgodnie z art. 133 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd ma obowiązek wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy, a na podstawie art. 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, może zobowiązać organ do przedstawienia stosownych wyjaśnień lub dokumentów. Zaniechanie Sądu I instancji w tym zakresie w ocenie organu skarżącego kasacyjnie stanowi uchybienie procesowe, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, prowadząc do błędnego zakwalifikowania żądanych informacji jako prostych.

Organ skarżący kasacyjnie dodał także, że dane dotyczące średnich ocen odnoszą się do pracy nauczycieli, w tym stosowanych przez nich metod oceniania, a więc upublicznienie tych informacji w jego ocenie może naruszać prawo nauczycieli

do prywatności i ochrony ich danych osobowych, w tym poufności przyjętych procedur pedagogicznych.

Organ skarżący kasacyjnie wskazał także, że żaden przepis prawa oświatowego nie nakłada obowiązku prowadzenia jednolitej klasyfikacji ocen ani ujednoliczonego sposobu obliczania średnich. Statystyki te mogą być obliczane różnymi metodami, co czyni każdą próbę ich ujednoczenia i publikacji subiektywną interpretacją. W ocenie organu skarżącego kasacyjnie udostępnienie takich danych mogłoby wprowadzać w błąd co do rzeczywistej efektywności dydaktycznej nauczycieli oraz prowadzić do nieuzasadnionych porównań.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżący wniósł o wyznaczenie rozprawy, odrzucenie skargi kasacyjnej lub w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku o jej oddalenie oraz o zasądzenie od organu skarżącego kasacyjnie na rzecz skarżącego kosztów postępowania z uwzględnieniem kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu kasacyjnym, w tym kosztów dojazdu na rozprawę. Skarżący podniósł, że w skardze kasacyjnej bezpodstawnie wywodzi się, że organ nie pozostawał w zwłoce, mimo że faktycznie nie udzielił odpowiedzi na ww. pytania wniosku, jak i nie wydał decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, nie badając nawet, jaki zakres informacji posiada i jaki jest w stanie udostępnić.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj.: Dz.U. z 2026 r., poz. 143) - zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny 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 sądowoadministracyjnego. 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.

Ze względu na sposób skonstruowania skargi kasacyjnej w niniejszej sprawie, należy przypomnieć, że 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. Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej oznacza również związanie 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. Z faktu związania Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej wynika wykluczenie możliwości domniemywania intencji strony składającej ten środek zaskarżenia, konkretyzowania jego zarzutów, czy też uzupełniania występujących w nim braków dotyczących podstaw skargi kasacyjnej i ich uzasadnienia.

Ze względu na wymogi konstrukcyjne skargi kasacyjnej, ich sporządzenie zostało powierzone profesjonalnym podmiotom, których fachowość powinna gwarantować prawidłowe skonstruowanie zarzutów, zgodnie z przepisami p.p.s.a. Do autora skargi kasacyjnej należy zatem wskazanie konkretnych przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, które w jego ocenie naruszył Sąd I 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 I instancji. Podkreślić należy, że zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w uchwale pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, „Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które - zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną - zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny (...) obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych”. Naczelny Sąd Administracyjny tylko wtedy może uczynić zadość temu obowiązkowi, gdy wnoszący skargę kasacyjną poprawnie określi, jakie przepisy jego zdaniem naruszył wojewódzki sąd administracyjny i na czym owo naruszenie polegało.

Skarga kasacyjna w niniejszej sprawie została sporządzona niestarannie, a zwłaszcza nie sprecyzowano w niej podstaw kasacyjnych, o jakich stanowi art. 174 p.p.s.a. ze wskazaniem, czy w ocenie wnoszącego skargę kasacyjną miało miejsce

naruszenie prawa materialnego, przez błędną jego wykładnię, czy też niewłaściwe zastosowanie wskazanych w nich przepisów, czy naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, czy też naruszenie zarówno prawa materialnego, jak i przepisów postępowania. Skarga kasacyjna nie przyporządkowuje zarzutów do konkretnego punktu art. 174 p.p.s.a. W świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego brak ten nie uzasadnia wprawdzie stwierdzenia, że skarga kasacyjna nie spełnia ustawowych wymogów określonych w art. 176 p.p.s.a. i podlega odrzuceniu (por. wyrok NSA z dnia 11 maja 2006 r., II FSK 684/05, LEX nr 273665), nie stanowi jednak wypełnienia koniecznego wymogu profesjonalizmu we wnoszeniu skargi kasacyjnej przez profesjonalnego pełnomocnika i w znacznym stopniu determinuje wynik kontroli instancyjnej.

Poza wskazaną wyżej kwestią niewypełnienia przez autora skargi kasacyjnej obowiązku oznaczenia podstaw kasacyjnych poprzez wskazanie konkretnego naruszenia, czy to z podstawy art. 174 pkt 1 p.p.s.a. jako naruszenia prawa materialnego, poprzez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, czy z podstawy art. 174 pkt 2 p.p.s.a. jako naruszenia przepisów procesowych, z uwagi na treść powyższych zarzutów przypomnienia wymaga to, że przez podstawę kasacyjną, regulowaną zresztą przez art. 174 p.p.s.a., należy rozumieć konkretny przepis prawa, którego naruszenie przez Sąd I instancji zarzuca skarga kasacyjna, a warunek przytoczenia podstawy zaskarżenia i ich uzasadnienia nie jest spełniony, gdy skarga kasacyjna zawiera wywody zmuszające Sąd kasacyjny do domyślenia się, który przepis skarżący miał na uwadze, podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego lub procesowego. Naruszony przez Sąd I instancji przepis musi być wyraźnie wskazany, gdyż w przeciwnym razie ocena zasadności skargi kasacyjnej nie jest możliwa. Naczelny Sąd Administracyjny jest związany granicami skargi kasacyjnej i nie ma w związku z tym kompetencji do dokonywania za wnoszącego skargę kasacyjną wyboru, który przepis prawa został naruszony i dlaczego. Stanowi to powinność autora skargi kasacyjnej, który jest profesjonalnym pełnomocnikiem strony (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2008 r., II FSK 557/07; Lex nr 422065; wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014 r., II GSK 1669/12, LEX nr 1450654; wyrok NSA z dnia 14 marca 2013 r., I OSK 1799/12, LEX nr 1295809; wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2014 r., II OSK 1977/12, LEX nr 1502246). Tymczasem organ skarżący kasacyjnie przywołuje przepisy, których naruszenie zarzuca Sądowi I instancji w sposób nieprecyzyjny, bowiem nie dostrzega chociażby, że „art. 4 pkt 1” ustawy z

dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj.: Dz.U. z 2022 r., poz. 902) – dalej: u.d.i.p., w ogóle nie istnieje, gdyż art. 4 u.d.i.p. dzieli się na 3 ustępy i dopiero ust. 1 dzieli się na 5 punktów. Nie dostrzega także, że art. 133 p.p.s.a. dzieli się na trzy paragrafy, a art. 106 na sześć paragrafów. Powyższe uchybienia również wpływają na ocenę wywiezionej w sprawie skargi kasacyjnej.

Niezależnie od powyższego, przechodząc do analizy i oceny sformułowanych w skardze kasacyjnych zarzutów naruszenia przepisów u.d.i.p. o charakterze materialnoprawnym, wskazać należy, że wszystkie trzy zarzuty nie mogły odnieść skutku z uwagi na ich błędną konstrukcję. Na podstawie częściowo nieprecyzyjnie sformułowanych zarzutów naruszenia przepisów u.d.i.p., tj. art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. c, art. 5 ust. 2, czy „art. 4 pkt 1” u.d.i.p. organ skarżący kasacyjnie podnosi bowiem błędne w jego ocenie zakwalifikowanie przez Sąd I instancji żądanej przez skarżącego informacji dotyczącej średnich ocen uczniów jako prostych, gdy jego zdaniem w rzeczywistości stanowią one informację przetworzoną. Ponadto organ skarżący kasacyjnie zarzuca pominięcie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, że dane te „są danymi osobowymi nauczycieli podlegającymi ochronie, a ich ujawnienie może prowadzić do naruszenia prawa do prywatności osób niepełniących funkcji publicznych”, a także błędne przyjęcie, że organ posiada ww. informacje jako gotowy dokument i zignorowanie tym samym, że ich pozyskanie wymaga podjęcia przez organ dodatkowych czynności.

O nieskuteczności omawianych zarzutów świadczy zatem przede wszystkim, poza brakiem precyzji w ich formułowaniu, ich treść, która ewidentnie wskazuje na to, że organ skarżący kasacyjnie na ich podstawie kwestionuje ustalenia i oceny w zakresie stanu faktycznego sprawy upatrując wadliwości działania Sądu I instancji w niewłaściwej ocenie treści konkretnego dokumentu i płynących stąd konsekwencjach, tj. ocenie części wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej. Tego rodzaju oceny i ustalenia można natomiast kwestionować zarzutami naruszenia przepisów postępowania. Zgodnie z ugruntowanymi poglądami prezentowanymi w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego niedopuszczalne jest zastępowanie zarzutu naruszenia przepisów postępowania, zarzutem naruszenia prawa materialnego i za jego pomocą kwestionowanie ustaleń faktycznych. Próba zwalczania ustaleń faktycznych poczynionych przez sąd pierwszej instancji nie może nastąpić przez zarzut naruszenia prawa materialnego (zob. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., I OSK 2747/12, LEX nr 1269660; wyrok NSA z dnia 6 marca 2013

r., II GSK 2327/11, LEX nr 1340137). Ocena zarzutu naruszenia prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie konkretnego stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., II GSK 2328/11, LEX nr 1340138; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., II GSK 2173/11, LEX nr 1358369). Jeżeli strona skarżąca kasacyjnie uważa, że ustalenia faktyczne są błędne, to zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędne zastosowanie jest co najmniej przedwczesny, zaś zarzut naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię – niezasadny. Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może opierać się na wadliwym (kwestionowanym przez stronę) ustaleniu faktu (zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., II GSK 2391/11, LEX nr 1296051). Dlatego przede wszystkim z tego powodu omawiane zarzuty okazały się niezasadne.

Z kolei na podstawie zarzutu naruszenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach „art. 133” p.p.s.a., autor skargi kasacyjnej zarzuca Sądowi I instancji zaniechanie wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy, polegające na braku ustalenia czy szkoła posiada żądane zestawienia średnich ocen uczniów lub czy ma techniczne i organizacyjne możliwości ich wygenerowania. Organ skarżący kasacyjnie podniósł, że Sąd I instancji nie zbadał, czy informacje te znajdują się w zasobach organu w formie gotowej do udostępnienia, czy też ich pozyskanie wymaga przetworzenia danych. Zarzut ten także nie mógł jednak odnieść skutku.

Abstrahując od nieprecyzyjnego sformułowania ww. zarzutu i przyjmując, że intencją autora skargi kasacyjnej było wytknięcie Sądowi I instancji naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a. przypomnienia wymaga, że zgodnie z ww. przepisem „Sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy (...)”. Wyjaśnić więc należy, że orzekanie „na podstawie akt sprawy” oznacza to, że sąd w procesie kontroli sądownoadministracyjnej bierze pod uwagę okoliczności, które z akt tych wynikają. Podstawą orzekania przez sąd administracyjny jest zatem materiał dowodowy zgromadzony przez organ administracji publicznej w toku postępowania przed tym organem oraz przed sądem (uwzględniając treść art. 106 § 3 p.p.s.a.). Wskazany wyżej przepis mógłby zostać naruszony, gdyby sąd wyszedł poza ten materiał i dopuścił na przykład dowód z przesłuchania świadków. Obowiązek wydania wyroku na podstawie akt sprawy oznacza bowiem jedynie zakaz wyjścia poza materiał znajdujący się w aktach sprawy (por. wyrok NSA z dnia 7 marca 2013 r., II GSK

2374/11, LEX nr 1296049). Należy przy tym odróżnić poddanie sądowej kontroli działalności administracji publicznej na podstawie innego materiału niż akta sprawy od wydania wyroku na podstawie akt sprawy, z przyjęciem np. odmiennej oceny materiału dowodowego zawartego w tych aktach (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2012 r., I OSK 1749/11, LEX nr 1145067). Co istotne, przepis art. 133 § 1 p.p.s.a. nie może służyć kwestionowaniu oceny materiału dowodowego, jak i ustaleń i oceny ustalonego w sprawie stanu faktycznego, dokonanych przez Sąd I instancji, do czego zmierza organ skarżący kasacyjnie na podstawie omawianego zarzutu uzasadniając go zaniechaniami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w zakresie wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy, polegającymi w jego ocenie na braku ustalenia czy szkoła posiada żądane zestawienia średnich ocen uczniów lub czy ma techniczne i organizacyjne możliwości ich wygenerowania (por. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., I OSK 1350/11, LEX nr 1149159; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2011 r., II OSK 1609/10, LEX nr 1132105). Do naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a. dochodzi wówczas, gdy sąd oddali skargę, mimo niekompletnych akt sprawy, gdy pominie istotną część tych akt, gdy przeprowadzi postępowanie dowodowe z naruszeniem przesłanek wskazanych w art. 106 § 3 p.p.s.a. oraz gdy oprze orzeczenie na własnych ustaleniach, tzn. dowodach lub faktach, nieznajdujących odzwierciedlenia w aktach sprawy, o ile nie znajduje to umocowania w art. 106 § 3 p.p.s.a. Z przepisu tego wynika więc nakaz wyprowadzania oceny prawnej na gruncie faktów i dowodów znajdujących odzwierciedlenie w aktach sprawy (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 2010 r., I FSK 497/09, LEX nr 594014; wyrok NSA z dnia 19 października 2010 r., II OSK 1645/09, LEX nr 746707; wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 763/12, LEX nr 1219174). Sąd I instancji analizując i oceniając w niniejszej sprawie znajdujące się w aktach dokumenty, w tym wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej oraz odpowiedzi organu na ww. żądanie, nie mógł naruszyć art. 133 § 1 p.p.s.a., a więc zarzut naruszenia tego przepisu nie mógł odnieść skutku.

Natomiast w odniesieniu do zarzutu naruszenia „art. 106” p.p.s.a., ponownie nieprecyzyjnie sformułowanego, przy przyjęciu, że autor skargi kasacyjnej usiłuje na jego podstawie zarzucić Sądowi I instancji naruszenie art. 106 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym „Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie”,

podkreślenia wymaga, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym, jak już wskazano, kontrola aktów administracyjnych odbywa się na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 p.p.s.a.), a zatem co do zasady nie jest możliwe prowadzenie postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym, który kontrolę legalności opiera na materiale dowodowym zgromadzonym w postępowaniu przed organem administracji wydającym zaskarżoną decyzję. Przeprowadzenie dowodu z dokumentu jest niezbędne, jeżeli bez tego dokumentu nie jest możliwe rozstrzygnięcie istniejących w sprawie wątpliwości. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem dopuszczenie dowodu z dokumentu jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu (por. wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r., II OSK 840/11, LEX nr 1252207; wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2015 r., II OSK 2501/15). Podkreślenia przy tym wymaga, w związku z treścią omawianego zarzutu, że przepis artykułu 106 § 3 p.p.s.a. również nie służy zwalczaniu ustaleń faktycznych, z którymi strona się nie zgadza (por. wyrok NSA z dnia 25 lutego 2016 r., II OSK 1592/14; wyrok NSA z dnia 25 października 2015 r., I OSK 300/14; wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., II FSK 1306/08, LEX nr 558886). W związku z powyższym wbrew argumentacji organu skarżącego kasacyjnie Sąd I instancji nie miał obowiązku wzywania organu do przedstawienia wyjaśnień lub dokumentów „pozwalających ustalić”, czy żądane przez skarżącego informacje są dostępne w formie prostej, czy przetworzonej. Nie było to także niezbędne do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, którą Sąd I instancji rozpoznawał bazując na dokumentach zgromadzonych, a następnie przekazanych przez organ w aktach administracyjnych sprawy. Dlatego też zarzut naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. również nie mógł zostać uznany za skutecznie podniesiony.

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

O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

*Krysik Kinga*  
Kinga Krysik