



Warszawa, 02-02-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.6060.1.2026.DR/MC

Naczelnny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem:

Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego we Wrocławiu

ePUAP

Skarżący kasacyjnie:

Rzecznik Praw Obywatelskich

REGON: 012093073

/RPO/SkrytkaESP

Organ:

Komendant Miejski Policji w Legnicy

/adres w aktach sprawy/

Skarżący:

[REDACTED]

/adres w aktach sprawy/

sygn. akt IV SAB/Wr 1008/25

Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 173 § 1 i 2 p.p.s.a.¹ w zw. z art. 14 pkt 6 uRPO², **zaskarżam w całości** wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2025 r., sygn. akt IV SAB/Wr 1008/25, oddalający skargę [REDAKTOWANE] na bezczynność Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Zaskarżonemu wyrokowi **zarzucam** naruszenie prawa materialnego w rozumieniu art. 174 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. poprzez błędną wykładnię art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.d.i.p.³ i niewłaściwe zastosowanie art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret pierwsze u.d.i.p. oraz niezastosowanie art. 5 ust. 2 zd. drugie u.d.i.p., co polegało na tym, że Sąd *meriti* wywiódł, że protokoły przesłuchania świadków oraz notatki sporządzone w postępowaniach dyscyplinarnych policjantów nie stanowią informacji publicznej z uwagi na to, że nie należą do kategorii dokumentów urzędowych wymienionych w zastosowanej normie prawnej, która błędnie uczyniona została jednym z wzorców kontroli (tj. w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret pierwsze u.d.i.p.), pomimo tego, że przepis, w którym zawiera się zastosowana norma prawna (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p.) nie zawiera definicji zakresowej dokumentów urzędowych, lecz ich otwarty katalog, wymagający z woli ustawodawcy dopiero dookreślenia w toku orzecznictwa sądów administracyjnych w odniesieniu do innych praw i wolności jednostki, w tym prawa do prywatności limitowanego w przypadku funkcjonariuszy publicznych wprost treścią art. 5 ust. 2 zd. drugie u.d.i.p., co w konsekwencji skutkowało oddaleniem skargi.

W związku z tym **wnoszę o** uchylenie zaskarżonego wyroku w całości na podstawie art. 188 p.p.s.a., rozpoznanie skargi i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty.

W przypadku, gdyby Sąd uznał, że w rozpoznawanej sprawie mogą wystąpić ograniczenia w dostępie do informacji publicznej określone w art. 5 u.d.i.p., a mogące powodować, że w sprawie nie jest możliwe udostępnienie treści dokumentu odpowiednio zanonimizowanego po usunięciu elementów podlegających ochronie, a więc uzasadniające wydanie decyzji odmownej, **wnoszę o** uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu na podstawie art. 185 § 1 w zw. z art. 190 p.p.s.a., celem zbadania możliwości wystąpienia tych ograniczeń, a dalej również

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), powoływana jako: p.p.s.a.

² Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), powoływana jako: uRPO.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), powoływana jako: u.d.i.p. lub ustawa dostępową.

podstaw do ewentualnego stwierdzenia beczynności organu w wydaniu decyzji administracyjnej.

Jednocześnie, na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a., **wnoszę o** rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny i przedmiot sporu

Skarżący w dniu 27 czerwca 2025 r. wystąpił do Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej zawierającym żądanie podzielone na trzy punkty. Pismem z dnia 10 lipca 2025 r. (znak: OIN-062-4/2025) Organ udostępnił informacje żądane w punkcie 2 i 3 wniosku. Jednocześnie Komendant Miejski Policji w Legnicy nie udostępnił informacji żądanych w punkcie 1 wniosku, który dotyczył wybranych dokumentów sporządzonych w ramach postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przez Organ pod sygn. akt RPD-6/22 – tj. sześciu protokołów przesłuchania świadków będących funkcjonariuszami Policji oraz jednej notatki służbowej dotyczącej postawy funkcjonariusza Policji.

Komendant Miejski Policji w Legnicy umotywował przyjęty sposób załatwienia sprawy poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrażonym w wyrokach z dnia 27 czerwca 2025 r. w sprawach o sygn. akt III OSK 2017/24 oraz III OSK 2018/24) – wedle którego „protokoły przesłuchania świadków w postępowaniu dyscyplinarnym nie stanowią informacji publicznej”.

Spotkało się to ze sprzeciwem Skarżącego, który w dniu 28 sierpnia 2025 r. złożył skargę na beczynność Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek. Zarzucana beczynność miała dotyczyć wyłącznie niezałatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej w części dotyczącej pkt 1 żądania. Skarżący podnosił, że wbrew stanowisku Organu, nieudostępniona informacja ma walor informacji publicznej.

W toku postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu bezsporne było, że Komendant Miejski Policji w Legnicy jest organem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej na gruncie art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Przedmiotem sporu było jednak, czy protokoły przesłuchania świadków oraz notatki sporządzone w postępowaniach dyscyplinarnych Policjantów stanowią informację publiczną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu rozstrzygnął to zagadnienie w wyroku z dnia 4 grudnia 2025 r., sygn. akt IV SAB/Wr 1008/25, uznając, że żądane dokumenty nie mają waloru informacji publicznej i oddalił skargę.

II. Uzasadnienie zarzutów

W świetle art. 1 ust. 1 u.pol.⁴, Policja jest „umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Policja stanowi formację realizującą zadania publiczne w zakresie określonym w art. 1 ust. 2 i 3 u.pol., a jej działania mieszczą się w sferze spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.⁵. Funkcjonariusz Policji jest osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p., przez co sprawy związane z pełnieniem przez niego funkcji publicznej mają charakter spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.⁶

Jak bowiem orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05: „[s]prawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej”⁷.

Rola funkcjonariusza Policji w państwie i społeczeństwie wpisuje się w powyższe rozumienie funkcji publicznej, gdyż realizuje on zadania publiczne powierzone formacji, w której szeregi wchodzi. W ramach tych zadań posiada on własne kompetencje

⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2025 r. poz. 636 ze zm.), powoływana jako: u.pol.

⁵ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 7476/21 czy wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: we Wrocławiu z dnia 7 marca 2023 r., sygn. akt IV SAB/Wr 1077/22; w Gliwicach z dnia 14 czerwca 2023 r., sygn. akt III SAB/Gl 100/23 oraz z dnia 7 czerwca 2024 r., sygn. akt III SAB/Gl 369/24; w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2024 r., sygn. akt II SAB/Wa 218/24; w Rzeszowie z dnia 10 października 2024 r., sygn. akt II SAB/Rz 113/24.

⁶ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 7476/21 czy wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Rzeszowie z dnia 9 czerwca 2021 r., sygn. akt II SAB/Rz 24/21 oraz z dnia 2 września 2021 r., sygn. akt II SAB/Rz 80/21; w Kielcach z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt II SAB/Ke 3/23; we Wrocławiu z dnia 7 marca 2023 r., sygn. akt IV SAB/Wr 1077/22; w Kielcach z dnia 9 maja 2023 r., sygn. akt II SAB/Ke 18/23; w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2024 r., sygn. akt II SAB/Wa 218/24.

⁷ Wyrok wraz z uzasadnieniem opublikowano w: OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.

decyzyjne w ramach uprawnień przewidzianych w art. 15 ust. 1 w zw. z art. 14 u.pol., które wiążą się z szeroko pojmowanym władztwem publicznym i wymagają podporządkowania się poleceniom funkcjonariusza bądź poddania się dokonywanym przez niego czynnościom.

W odniesieniu do powyższego dostrzec należy, że sprawą publiczną w niniejszej sprawie są informacje (dane publiczne) o zachowaniu i postawie funkcjonariuszy Policji weryfikowanej podczas postępowania dyscyplinarnego, które udokumentowane zostały w kwalifikowanej formie. Informacje te mają znaczenie dla kształtowania opinii publicznej, w której polu zainteresowania częstokroć znajdują się funkcjonariusze Policji, jako osoby stojące na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego wyposażone m.in. w środki przymusu bezpośredniego, których stosowanie bywa przedmiotem debaty publicznej. Dlatego też standardy postępowania funkcjonariuszy tej formacji powinny być transparentne, co więcej – w ocenie Rzecznika – mogą zostać wzmocnione o ile będą podlegały społecznej kontroli w toku debaty publicznej, co stanowi istotę niezrealizowanego żądania dostępowego.

W tym miejscu warto odnieść się do tez Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyrażonych w wyroku z dnia 21 marca 2024 r. (skarga nr 10103/20) w sprawie Sieć Obywatelska Watchdog Polska przeciwko Polsce⁸). Zwrócono w nim uwagę na to, że „definicja tego, co może stanowić przedmiot interesu publicznego, będzie zależeć od okoliczności danej sprawy. Interes publiczny odnosi się do spraw, które wpływają na opinię publiczną w takim stopniu, że może ona w uzasadniony sposób się nimi zainteresować, które przyciągają jej uwagę lub które dotyczą jej w znacznym stopniu, w szczególności w zakresie, w jakim wpływają na dobrobyt obywateli lub życie społeczności. Dotyczy to również spraw, które mogą wywołać znaczne kontrowersje, które dotyczą ważnej kwestii społecznej lub które wiążą się z problemem, co do którego opinia publiczna byłaby zainteresowana uzyskaniem informacji”⁹.

Na tym tle przyjąć należy, że Sąd *meriti* – rozstrzygając o zgodności z prawem działania organu – w toku wykładni art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy dostępowej błędnie pominął art. 1 ust. 1 tej ustawy, tracąc tym samym z pola widzenia, że żądane informacje stanowią informację publiczną i co do zasady podlegają udostępnieniu, a limitowaniu może jedynie podlegać treść lub postać dokumentów stanowiących nośnik danych

⁸ A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, komentarz do art. 1, teza 28 [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX/el. 2025.

⁹ § 52 uzasadnienia przywołanego wyroku. Wyrok wraz z uzasadnieniem dostępny w bazie HUDOC w wersji anglojęzycznej (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-231616> - dostęp: 15.01.2026 r.) oraz polskojęzycznej w oficjalnym przekładzie Ministerstwa Cyfryzacji (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-240324> - dostęp: 15.01.2026 r.).

publicznych, ale wówczas jedynie z konkretnych przyczyn określonych ustawą. Przepis ten stanowi bowiem konkretyzację ustawową nie tylko samego prawa dostępowego (art. 61 ust. 1-2 Konstytucji RP), ale również art. 54 ust. 1 Ustawy Zasadniczej i wspólną zasadę ustrojową europejskich demokratycznych porządków prawnych, wyrażoną w art. 10 ust. 1 EKPCz¹⁰. W konsekwencji jest on punktem wyjścia dla wykładni pozostałych przepisów ustawy dostępowej, w kontekście jej roli w procesach przepływu i wymiany informacji o sprawach publicznych, kształtowania opinii publicznej i inicjowania debaty publicznej, oraz odpowiedniego wyważenia wolności i praw w jej toku, dlatego też wynikające z ustawy dostępowej prawa winny być postrzegane szerzej, tj. jako trwały element ustrojowy państw demokratycznych.

Brak jednoznacznego rozstrzygnięcia w tym zakresie przed przejściem do kolejnego etapu kontroli legalności działania organu wprost przyczynił się więc do tego, że WSA nie dostrzegł, iż dokumenty urzędowe będące substratem materialnym (nośnikiem) danych publicznych mogą przybierać zróżnicowane formy prawne, i właśnie dlatego ich katalog pozostaje w ustawie otwarty, co wyraża zwrot kwalifikowany w języku prawnym¹¹: „w szczególności”, który ustawodawca celowo wbudował w strukturę normatywną art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a), uwalniając ten przepis od definicji zakresowej i pozostawiając w ten sposób przestrzeń dla orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach indywidualnych¹². Jak bowiem powiedziano wyżej – podstawową zasadą ustawy dostępowej jest jawność, w kierunku której co do zasady należy podążać w wykładni ustawy dostępowej. Dlatego też wyliczenie wszystkich form prawnych dokumentów urzędowych, które podlegają udostępnieniu jest nie tylko niecelowe, ale i niemożliwe. Wolność pozyskiwania informacji jest bowiem „wolnością do”, a jej zakresu

¹⁰ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), powoływana jako: EKPCz lub Konwencja.

¹¹ Zob. § 153 ust. 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 20016 poz. 283 ze zm., dalej: ZTP), zgodnie z którym jeżeli nie jest możliwe sformułowanie definicji, o której mowa w ust. 1 lub 2, można objaśnić znaczenie danego określenia przez przykładowe wyliczenie jego zakresu, wyraźnie wskazując przykładowy charakter wyliczenia przez posłużenie się zwrotem: „w szczególności”.

¹² Taka konstrukcja normatywna omawianego przepisu powoduje innymi, że Sąd *meriti* powinien był orzec (rozstrzygnąć) w dalszej kolejności o ewentualnych, konkretnych przyczynach, dla których objęte wnioskiem dostępowym dane publiczne winny podlegać (lub nie) udostępnieniu co do treści lub postaci, a dopiero na samym końcu (po uzyskaniu odpowiedzi pozytywnej) – rozstrzygnąć kwestię tego, w jakim zakresie żądane dane powinny podlegać anonimizacji i czy w związku z tym w sprawie nie zaistniała przesłanka do wydania decyzji odmownej z uwagi na fakt, że nie jest możliwe udostępnienie treści dokumentu odpowiednio zanonimizowanego, po usunięciu elementów podlegających ochronie (co stało się podstawą drugiego z wywiedzionych zarzutów).

nie sposób wyliczyć, można jedynie – w ramach mechanizmu ważenia wolności i praw – określić jej granice w każdej jednostkowej sprawie.

W demokratycznym społeczeństwie podstawowym prawem jest wiedzieć i być informowanym o tym co i dlaczego czynią władze publiczne¹³. Z tego właśnie względu tak duże znaczenie ma powszechny, szeroki dostęp do informacji publicznej. Jak podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a także w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁴ – dostęp do informacji publicznej jest, z jednej strony, warunkiem świadomego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, a z drugiej, umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej¹⁵.

Z tych właśnie przyczyn to orzecznictwo odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu rozumienia pojęcia informacji publicznej¹⁶, co pociąga za sobą również pewne zobowiązanie wobec orzecznictwa sądowego – co najmniej w zakresie jego spójności, transparentności i braku arbitralności sądowej decyzji o odstąpieniu od utrwalonej linii orzeczniczej, ponieważ na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko brzmienie danego przepisu, ale także szereg innych czynników, do których należy ukształtowana w tej materii linia orzecznicza¹⁷.

Sądowy dialog w stosowaniu prawa z innymi składami orzeczniczymi jest trwałą cechą dyskursywności samego prawa – w sytuacji niejasności reguł i zasad prawnych uczestnik tego procesu nie musi opowiadać się za większością, ponieważ jest pełnoprawnym uczestnikiem argumentacji, ale jako podmiot wypowiadający się o prawach i obowiązkach stron postępowania sądowego musi odnieść się do tych argumentów, które już przedstawili inni pełnoprawni uczestnicy argumentacji w procesie sądowego

¹³ J.E. Stiglitz, *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, [w:] *Globalizing Right. The Oxford Amnesty Lectures*, red. U.J. Gibneya, Oxford–New York 2003, s. 115 i n.

¹⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 14 lutego 2013 r., II SAB/Kr 215/12; wyrok WSA w Krakowie z 23 kwietnia 2013 r., II SAB/Kr 31/13, wyrok WSA w Krakowie z 20 maja 2014 r., II SAB/Kr 104/14.

¹⁵ Wyrok TK z 15.10.2009 r. w sprawie K 26/08.

¹⁶ Nie bez przyczyny A. Piskorz-Ryń oraz J. Wyporska-Frankiewicz twierdzą, że „[w] praktyce stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej dokonanie ustalenia odnośnie do tego, czy informacja będąca przedmiotem wniosku stanowi informację publiczną, jest jednym z najtrudniejszych zadań związanych z udostępnieniem informacji publicznej. Nie można stawiać mu czoła bez analizy orzecznictwa sądów administracyjnych (zob. A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, komentarz do art. 1, teza 1 [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX/el. 2025.)”.

¹⁷ Zob. wyrok TK z 27 października 2010 r. w sprawie K 10/08.

stosowania prawa realizując dwa postulaty: 1) maksymalnego wykorzystania materiału decyzyjnego; oraz 2) maksymalnej koherencji¹⁸.

W niniejszej sprawie tak się jednak nie stało. Sąd *meriti* orzekł bowiem o tym, że dane objęte żądaniem dostępowym nie zostały utrwalone na dokumencie urzędowym, z tego tylko względu, że art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret pierwsze – nie pozwala na zakwalifikowanie objętych żądaniem dostępowym dokumentów do treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, zaś pozostałe jednostki redakcyjne badanego przepisu nie wymieniają wprost protokołów przesłuchania świadków oraz notatek sporządzonych w postępowaniach dyscyplinarnych Policjantów (zob. str. 4 uzasadnienia zd. ostatnie).

W tym założeniu, Sąd *meriti* ocenił w ślad za wyrokiem NSA z 27 czerwca 2025 r. w sprawie III OSK 2017/24, że „przyjęcie że do dokumentów urzędowych, wytworzonych w postępowaniu indywidualnym należy zaliczyć każdy dokument, nie odpowiadałoby sensowi regulacji art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.d.i.p. Katalog informacji publicznych z art. 6 u.d.i.p. spełnia w istocie istotną funkcję porządkującą, determinuje zakres danych typów informacji. Wprowadzenie katalogu informacji publicznej pozwala na uniknięcie każdorazowego badania przez organ zobowiązany do jej udzielenia czy wnioszek o udostępnienie informacji odnosi się w istocie do informacji publicznej. Pozostawienie szerokiej oceny, czy dana informacja jest objęta zakresem przedmiotowym art. 1 ust. 1 u.d.i.p., podmiotowi zobowiązanemu do jej udostępnienia mogłaby w praktyce stanowić utrudnienie w efektywnym korzystaniu z uprawnienia uregulowanego w u.d.i.p.”.

Po pierwsze, Sąd *meriti* swym wyrokiem w sposób nieuzasadniony odstąpił od ugruntowanego w orzecznictwie NSA stanowiska, że protokół przesłuchania w postępowaniu dyscyplinarnym ma charakter informacji publicznej udostępnianej co do treści i postaci jako dokument urzędowy¹⁹.

Tym samym nie tylko w sposób arbitralny i nieuzasadniony podzielił odosobniony pogląd, który wyrażony został w zaledwie trzech wyrokach²⁰ (zob. podobnie pismo

¹⁸ Por. Marek Zirk-Sadowski, Wprowadzenie [w:] Roland Dworkin, Imperium Prawa, Wolters Kluwer, Wyd. 2, str. XVII-XX.

¹⁹ Zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 22 marca 2019 r., sygn. akt III OSK 1280/17; 24 kwietnia 2020 r., sygn. akt III OSK 2901/19; 20 kwietnia 2021 r., sygn. akt III OSK 1023/21; 29 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 4515/21; 7 lutego 2023 r., sygn. akt III OSK 6643/21; z 8 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 7284/21.

²⁰ Por. przywołany w na s. 5 uzasadnienia zaskarżonego kasacyjnie orzeczenia wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2025 r., sygn. akt III OSK 2017/24 oraz nieprzytoczone, analogiczne wyroki sądu kasacyjnego wydane tego samego dnia w sprawach o sygn. akt III OSK 2018/24 i III OSK 2467/24.

Dyrektora BO z 22 sierpnia 2025 r., BO.511.19.2025 o niecelowości podjęcia uchwały abstrakcyjnej – k. 27 akt sprawy), ale przede wszystkim pominął sam fakt istnienia przeciwnej linii orzeczniczej względem przyjętej w wydawanym orzeczeniu oceny prawnej, co stanowi zaprzeczenie istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości w drodze systemowej kontroli legalności administracji publicznej i nakładanego na jej organy w toku tej kontroli obowiązku zachowania stabilności rozstrzygnięć ze względu na zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa.

Po drugie, wydane orzeczenie stanowi zwrot wstecz w kierunku próby zrekonstruowania cech generalnych „każdego” dokumentu urzędowego udostępnieniu, z którego zrezygnował sam ustawodawca. Próby takie są jednakże daremne, gdyż jak wskazano wyżej, już sama konstrukcja normatywna art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy dostępowej jest wolna od definicji zakresowej i celowo pozostawia przestrzeń dla identyfikowania i uzupełniania w toku orzecznictwa sądów administracyjnych (na gruncie spraw indywidualnych) kolejnych przejawów treści i postaci dokumentów urzędowych podlegających udostępnieniu w ramach mechanizmu wyważania wolności i praw.

Jak bowiem w wyroku z dnia 9 listopada 2001 r. w sprawie o sygn. akt K 13/07 stwierdził Trybunał Konstytucyjny, budowa tekstu prawnego w taki sposób, aby był on niedookreślony i nieostry otwiera swoisty pomost decyzyjny do szeroko rozumianego otoczenia normatywnego w imię elastycznego i słusznego rozstrzygania spraw (wymóg koherencji), a nie w kierunku tworzenia typologii, które decyzyjność pełnoprawnych uczestników argumentacji w sądowym stosowaniu prawa znoszą, jako ciężar tego procesu.

Z tej perspektywy nie powinno budzić wątpliwości, że art. 6 ustawy dostępowej przyjmuje jedynie subsydiarną rolę w stosunku do art. 1 ust. 1 tej ustawy, wskazując adresatom norm prawnych, jakie przykładowe informacje mają walor informacji publicznej, a jednocześnie wykluczając wątpliwości co do klasyfikowania tych informacji w kontekście pojęcia sprawy publicznej.

Nie prowadzi to jednak do konkluzji, iż „przyjęcie, że do dokumentów urzędowych, wytworzonych w postępowaniu indywidualnym należy zaliczyć każdy dokument, nie odpowiadałoby sensowi regulacji art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.d.i.p.”, a tym samym „nie można było [...] przyjąć publicznego charakteru żądanych we wniosku protokołów z przesłuchań świadków jako dokumentów znajdujących się w aktach postępowania dyscyplinarnego”.

Wprost przeciwnie. Skoro rolą art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.d.i.p. jest wskazanie treści i postaci dokumentu urzędowego, jako przykładowej informacji mającej walor informacji publicznej, to należy zakładać, że treść i postać dokumentu urzędowego w każdym wypadku dotyczy sprawy publicznej na gruncie art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Trudno wyobrazić sobie istnienie dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.d.i.p., który do spraw takich nie odnosi się w żadnym stopniu²¹.

RPO dostrzega, że zagadnienie to wiąże się z pojęciem „dokumentu wewnętrznego”, w tej jednak sprawie Sąd *meriti* nie odwołał się w żaden sposób to tego pojęcia. Nawet jednak jeśli podjąć próbę takiej analogii, to zachowując wymogi, o których powiedziano wyżej, tj.: 1) maksymalnego wykorzystania materiału decyzyjnego; oraz 2) maksymalnej koherencji – nie sposób będzie nie powrócić do przywołanego już wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 marca 2024 r. (skarga nr 10103/20), który ocenił, że odgórne przypisywanie charakteru „dokumentu wewnętrznego” określonym kategoriom dokumentów bez indywidualnego rozważenia żądania udostępnienia informacji publicznej pod kątem tego, czy dotyczy sprawy interesu publicznego, jest niedopuszczalne na gruncie art. 10 EKPCz²².

Podobnie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w toku którego – po wielokrotnych jednostkowych ocenach notatek służbowych funkcjonariuszy Policji, identyfikowanych jako dokumenty cechujące się oficjalnym charakterem, sporządzane przez osoby pełniące funkcje publiczne, oraz powiązane z zadaniami publicznymi tej formacji – oceniono, że dokumenty te mają charakter informacji publicznej udostępnianej co do treści i postaci²³.

Wreszcie odnotować należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu na poparcie swojego rozstrzygnięcia odwołał się do orzeczeń dotyczących nie protokołów przesłuchań świadków czy oficjalnych notatek służbowych funkcjonariuszy Policji,

²¹ Zob. przykładowo wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 listopada 2025 r., sygn. III OSK 2419/24, zob. też Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 września 2025 r., sygn. akt II SAB/Go 63/25.

²² Zob. pkt 72-78 uzasadnienia przywołanego wyroku.

²³ Zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 1280/17 oraz 19 maja 2023 r., sygn. akt III OSK 425/22. Zob. także wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Warszawie z dnia 29 października 2024 r., sygn. akt II SAB/Wa 333/24; w Poznaniu z dnia 30 października 2024 r., sygn. akt IV SAB/Po 124/24; w Rzeszowie z dnia 12 sierpnia 2025 r., sygn. akt II SAB/Rz 59/25.

a różnorodnych materiałów spraw dyscyplinarnych włączanych do akt²⁴. Nie można jednak czynić pomiędzy tymi zagadnieniami analogii, gdyż w kontekście dokumentów niecechujących się urzędowym charakterem w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.d.i.p., ich udostępnienie co do treści i postaci na podstawie ustawy dostępowej wyklucza art. 1 ust. 2 tej ustawy odwołujący się do pierwszeństwa ustaw szczególnych w udostępnianiu zawartości akt. W przypadku postępowań dyscyplinarnych w strukturach Policji, reguły *lex specialis* wyznaczają zasady dostępu do akt przewidziane w k.p.k.²⁵, co wynika z art. 135p u.pol. Jak zaś wykazuje przywołane wcześniej orzecznictwo, uzyskiwanie w trybie u.d.i.p. informacji publicznej związanej z materiałem sprawy dyscyplinarnej włączonym do jej akt, w tym treści i postaci zdeponowanych w nich dokumentów urzędowych, jest możliwe.

Po trzecie, w świetle ustawy dostępowej fakt, że dana informacja dotyczy sfery prywatności osoby fizycznej, nie pozbawia jej waloru informacji publicznej. Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 2098/19, „[w]aloru informacji publicznej nie traci informacja wymagająca ochrony z uwagi na ochronę prawa do prywatności. Nadal bowiem informacja ta jest informacją publiczną”. Stąd, wbrew wykładni prawa materialnego przyjętej przez Sąd *meriti*, jest to wciąż informacja publiczna w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., do której dostęp jest ograniczony na gruncie art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Ograniczenie to w pierwszej kolejności może przyjąć formę anonimizacji dokumentów, tj. czynności materialno-technicznej, która pozwala na możliwie najszerszą realizację prawa dostępu do informacji publicznej przy jednoczesnym poszanowaniu prawa do prywatności osób fizycznych poprzez pozbawienie dokumentów zawartości zdradzającej ich tożsamość²⁶ (zob. też pseudonimizacja w rozumieniu art. 4 pkt 5 RODO²⁷).

²⁴ Dotyczy to przywołanych na s. 5-6 uzasadnienia zaskarżonego kasacyjnie orzeczenia wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 29 kwietnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2448/14; 5 października 2017 r., sygn. akt I OSK 3255/15; 12 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 47/22; 5 lutego 2025 r., sygn. akt III OŚK 1425/23; 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt III OSK 2116/19.

²⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.); powoływana jako: k.p.k.

²⁶ Szerzej o anonimizacji: A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, E. Jarzęcka-Siwik, komentarz do art. 5, tezy 70-77 [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX/el. 2025, art. 5.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, pp. 1–88, powołane jako: RODO).

Ta możliwość, na skutek wskazanych wyżej błędów w procesie stosowania i wykładani ustawy dostępowej, w tym kolejności rozstrzygania poszczególnych kwestii i ważenia odnośnych wolności i praw, została odrzucona przez Sąd *meriti*, jako rzekomo niechroniąca efektywnie prywatności podmiotów biorących udział w postępowaniu dyscyplinarnym.

W tym miejscu należy jednakże wskazać, że Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu nie rozważył w istocie czy tak w rzeczywistości było, przyjmując bezkrytycznie twierdzenia Organu zawarte w odpowiedzi na skargę (zob. k. 15 akt sprawy). Co także istotne, Sąd *meriti* w przeprowadzonym rozumowaniu nie uwzględnił art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p., zgodnie z którym przesłanka ochrony prywatności osoby fizycznej „nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji”. Tymczasem żądane dokumenty urzędowe dotyczyły właśnie osób pełniących funkcje publiczne oraz informacji mających związek z pełnieniem przez nie tych funkcji.

Dopiero, jak zasygnalizowano to w przypisie 12 powyżej, w sytuacji, w której nawet anonimizacja żądanych dokumentów nie zapewniałaby adekwatnej ochrony prywatności osób fizycznych, konieczne byłoby wydanie odmownej decyzji administracyjnej na podstawie art. 5 ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 1 u.d.i.p., co powinno stać się przedmiotem końcowego procesu badania bezczynności w sprawach dostępowych.

Jak bowiem orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 1195/20, „w przypadku, gdy występują ograniczenia w dostępie do informacji publicznej określone w art. 5 u.d.i.p. wydanie decyzji odmownej powinno być ostatecznością, stosowaną jedynie wówczas, gdy niemożliwe jest udostępnienie treści dokumentu odpowiednio zanonimizowanego, po usunięciu elementów podlegających ochronie”.

Organ jednakże nie uczynił tego, ograniczając się do wystosowania do Skarżącego pisma informacyjnego z dnia 10 lipca 2025 r. (znak: OIN-062-4/2025).

W niniejszej sprawie wydanie odmownej decyzji administracyjnej nie jest w ocenie Rzecznika zasadne, lecz nie sposób nie podnieść w tym miejscu, że niewydanie takiej decyzji przy jednoczesnym nieudostępnieniu zanonimizowanych kopii żądanych dokumentów świadczy o niepodjęciu wymaganych ustawowo czynności w postępowaniu z wniosku o udostępnienie informacji publicznej i bezczynności organu.

Wskutek takiego działania organu Skarżący nie otrzymał ani żądanej informacji publicznej w części możliwej do udostępnienia bez szkody dla prywatności innych osób

fizycznych, ani też nie uzyskał odmownej decyzji administracyjnej otwierającej ścieżkę odwoławczą, a w dalszej kolejności sądowoadministracyjną.

Z tych wszystkich przyczyn wnoszę i wywodzę jak w *petitum*.

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/