



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lipca 2026 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (sprawozdawca)

Sędziowie: Sędzia NSA Sławomir Wojciechowski  
Sędzia del. WSA Arkadiusz Windak

Protokolant: asystent sędziego Kamil Grabiński

po rozpoznaniu w dniu 17 lipca 2026 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej [REDACTED] oraz

skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu

z dnia 4 grudnia 2025 r., sygn. akt IV SAB/Wr 1008/25

w sprawie ze skargi [REDACTED]

na bezczynność Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek z dnia 27 czerwca 2025 r.

1. oddala skargi kasacyjne;
2. oddala wniosek Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Starszy inspektor sądowy

Agnieszka Chustecka

## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 4 grudnia 2025 r., sygn. akt IV SAB/Wr 1008/25, po rozpoznaniu sprawy ze skargi [REDAKTOWANO] (dalej także jako: skarżący) na bezczynność Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy (dalej także jako: organ) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek z dnia 27 czerwca 2025 r., oddalił skargę w całości.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Pismem z dnia 27 czerwca 2025 r. skarżący zwrócił się do Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy o udostępnienie informacji publicznej poprzez:

1. udostępnienie przez Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy poprzez przesłanie listem poleconym na adres wskazany we wniosku niżej wymienionych dokumentów urzędowych stanowiących informację publiczną:

a) protokół przesłuchania świadka st. sierż. [REDAKTOWANO] z dnia 13 marca 2023 r. (poświadczonego za zgodność);

b) protokół przesłuchania świadka st. sierż. [REDAKTOWANO] z dnia 13 marca 2023 r. (poświadczonego za zgodność);

c) protokół przesłuchania świadka asp. [REDAKTOWANO] (poświadczonego za zgodność);

d) protokół przesłuchania świadka mł. asp. [REDAKTOWANO] (poświadczonego za zgodność);

e) protokół przesłuchania świadka podkom. [REDAKTOWANO] z dnia 13 marca 2023 r. (poświadczonego za zgodność);

f) notatka służbowa podkom. [REDAKTOWANO] z dnia 12 maja 2022 r. dotycząca postawy sierż. [REDAKTOWANO];

g) protokół przesłuchania świadka asp. sztab. [REDAKTOWANO] z dnia 22 czerwca 2022 r. i dnia 9 maja 2022 r. (k.101 – k.102, poświadczonego za zgodność).

Rzeczne dokumenty znajdują się w aktach zakończonego postępowania dyscyplinarnego [REDAKTOWANO] prowadzonego przez KMP w Legnicy.

2. udostępnienie przez Komendanta Głównego Policji w Legnicy poprzez przesłanie listem poleconym na adres wskazany we wniosku odpowiedzi na niżej

wymienione pytania będące informacją publiczną oraz dokumentu urzędowego stanowiącego informację publiczną:

a) czy postępowanie prowadzone przez Komendę Miejską Policji w Legnicy w sprawie dwukrotnego ujawnienia dokumentów prokuratora Prokuratury Rejonowej w Lubinie [REDAKTOWANO] w radiowozie [REDAKTOWANO] zostało zakończone;

b) jeżeli odpowiedź na powyższe pytanie jest twierdząca, jaki dało rezultat prowadzone postępowanie i jakie poczyniono ustalenia;

c) sprawozdania z dokonania przedmiotowych czynności.

3. udostępnienie przez Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy poprzez przesłanie listem poleconym na adres wskazany we wniosku odpowiedzi na niżej wymienione pytania będące informacją publiczną:

a) który funkcjonariusz, wskazując jego imię i nazwisko, został uznany winnym przewinień dyscyplinarnych po zakończonym postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym [REDAKTOWANO] przez Zespół Kontroli KMP w Legnicy i Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy;

b) jakie Komendant Miejski Policji w Legnicy zastosował środki dyscyplinujące względem funkcjonariusza uznanego za winnego po zakończonym postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym [REDAKTOWANO] przez Zespół Kontroli KMP w Legnicy i Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy;

c) jakich czynów dopuścił się funkcjonariusz uznany winnym w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym [REDAKTOWANO] przez Zespół Kontroli KMP w Legnicy i Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy. Skarżący wniósł o opisanie szczegółowego charakteru czynów ww. funkcjonariusza oraz odpowiedzi, czy czyny zostały popełnione przez funkcjonariusza względem innej osoby, jeżeli tak to wniósł również o wskazanie personaliów osoby poszkodowanej.

Pismem z dnia 10 lipca 2025 r. organ poinformował skarżącego, że żądane przez niego dokumenty zawarte w punkcie 1 wniosku dotyczące prowadzonego przez Zespół Kontroli Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy postępowania dyscyplinarnego i zarejestrowanego [REDAKTOWANO] nie stanowią informacji publicznej, a w związku z tym nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ponadto, w zakresie zapytań ujętych w punktach 2-3 wniosku skarżącego, organ udostępnił skarżącemu żadaną informację.

Pismem z dnia 2 sierpnia 2025 r. skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na bezczynność Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy w przedmiocie o udostępnienia informacji publicznej, i wnosząc o stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności w załatwieniu punktu 1 wniosku z dnia 27 czerwca 2025 r., zobowiązanie organu do załatwienia wniosku niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od uprawomocnienia się wyroku, skierowanie sprawy do rozpoznawania w trybie uproszczonym, odroczenie procedowania niniejszej sprawy w związku z wyłonieniem się zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości i przedstawienie tego zagadnienia do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie tego, czy protokół przesłuchania świadka wytworzony w postępowaniu dyscyplinarnym przez Policję jest informacją publiczną w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i precyzującego go art. 6 ust. 1 i 2 w zw. z art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, oraz o dostęp do akt sprawy w systemie elektronicznym Portalu Akt Sądowych Sądów Administracyjnych, zarzucił organowi naruszenie:

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

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

3) art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie w jakim przepis ten stanowi o tym, że informacja, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, lub portalu danych, jest udostępniana na wniosek, a podmiot jest zobowiązany w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku do udostępnienia informacji lub poinformowania wnioskodawcy o

przedłużeniu terminu potrzebnego na rozpatrzenie wniosku, poprzez jego niezastosowanie i nieudostępnienie informacji w określonym ustawowo terminie.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że informacje, o które zwrócił się do organu w pkt. 1 wniosku stanowią przedmiot konstytucyjnego uprawnienia, albowiem stanowią informacje o działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej. Skarżący przytoczył orzecznictwo w sprawach dot. udostępniania protokołów z przesłuchania świadków w postępowaniu przygotowawczym wskazując zarazem, że protokoły przesłuchania świadków w prowadzonym postępowaniu dyscyplinarnym przez organy policyjne są bliźniacze porównując do protokołów przesłuchania świadka w postępowaniu przygotowawczym. W ocenie skarżącego, postępowanie dyscyplinarne jest prowadzone w identyczny sposób, co postępowanie przygotowawcze, a wszelkie nieuregulowane kwestie w ustawie o Policji w sprawie postępowania dyscyplinarnego wprost odwołują się do Kodeksu postępowania karnego (art. 135p ustawy o Policji), co stanowi o identycznym charakterze obu postępowań.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wskazując, że organ popiera i traktuje jako swoje stanowisko prezentowane przez Naczelnny Sąd Administracyjny, zgodnie z którym nie budzi wątpliwości, iż walor informacji publicznej mają orzeczenia dyscyplinarne, jednak odmiennie potraktować należało protokoły przesłuchania świadków oraz notatki sporządzone w postępowaniach dyscyplinarnych, z uwagi na treść normatywną definicji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Organ wskazał, że skarga jest oczywiście bezzasadna, a na kanwie niniejszej sprawy nie powinno ulegać wątpliwości, że zarówno wniosek, jak i skarga strony skarżącej stanowią nadużycie prawa.

Pismem z dnia 3 września 2025 r. skarżący wycofał wniosek z punktu 4 skargi tj. wniosek o odroczenie procedowania niniejszej sprawy w związku z wyłonieniem się zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości i przedstawienie tego zagadnienia do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 4 grudnia 2025 r., sygn. akt IV SAB/Wr 1008/25, po rozpoznaniu sprawy ze skargi

██████████ (dalej także jako: skarżący) na bezczynność Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy (dalej także jako: organ) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek z dnia 27 czerwca 2025 r., oddalił skargę w całości.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wskazał, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, zaś kontrola ta obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów w przypadkach niepodejmowania przez nie nakazanych prawem aktów lub czynności w sprawach indywidualnych. Sąd I instancji zaznaczył, że w tym przypadku przedmiotem sądowej kontroli nie jest określony akt lub czynność organu administracji, lecz ich brak w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działania w danej formie i w określonym przez prawo terminie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zaznaczył, że bezczynność organu w udostępnieniu informacji publicznej wystąpi wówczas, gdy ustawowo zobowiązany organ nie podejmie prawem przewidzianych działań w przewidzianym terminie. Ponadto, stan bezczynności w sprawie załatwienia wniosku w przedmiocie informacji publicznej oznacza sytuację, w której pomimo upływu ustawowych terminów organ, będąc zobowiązanym do zareagowania na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, wbrew przepisom prawa nie udostępnia żądanej informacji, nie wydaje decyzji, gdy zachodzą podstawy do odmowy udostępnienia informacji publicznej z przyczyn wskazanych w art. 3 ust. 1 pkt 1 lub art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej albo umorzenia postępowania w przypadku przewidzianym w art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, względnie, gdy nie informuje wnioskodawcy o tym, że objęta wnioskiem informacja nie stanowi informacji publicznej i nie podlega udostępnieniu w trybie przepisów powołanej ustawy.

Sąd I instancji wskazał zarazem, że w przypadku złożenia skargi na bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej obowiązkiem Sądu jest w pierwszej kolejności zbadanie, czy sprawa mieści się w zakresie podmiotowym i przedmiotowym ustawy o dostępie do informacji publicznej i jeżeli tak, to czy zachowanie organu, tak co do formy, treści i terminu wypełnia wymogi stawiane przez ustawę o dostępie do informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że w przedmiotowej sprawie nie ma sporu, że Komendant Miejski Policji w Legnicy jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, obowiązane

do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Kwestią sporną, w ocenie Sądu I instancji, w sprawie pozostaje natomiast, czy żądane przez skarżącego w punkcie 1 wniosku z dnia 27 czerwca 2025 r. protokoły przesłuchania świadków oraz notatki sporządzone w postępowaniach dyscyplinarnych Policjantów stanowią informację publiczną (tak jak twierdzi skarżący), czy też takiej informacji nie stanowią (tak jak twierdzi organ). WSA we Wrocławiu wskazał, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie, a ponadto sprawami publicznymi są nie tylko sprawy w znaczeniu powszechnym, ale także sprawy indywidualne, rozstrzygane w postępowaniu przed organami państwa. Sąd I instancji zaznaczył, że do postępowań indywidualnych nawiązuje m.in. art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret pierwsze ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowiąc, że udostępnieniu podlega informacja publiczna w szczególności o danych publicznych, w tym treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. Bez wątplenia zatem, w ocenie Sądu I instancji, jako informację publiczną ustawa o dostępie do informacji publicznej kwalifikuje: informację o sposobach przyjmowania spraw, załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania i rozstrzygania, treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. Sąd I instancji podkreślił, że w postępowaniach indywidualnych wytwarzane są przez organy prowadzące postępowanie nie tylko akty administracyjne czy innego rodzaju rozstrzygnięcia, ale także dokumenty utrwalające czynności procesowe organów oraz dokumenty z postępowania dowodowego, tj. protokoły z zeznań świadków, wyjaśnień obwinionego, jednak tego rodzaju dokumenty nie zostały wymienione w art. 6 ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie nawiązują doń także pozostałe uregulowania art. 6 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy.

Sąd I instancji stwierdził, że podziela stanowisko prezentowane w orzecnictwie sądów administracyjnych, 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 ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż katalog informacji publicznych z art. 6 ww. ustawy spełnia w istocie istotną funkcję porządkującą, determinuje zakres danych typów informacji. W ocenie WSA we Wrocławiu, wprowadzenie katalogu informacji publicznej pozwala na uniknięcie każdorazowego badania przez organ zobowiązany do jej udzielenia czy wniosek o udostępnienie informacji odnosi się w istocie do informacji publicznej, zaś pozostawienie szerokiej oceny, czy dana informacja jest objęta zakresem przedmiotowym art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej podmiotowi zobowiązanemu do jej udostępnienia mogłaby w praktyce stanowić utrudnienie w efektywnym korzystaniu z uprawnienia uregulowanego w tejże ustawie. Z tego też powodu w ocenie Sądu I instancji nie można przyjąć publicznego charakteru żądanych we wniosku protokołów z przesłuchań świadków jako dokumentów znajdujących się w aktach postępowania dyscyplinarnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podkreślił, że dostęp do orzeczeń wydanych w trakcie postępowania dyscyplinarnego w pełni realizuje zadania związane z kontrolą społeczną, której celem nie było narażanie obywateli na utratę prywatności. Natomiast w protokołach przesłuchań w sprawie dyscyplinarnej oraz innych dokumentach znajdują m.in. zapisy zeznań świadków, zawierające informacje, które zdaniem Sądu I instancji udostępnione nawet po uniemożliwieniu zapoznania się wnioskodawcy z danymi osobowymi mogą zagrozić naruszeniem praw osób do ochrony ich godności, prawa do prywatności i dobrego imienia. Ich zanonimizowanie w ocenie WSA we Wrocławiu nie ochroni podmiotów biorących udział w postępowaniu, także w charakterze świadków albo pokrzywdzonych przed ujawnieniem informacji podlegających ochronie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że żądane przez skarżącego dokumenty opisane we wniosku z 27 czerwca 2025 r. w postaci sześciu protokołów przesłuchania świadków - funkcjonariuszy Policji oraz notatki służbowej, nie stanowią informacji publicznej, o czym organ prawidłowo i w trybie ustawy o dostępie informacji publicznej poinformował skarżącego w piśmie z dnia 10 lipca 2025 r., a skoro tak, to w tej sytuacji, nie sposób zdaniem Sądu I instancji uznać za skarżącym, że organ ten pozostawał w bezczynności w rozpoznaniu punktu 1 jego wniosku.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł skarżący i zaskarżając ten wyrok w całości oraz wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania sądowego zarzucił zaskarżonemu wyrokowi:

1) na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

a) art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez jego niewłaściwe zastosowanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu i uznanie, że w niniejszej sprawie wnioskowane przez skarżącego informacje nie są informacjami o sprawie publicznej, podczas gdy wnioskowane dokumenty odnoszą się do działania podmiotu publicznego oraz funkcjonariuszy publicznych, a więc stanowią informację publiczną,

b) art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez jego niewłaściwe zastosowanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu i uznanie, że wnioskowane przez skarżącego dokumenty nie stanowią informacji podlegającej udostępnieniu, podczas gdy są to informacje o działaniu podmiotu publicznego oraz funkcjonariuszy publicznych, a więc o sprawie publicznej,

2) na podstawie art. 174 pkt. 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi naruszenie przepisów postępowania, mających wpływ na treść orzeczenia, tj. art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i oddalenie skargi na bezczynność na skutek bezzasadnego uznania, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej, podczas gdy w omawianym stanie faktycznym i prawnym wnioskowane przez skarżącego informacje dotyczą podmiotu publicznego i funkcjonariuszy publicznych, a więc dotyczą sprawy publicznej.

Skarżący kasacyjnie w uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazał, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy, zaś definicja informacji wynikająca z art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest szeroka i wymaga interpretacji w powiązaniu z treścią art. 61 Konstytucji RP. W ocenie skarżącego kasacyjnie, stosownie do treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a prawo to obejmuje

również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Zdaniem skarżącego kasacyjnie, Komendant Miejski Policji w Legnicy jest podmiotowo zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, a żądane we wniosku informacje dotyczą działania podmiotu publicznego. Skarżący nie zgadza się z argumentacją Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, iż dostęp do orzeczeń wydanych w trakcie postępowania dyscyplinarnego w pełni realizuje zadania związane z kontrolą społeczną, a inne dokumenty wytworzone w trakcie takiego postępowania nie stanowią informacji publicznej. W ocenie skarżącego takie rozróżnienie nie jest uprawnione, a o tym, czy coś stanowi informację publiczną decyduje zawartość treściowa dokumentu. Skarżący podkreślił, że zarówno wnioskowane protokoły, jak i notatka służbowa taką informację publiczną stanowią, gdyż są to dokumenty wytworzone przez organ władzy publicznej w związku z wykonywaniem zadań publicznych. Fakt, iż dokumenty te powstają w ramach postępowania dyscyplinarnego o charakterze wewnętrznym, zdaniem skarżącego kasacyjnie nie pozbawia ich waloru informacji publicznej. Postępowanie dyscyplinarne dotyczy wykonywania władzy publicznej oraz odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych, a jawność dokumentów wytwarzanych w jego toku umożliwia społeczną kontrolę: rzetelności działania podmiotu publicznego, sposobu reagowania na naruszenia prawa lub etyki zawodowej, standardów odpowiedzialności dyscyplinarnej w podmiocie publicznym. Skarżący kasacyjnie wskazał również, że twierdzenie, iż żądane przez skarżącego dokumenty nie stanowią informacji publicznej byłoby uzasadnione tylko w przypadku, gdyby wykazano, iż ich treść nie mieści się w zakresie informacji publicznej. Jeżeli natomiast protokoły odnoszą się do działania podmiotów publicznych, to stanowią informację publiczną, co ma miejsce w niniejszej sprawie, a przez to skarga kasacyjna jest uzasadniona.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu I instancji wniósł również Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej jako: Rzecznik, RPO), i zaskarżając wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w całości, oraz wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi i rozstrzygnięcie sprawy co do

istoty, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie prawa materialnego w rozumieniu art. 174 pkt 1 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez błędną wykładnię art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy o dostępie do informacji publicznej i niewłaściwe zastosowanie art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret pierwsze ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niezastosowanie art. 5 ust. 2 zd. drugie ustawy o dostępie do informacji publicznej 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 ustawy o dostępie do informacji publicznej), pomimo tego, że przepis, w którym zawiera się zastosowana norma prawna (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o dostępie do informacji publicznej) 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 ustawy o dostępie do informacji publicznej, co w konsekwencji skutkowało oddaleniem skargi.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Rzecznik wskazał, że w świetle art. 1 ust. 1 ustawy o Policji, Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, która realizuje zadania publiczne w zakresie określonym w art. 1 ust. 2 i 3 ustawy o Policji, a jej działania mieszczą się w sferze spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ponadto RPO zaznaczył, że funkcjonariusz Policji jest osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 zdanie drugie ustawy o dostępie do informacji publicznej, przez co sprawy związane z pełnieniem przez niego funkcji publicznej mają charakter spraw publicznych w rozumieniu tej ustawy.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, 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 w ocenie RPO 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. 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.

Zdaniem Rzecznika, Sąd I instancji rozstrzygając o zgodności z prawem działania organu, w toku wykładni art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy o dostępie do informacji publicznej 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 publicznych, ale wówczas jedynie z konkretnych przyczyn określonych ustawą. Brak jednoznacznego rozstrzygnięcia w tym zakresie przed przejściem do kolejnego etapu kontroli legalności działania organu w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wprost przyczynił się więc do tego, że WSA we Wrocławiu 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 prawnym „w szczególności”, który ustawodawca celowo wbudował w strukturę normatywną art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy o dostępie do informacji publicznej, uwalniając ten przepis od definicji zakresowej i pozostawiając w ten sposób przestrzeń dla orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach indywidualnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, a także orzecznictwem sądów administracyjnych, 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 publicznej.

Ponadto Rzecznik wskazał, że Sąd I instancji 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 urzędowy, a tym samym nie tylko w sposób arbitralny i nieuzasadniony podzielił odosobniony pogląd, który wyrażony został w zaledwie trzech wyrokach, 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. Dodatkowo zdaniem RPO, wydane orzeczenie stanowi zwrot wstecz w kierunku próby zrekonstruowania cech generalnych „każdego” dokumentu urzędowego podlegającego udostępnieniu, z którego zrezygnował sam ustawodawca. Próby takie w ocenie Rzecznika są jednakże daremne, gdyż jak wskazano wyżej, już sama konstrukcja normatywna art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy o dostępie do informacji publicznej 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.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że 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. Nie powinno budzić wątpliwości zdaniem RPO, że art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej 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. W ocenie Rzecznika, 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) ustawy o dostępie do informacji publicznej”, a tym samym „nie można było [...] przyjąć publicznego charakteru żądanych we

wniosku protokołów z przesłuchań świadków jako dokumentów znajdujących się w aktach postępowania dyscyplinarnego". Skoro rolą art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy o dostępie do informacji publicznej jest wskazanie treści i postaci dokumentu urzędowego, jako przykładowej informacji mającej walor informacji publicznej, to według Rzecznika Praw Obywatelskich należy zakładać, że treść i postać dokumentu urzędowego w każdym wypadku dotyczy sprawy publicznej na gruncie art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a ponadto trudno wyobrazić sobie istnienie dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) ww. ustawy, który do spraw takich nie odnosi się w żadnym stopniu.

Ponadto, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu na poparcie swojego rozstrzygnięcia odwołał się do orzeczeń dotyczących nie protokołów przesłuchań świadków czy oficjalnych notatek służbowych funkcjonariuszy Policji a różnorodnych materiałów spraw dyscyplinarnych włączanych do akt. Zdaniem RPO, 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) ustawy o dostępie do informacji publicznej, ich udostępnienie co do treści i postaci na podstawie ww. ustawy wyklucza art. 1 ust. 2 tej ustawy odwołujący się do pierwszeństwa ustaw szczególnych w udostępnianiu zawartości akt, a w przypadku postępowań dyscyplinarnych w strukturach Policji, reguły *lex specialis* wyznaczają zasady dostępu do akt przewidziane w Kodeksie postępowania karnego, co wynika z art. 135p ustawy o Policji.

Odpowiedź na skargę kasacyjną Rzecznika Praw Obywatelskich złożył organ wnosząc o oddalenie skargi kasacyjnej w całości jako bezzasadnej oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych. W uzasadnieniu odpowiedzi organ wskazał, że brak jest podstaw do przyjęcia, że protokoły przesłuchań świadków stanowią informację publiczną, za czym przemawia treść normatywna art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Za powyższym w ocenie organu przemawia też fakt, że dokumenty te nie zawierają informacji o działalności organu władzy publicznej w sensie publicznym, lecz stanowią zapis czynności dowodowej obejmującej relacje świadków, sporządzone na potrzeby konkretnego postępowania dyscyplinarnego. Zdaniem organu w sprawie nie znajduje również zastosowania art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy o dostępie do

informacji publicznej, gdyż protokoły przesłuchania i notatki służbowe nie noszą znamion dokumentu urzędowego.

Ponadto organ wskazał, że wniosek skarżącego dotyczy uzyskania dostępu do dokumentów stanowiących element akt postępowania dyscyplinarnego, a więc materiałów dowodowych zgromadzonych w toku postępowania. Organ uważa, iż tego rodzaju dokumentacja objęta jest szczególnym reżimem prawnym, a ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może stanowić środka obejścia regulacji szczególnych odnoszących się do postępowań dyscyplinarnych. W protokołach przesłuchań w sprawie dyscyplinarnej oraz innych dokumentach znajdują się między innymi zapisy zeznań świadków zawierające informacje, które udostępnione nawet po uniemożliwieniu zapoznania się wnioskodawcy z danymi osobowymi mogą zagrozić naruszeniem praw osób do ochrony ich godności, prawa do prywatności i dobrego imienia. Zdaniem organu, nietrafionym jest również zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich niezastosowania art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż w sytuacji, gdy dokument nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ww. ustawy, nie zachodzi konieczność badania przesłanek ograniczenia dostępu, a tym samym zarzut nie może zostać uznany za zasadny.

Organ stwierdził, że nie pozostawał w bezczynności, gdyż rozpoznał wniosek skarżącego realizując wniosek o udzielenie informacji publicznej, zajął stanowisko merytoryczne i w dniu 10 lipca 2025 r. zrealizował częściowo wniosek, wskazując jednocześnie przyczynę braku udostępnienia dokumentów żądanych w części pierwszej wniosku.

Pismem z dnia 14 lipca 2026 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł pismo procesowe stanowiące replikę na odpowiedź organu, wskazując, że nie jest trafne stanowisko organu, że żądane dokumenty nie zawierają informacji o działalności organu władzy publicznej w sensie publicznym, gdyż pomija ono zasadnicze kwestie takie jak zadania publiczne Policji wyznaczone w art. 1 ust. 2 i 3 ustawy o Policji oraz związek czynności poszczególnych funkcjonariuszy Policji z wykonywaniem tych zadań, przez co zdaniem Rzecznika funkcjonariusza Policji należy uznać za osobę pełniącą funkcję publiczną, a za informacje o sprawach publicznych należy uznać informacje o zachowaniu i postawie funkcjonariuszy Policji weryfikowanych w trakcie postępowania dyscyplinarnego. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził również, że przedmiotem sprawy nie jest uzyskanie informacji o stanowisku organu czy

rozstrzygnięciu postępowania dyscyplinarnego, ale o zachowaniu i postawie osoby pełniącej funkcję publiczną udokumentowaną w kwalifikowanej formie.

Ponadto w ocenie RPO organ nie trafnie odwołuje się do roboczego i dowodowego charakteru żądanych dokumentów, co stanowi zarazem zaprzeczenie względem stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Rzecznik wskazał również, że w przywołanym w treści skargi kasacyjnej orzecznictwie wielokrotnie opowiadano się za stosowaniem przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej do udostępnienia protokołów przesłuchań w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji. W ocenie RPO nieuzasadnione jest stanowisko organu, że skarga kasacyjna zmierza do rozszerzenia zakresu ustawy o dostępie do informacji publicznej na dokumentację postępowań dyscyplinarnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził również, że w przedmiotowej sprawie nie zaistniał stan powagi rzeczy osądzonej, gdyż żaden sąd administracyjny nie rozstrzygnął dotychczas prawomocnie sprawy z wniosku skarżącego, a rozstrzygnięto jedynie sprawy dotyczące wniosku z dnia 13 sierpnia 2023 r. o analogicznej treści, co jednak nie oznacza tożsamości przedmiotowej wymaganej do powołania się na art. 58 § 1 pkt 4 w zw. z art. 171 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

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 ze zm.) - 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. W przedmiotowej sprawie skargę kasacyjną złożył skarżący oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do skargi kasacyjnej skarżącego należy odnotować, że zarzucono w niej naruszenie przepisów postępowania oraz naruszenie przepisów prawa materialnego. Rozpoznając skargę kasacyjną w tak określonych granicach, stwierdzić należy, że skarga ta nie zasługuje na uwzględnienie.

W sytuacji, gdy skarga kasacyjna zarzuca naruszenie prawa materialnego oraz naruszenie przepisów postępowania, co do zasady w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., II GSK 819/11, LEX nr 1217424; wyrok NSA z dnia 26 marca 2010 r., II FSK 1842/08, LEX nr 596025; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 402/13, LEX nr 1488113; wyrok NSA z dnia 17 lutego 2023 r., II GSK 1458/19; wyrok NSA z dnia 1 marca 2023 r., I FSK 375/20). Dopiero bowiem po przesądzeniu, że stan faktyczny przyjęty przez sąd w zaskarżonym wyroku jest prawidłowy, albo nie został dostatecznie podważony, można przejść do skontrolowania procesu subsumcji danego stanu faktycznego pod zastosowany przez sąd pierwszej instancji przepis prawa materialnego. Dla uznania za usprawiedliwioną podstawę kasacyjną z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. nie wystarcza samo wskazanie naruszenia przepisów postępowania, ale nadto wymagane jest, aby skarżący wykazał, że następstwa stwierdzonych wadliwości postępowania były tego rodzaju lub skali, iż kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w sprawie orzeczenia (por. wyrok NSA z dnia 5 maja 2004 r., FSK 6/04, LEX nr 129933; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2014 r., II GSK 1868/12, LEX nr 1495116; wyrok NSA z dnia 29 listopada 2022 r., I OSK 931/22).

Przechodząc do zarzutu naruszenia przepisów postępowania zawartego w treści skargi kasacyjnej, skarżący kasacyjnie zarzuca na jego podstawie naruszenie art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902 z późn. zm.) – dalej jako: u.d.i.p., poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i oddalenie skargi na bezczynność na skutek bezzasadnego uznania, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej, podczas gdy w omawianym stanie faktycznym i prawnym wnioskowane przez

skarżącego informacje dotyczą podmiotu publicznego i funkcjonariuszy publicznych, a więc dotyczą sprawy publicznej.

Należy podkreślić, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowane jest stanowisko, że art. 151 p.p.s.a., ma podobnie jak np. art. 149 §1, § 1a i § 2, art. 146 § 1, art. 147 czy art. 145 § 1 p.p.s.a. charakter ogólny (blankietowy) i określa kompetencje sądu administracyjnego w fazie orzekania. Tego typu przepisy nie mogą stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej. Strona skarżąca kasacyjnie chcąc powołać się na zarzut naruszenia tych przepisów zobowiązana jest bezpośrednio powiązać omawiany zarzut z zarzutem naruszenia konkretnych przepisów, którym - jej zdaniem - Sąd I uchybił w toku rozpoznania sprawy. Naruszenie wymienionych wyżej przepisów 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). Strona skarżąca kasacyjnie łącząc zarzut naruszenia art. 151 p.p.s.a. z naruszeniem art. 1 ust. 1 u.d.i.p. próbuje wytknąć Sądowi I instancji błędne ustalenie stanu faktycznego poprzez przyjęcie, że żądana przez skarżącego informacja nie stanowi informacji publicznej, podczas gdy w stanie faktycznym i prawnym wnioskowane przez skarżącego informacje dotyczą podmiotu publicznego i funkcjonariuszy publicznych, a więc dotyczą sprawy publicznej.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Sąd I instancji nie stosował przepisów u.d.i.p. lecz jedynie oceniał prawidłowość ich zastosowania przez organ, co oznacza, że nie mógłby ich naruszyć podczas orzekania, co już świadczy o wadliwej konstrukcji omawianego zarzutu. Przyjmując jednakże, że w istocie skarżącemu kasacyjnie chodzi o wadliwe zaakceptowanie przez Sąd I instancji stanowiska organu, należy zwrócić uwagę, że skarżący kasacyjnie w konstrukcji zarzutu naruszenia przepisów postępowania wskazał art. 1 ust. 1 u.d.i.p., który jest przepisem o charakterze materialnoprawnym zawierającym ustawową definicję informacji publicznej. W konsekwencji należy stwierdzić, że skarżący kasacyjnie próbując wytknąć błędne ustalenie stanu faktycznego, opiera zarzut na przepisie prawa materialnego, a tak skonstruowanym zarzutem nie można skutecznie podważać stanu faktycznego sprawy. Skarżący kasacyjnie chcąc zarzucić Sądowi I instancji, że ten błędnie ocenił ustalenia stanu faktycznego sprawy dokonane przez

organ, winien w tym zakresie powołać naruszenie zasad ogólnych ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691) – dalej jako: k.p.a., w tym również art. 7 k.p.a. czego w niniejszej sprawie skarżący kasacyjnie nie czyni, a przez to zarzut ten okazał się nieskuteczny. Chcąc bowiem zakwestionować prawidłowość ocen i ustaleń w toku postępowania zainicjowanego wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, w tym oceny wniosku o udostępnienie informacji publicznej, należy wskazać przepisy, które stanowią podstawy i kryteria dokonywania takiej oceny, w powiązaniu z przepisami u.d.i.p. dotyczącymi tego rodzaju postępowania. Ustawa o dostępie do informacji publicznej zawierając zrębowe unormowania dotyczące wnioskowego trybu udostępniania informacji publicznej, jak np. te, które są zawarte w art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 u.d.i.p., czy art. 14 ust. 1 u.d.i.p. nie zawiera jednak przepisów, które stanowią podstawy i kryteria dokonywania wskazanej wyżej oceny. Konieczne jest zatem odwołanie się do ogólnych standardów w tym zakresie. Niewątpliwie standardy takie wyznacza zasada prawdy obiektywnej sformułowana w art. 7 k.p.a., zgodnie z którym „W toku postępowania organy administracji publicznej (...) podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (...). W ugruntowanych poglądach doktryny i orzecznictwa wskazuje się, że w katalogu zasad ogólnych k.p.a. mieszczą się i takie, które mają znaczenie dla całego prawa administracyjnego pełniąc funkcję jego części ogólnej. Do zasad takich należy zaliczyć m.in. te, które zostały sformułowane w art. 7 k.p.a. Właśnie ze względu na taki ich uniwersalny charakter swoją wagą i treścią wykraczają poza ramy k.p.a. i przez to mają zastosowanie i do innych postępowań niż te, które zostały uregulowane w k.p.a., a także do prawa materialnego oraz ustroju administracji (zob. np. Z. Cieślak, Zasady prawa administracyjnego, w: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 2000, s. 65; J. Zimmermann, Alfabet prawa administracyjnego, Warszawa 2022, s. 300). Powołanie się na zasady zakodowane w art. 7 k.p.a. nie oznacza zatem stosowania proceduralnych przepisów k.p.a. do postępowania zainicjowanego wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, które nie kończy się wydaniem decyzji, lecz stosowaniem ogólnych norm-zasad całego prawa administracyjnego wystawionych formalnie w art. 7 k.p.a. Potrzebę taką od lat akcentuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreślając, że „Każdy wniosek, niezależnie od tego, jaki rodzaj postępowania ma wszczynać, musi zawierać co najmniej takie

dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem. Nie można więc wykluczyć, że także i wnioskowi o udostępnienie informacji publicznej nie będzie nadany bieg, jeśli jego treść nie pozwoli na ustalenie przedmiotu i istoty żądania, a wnioskujący takiego braku nie uzupełni. Czynności zmierzające do uzupełnienia takiego wniosku, czy też ustalenia rzeczywistej treści żądania nie będą co prawda podejmowane w trybie art. 64 k.p.a., ale w realizacji ogólnych zasad wynikających zarówno z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i z art. 6-12 k.p.a. Te ostatnie bowiem, jakkolwiek zamieszczone w kodeksie mającym zastosowanie do postępowań w sprawach rozstrzyganych decyzją administracyjną, mają charakter uniwersalny i należy je odnosić do każdego działania administracji (władzy) publicznej” (zob. wyrok WSA w Krakowie z 13 listopada 2007 r., II SAB/Kr 58/07, LEX nr 974181; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2012 r., II SAB/OI 33/12; H. Knysiak-Molczyk, Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, Warszawa 2013, s. 224-225). Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał wielokrotnie, że „Postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym i uproszczonym, w którym przepisy kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie dopiero na etapie wydania decyzji w trybie art. 16 u.d.i.p. Artykuł 10 ustawy nie określa żadnej formy ani też ram wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Nie oznacza to jednak, że do postępowania dotyczącego informacji publicznej nie stosuje się pewnych ogólnych zasad odnoszących się do postępowań administracyjnych. Mają one charakter uniwersalny i należy je odnosić do każdego działania władzy publicznej. Pozwalają adresatowi wniosku na jego zgodne z prawem rozpoznanie, zapewniają ponadto należytą ochronę praw przysługujących wnioskodawcy. Podmiot do którego wniosek został skierowany nie jest upoważniony do jego modyfikacji, powinien zatem móc prawidłowo rozpoznać intencje strony” (por. np. uzasadnienie uchwały NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13; wyrok NSA z dnia 19 lutego 2014 r., I OSK 903/13; wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., I OSK 3521/15; wyrok NSA z dnia 18 maja 2021 r., III OSK 1077/21). Dla zakwestionowania poprawności ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego sprawy, a ocena treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest oceną jednego z istotnych elementów sprawy udostępnienia informacji publicznej, nie jest zatem wystarczające poprzestanie na wskazaniu na art. 151 p.p.s.a. i przepisu prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

W związku z powyższą wadliwą konstrukcją zarzutu skargi kasacyjnej należy przypomnieć, że Naczelny Sąd Administracyjny nie jest uprawniony do przypisywania skarżącemu zamiaru przytoczenia konkretnej podstawy kasacyjnej ani też poszukiwania takiej podstawy, która byłaby najbardziej skuteczna i adekwatna do prawdopodobnego zamysłu strony. Orzekanie w granicach skargi kasacyjnej wyklucza możliwość merytorycznej oceny tak wadliwie skonstruowanego zarzutu naruszenia art. 151 p.p.s.a. (por. wyrok NSA z dnia 15 maja 2015 r., I OSK 1329/14). Na marginesie należy zaznaczyć, że przepisy zawarte w zarzutach skargi kasacyjnej w ramach dwóch podstaw, a to naruszenia art. 1 ust. 1 u.d.i.p. pokrywają się ze sobą, a to skarżący próbuje wykazać na podstawie tych samych regulacji tak naruszenie przepisów postępowania, jak i naruszenie przepisów prawa materialnego, co świadczy o niekonsekwencji przedstawionych twierdzeń i o wadliwości (w tej konkretnej sprawie) zarzutu naruszenia przepisów postępowania.

W związku z nieskutecznością podniesionego przez autora skargi kasacyjnej zarzutu w oparciu o drugą podstawę kasacyjną, wskazać należy, że zarzuty naruszenia przepisów postępowania służą m.in. kwestionowaniu ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego sprawy, co oznacza, że brak tego rodzaju skutecznych zarzutów w niniejszej sprawie powoduje, że Naczelny Sąd Administracyjny w procesie kontroli instancyjnej przyjmuje, jako niezakwestionowany punkt odniesienia, stan faktyczny i jego ocenę przyjęte przez Sąd I instancji.

Przechodząc do analizy zarzutów sformułowanych w skardze kasacyjnej na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a., a to naruszenia przepisów prawa materialnego, przypomnieć należy, że naruszenie prawa materialnego może przejawiać się w dwóch postaciach: jako błędna wykładnia albo jako niewłaściwe zastosowanie określonego przepisu prawa. Podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię wykazać należy, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego wykazać należy, że sąd stosując przepis popełnił błąd subsumcji, czyli że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie odpowiada lub nie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. W obu tych przypadkach autor skargi kasacyjnej wykazać musi, jak w jego ocenie powinna być rozumiana norma zawarta w stosowanym przepisie prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia. Jednocześnie należy podkreślić, że ocena zasadności zarzutu naruszenia prawa

materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie ustalonego w sprawie stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (por. wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2013 r., II GSK 717/12, LEX nr 1408530; wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., I GSK 934/12, LEX nr 1372091).

Na podstawie zarzutów opartych na pierwszej podstawie kasacyjnej, tj. zarzutów naruszenia prawa materialnego, które z racji na swoją treść mogą być rozpoznane łącznie, skarżący kasacyjnie zarzuca Sądowi I instancji naruszenie art. 1 ust. 1 u.d.i.p. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu i uznanie, że w niniejszej sprawie wnioskowane przez skarżącego informacje nie są informacjami o sprawie publicznej, podczas gdy wnioskowane dokumenty odnoszą się do działania podmiotu publicznego oraz funkcjonariuszy publicznych, a więc stanowią informację publiczną oraz naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu i uznanie, że wnioskowane przez skarżącego dokumenty nie stanowią informacji podlegającej udostępnieniu, podczas gdy są to informacje o działaniu podmiotu publicznego oraz funkcjonariuszy publicznych, a więc o sprawie publicznej.

Odnosząc się do tak skonstruowanych zarzutów należy stwierdzić, że w rzeczywistości skarżący kasacyjnie na ich podstawie usiłuje podważyć prawidłowość ustaleń w zakresie okoliczności faktycznych sprawy, co nie jest możliwe na podstawie zarzutu naruszenia prawa materialnego, również poprzez jego niewłaściwe zastosowanie. Niewłaściwe zastosowanie prawa materialnego oznacza błąd w zakresie subsumcji stanu faktycznego wobec treści stosowanej normy prawnej. Może być zatem konsekwencją wcześniejszych błędnych ustaleń w zakresie stanu faktycznego, jak i błędnej wykładni prawa materialnego, ale może mieć miejsce również wtedy, gdy prawidłowe są ustalenia i oceny w zakresie stanu faktycznego oraz wykładnia prawa materialnego, a wadliwość przejawia się wyłącznie w zestawieniu stanu faktycznego ze stanem prawnym sprawy. W rozpatrywanej skardze kasacyjnej nie zakwestionowano skutecznie ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego. Nie podważono również prawidłowości wykładni prawa materialnego stosowanego w realiach niniejszej sprawy. Oznacza to, że w realiach niniejszej sprawy istotne jest zweryfikowanie, czy w podniesionych zarzutach niewłaściwego zastosowania prawa materialnego strona skarżąca kasacyjnie wykazała, że Sąd I instancji w przyjętym przez ten Sąd stanie faktycznym i prawnym

sprawy dokonał ich wadliwego zestawienia. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego treść omawianych zarzutów niewłaściwego zastosowania prawa materialnego nie daje podstaw do przyjęcia wypełnienia tego obowiązku przez stronę skarżącą kasacyjnie.

W zakresie omawianych zarzutów skarżący kasacyjnie próbuje wytknąć, że Sąd I instancji błędnie ocenił, że wnioskowane informacje nie są informacjami publicznymi, a przez to oddalił skargę. O nieskuteczności tego zarzutu świadczy zatem przede wszystkim jego treść, która ewidentnie wskazuje na to, że strona skarżąca kasacyjnie na jego podstawie kwestionuje ustalenia i oceny w zakresie stanu faktycznego sprawy, upatrując wadliwości działania Sądu I instancji w ustaleniu, czy żądane informacje stanowią informację publiczną. 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.

Skoro podniesione przez skarżącego w skardze kasacyjnej zarzuty okazały się nieskuteczne, Naczelny Sąd Administracyjny nie miał podstaw do jej

uwzględnienia, co skutkowało oddaleniem skargi kasacyjnej w oparciu o art. 184 p.p.s.a.

W skardze kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich sformułowano jeden zarzut. Rzecznik próbuje wytknąć Sądowi I instancji naruszenie przepisów prawa materialnego w rozumieniu art. 174 pkt 1 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. 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 odniesieniu do tak skonstruowanego zarzutu należy w pierwszej kolejności zauważyć, że Sąd I instancji oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a., a zatem ten przepis należało wskazać w treści zarzutu podejmując próbę podważenia prawidłowości oddalenia skargi. Brak ten jednak w realiach niniejszej sprawy nie dyskwalifikuje podniesionego zarzutu sformułowanego jako zarzut naruszenia prawa materialnego w rozumieniu – jak wskazano w treści zarzutu – art. 174 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.

Istota zarzutu zawartego w treści skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadza się do zarzucenia Sądowi I instancji niewłaściwego zastosowania art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret pierwsze u.d.i.p. w wyniku błędnej wykładni art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p., na podstawie której Sąd I instancji przyjął, że protokoły przesłuchania świadków i notatki sporządzone w postępowaniach dyscyplinarnych policjantów nie stanowią informacji publicznej, kiedy to w ocenie Rzecznika protokoły i notatki z postępowania dyscyplinarnego policjantów stanowią informację publiczną, a ewentualna odmowa ich udostępnienia

winna odbywać się zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., którego wadliwie w sprawie nie zastosowano.

Odnosząc się do tak sformułowanej istoty zarzutu należy na wstępie stwierdzić, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie budzi wątpliwości, iż walor informacji publicznej mają orzeczenia dyscyplinarne (por. wyrok NSA z 12 marca 2024 r., III OSK 47/22 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem). Kształtuje się również pogląd, którego strona skarżąca kasacyjnie nie podziela, że odmiennie jednak potraktować należy protokoły przesłuchania świadków, znajdujące się w aktach postępowania dyscyplinarnego (wyroki NSA z 27 czerwca 2025 r.: III OSK 2017/24, III OSK 2018/24, III OSK 2467/24; wyrok NSA z 14 stycznia 2026 r., III OSK 585/25). W uzasadnieniu tego poglądu wskazuje się, że przemawia za nim treść normatywna definicji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. zgodnie z którą „Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych”, bowiem wprowadzie bezsporne jest, że katalog zawarty w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. nie ma charakteru wyliczenia zamkniętego, nie mniej jednak określenia z katalogu zawartego w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. tylko w części mają charakter otwarty (przykładowy). Podkreśla się wreszcie, że sprawami publicznymi są nie tylko sprawy w znaczeniu powszechnym, ale także sprawy indywidualne, rozstrzygane w postępowaniu przed organami państwa. Do postępowań indywidualnych nawiązuje właśnie m.in. art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret pierwsze u.d.i.p. Bez wątpienia zatem jako informację publiczną u.d.i.p. kwalifikuje: informację o sposobach przyjmowania spraw, załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania i rozstrzygania, treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. W postępowaniach indywidualnych wytwarzane są przez organy prowadzące postępowanie nie tylko akty administracyjne czy innego rodzaju rozstrzygnięcia, ale także dokumenty utrwalające czynności procesowe organów oraz dokumenty z postępowania dowodowego, tj. protokoły z zeznań świadków, wyjaśnień obwinionego.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym tę sprawę podziela konkluzję powyższego stanowiska, zgodnie z którą protokoły przesłuchania świadków i notatki sporządzone w postępowaniach dyscyplinarnych policjantów nie mają charakteru informacji publicznej, z następującą argumentacją.

Z treści art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. wynika, jak wyżej już wskazano, że „Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych

publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych”. Zwrot „w szczególności”, zawarty w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a u.d.i.p. a odniesiony do danych publicznych oznacza, że zakres informacji publicznej nie wyczerpuje się więc w danych publicznych, z kolei dane publiczne, w tym „treść i postać” dokumentów urzędowych zostały przez ustawodawcę zaliczone do danych publicznych. Koniunkcja użyta w tym zwrocie mogłaby sugerować, że informacją publiczną jest jedynie jednocześnie „treść i postać” dokumentów urzędowych, a zatem sama treść bądź sama postać dokumentu urzędowego nie stanowi informacji publicznej. Wniosek taki byłby jednak sprzeczny z dalszą częścią art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p., w którym wymieniono wprawdzie przykładowo („w szczególności”) jednakże oddzielnie „treść” i oddzielnie „postać” dokumentów urzędowych, stanowiąc że w ich zakres wchodzi: 1) treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, 2) dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających, 3) treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. Ustawowy zwrot „treść i postać” dokumentów urzędowych należy zatem z perspektywy systematyki art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a u.d.i.p. odczytywać w sposób prowadzący do wniosku, że udostępnieniu może podlegać wyłącznie treść dokumentu urzędowego albo wyłącznie postać dokumentu urzędowego albo zarówno treść i postać dokumentu urzędowego. Mając jednakże na uwadze, że dostęp do postaci dokumentu urzędowego jest jednocześnie dostępem do jego treści należy przyjąć, że udostępnieniu może podlegać wyłącznie treść dokumentu urzędowego albo zarówno treść, jak i postać dokumentu urzędowego.

Wnioski powyższe znajdują również potwierdzenie w wykładni art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a u.d.i.p. dokonywanej w związku z treścią art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Z definicji dokumentu urzędowego zawartej w art. 6 ust. 2 u.d.i.p. wynika, że na pojęcie dokumentu urzędowego w rozumieniu u.d.i.p. składają się dwa elementy, tj. element materialny obejmujący treść oświadczenia woli lub wiedzy skierowaną do innego podmiotu lub złożoną do akt sprawy, oraz element formalny, którym jest postać tego dokumentu obejmująca utrwalenie jego treści i podpis w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego w ramach jego kompetencji. Gdyby ustawodawca w doprecyzowywaniu definicji informacji publicznej w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a u.d.i.p., chciał przesądzić, że bezwarunkowo każdy dokument urzędowy jako taki jest informacją publiczną, to nie odróżniałby w

treści tego przepisu „treści” aktów administracyjnych i orzeczeń sądowych od „dokumentacji przebiegu i efektów kontroli”, tj. postaci dokumentów. Wystarczyłoby takie sformułowanie art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a u.d.i.p., zgodnie z którym udostępnieniu podlegałaby „informacja publiczna o danych publicznych, w tym o dokumentach urzędowych”, a nie jak stanowi ten przepis „informacja publiczna o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych” z przykładowym rozróżnieniem treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć oraz treści orzeczeń sądowych od dokumentacji przebiegu i efektów kontroli.

Nie można tracić z pola widzenia okoliczności, że element materialny dokumentu urzędowego, czyli treść oświadczenia woli lub wiedzy nie musi być informacją o sprawach publicznych. Również sam fakt, że dokument obejmuje utrwalenie jego treści i podpis w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego w ramach jego kompetencji nie jest jednoznaczny z tym, że sama ta postać jest informacją o sprawach publicznych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowane jest stanowisko, że postać dokumentu urzędowego nie podlega udostępnieniu, gdy ma on charakter tzw. dokumentu wewnętrznego, czyli dokumentu urzędowego wytworzonego w sferze wewnętrznej określonego podmiotu.

Ponadto, o ile z treści i systematyki art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. wynika, że informacją publiczną jest informacja „o” danych publicznych, a zatem również o dokumentach urzędowych, to nie wynika kategoryczny wniosek, że każdy dokument urzędowy jest informacją publiczną. Informacja „o czymś” nie oznacza, że to „coś” jest informacją. Uprawnione jest zatem przyjęcie, że o ile informacją publiczną jest zawsze informacja o treści (treści publicznej na co wskazuje redakcja art. 1 ust. 1 u.d.i.p.) dokumentu urzędowego, to nie zawsze informacją publiczną jest postać dokumentu urzędowego. Ustalenia w tym zakresie są możliwe na gruncie konkretnej sprawy i jej podstaw normatywnych, które mogą wynikać nie tylko z u.d.i.p. Najczęściej podstawy takie znajdują się w unormowaniach ustawowych poszczególnych procedur (cywilnych, karnych, administracyjnych) kształtujących prawo wglądu do dokumentów urzędowych (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p.) poprzez rezerwowanie dostępu do postaci dokumentów urzędowych, a tym samym również do ich treści, dla ograniczonego katalogu podmiotów, zwłaszcza stron tych postępowań, w tym gwarantujących tym podmiotom uzyskiwanie odpisów i kopii takich dokumentów.

W uchwale NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13 przyjęto, że żądanie udostępnienia akt sprawy jako zbioru materiałów zakończonego postępowania przygotowawczego (a zatem niewątpliwie zbioru obejmującego również w znacznej mierze dokumenty urzędowe) nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 u.d.i.p. ze wskazaniem, że „zgodnie z art. 30 Konstytucji przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności, i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Poza tym każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji). Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma poddać kontroli społecznej działanie organów władzy publicznej, osób i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne lub gospodarujących mieniem publicznym, czynić je bardziej transparentnymi, a tym samym zapewnić prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego w państwie prawa. Jej celem, ponad wszelką wątpliwość, nie było narażenie obywateli na utratę prywatności i poddanie ich działań i zachowań osądowi „każdego”, kto zechce zapoznać się z aktami sprawy, w której występowali jako strona czy uczestnik postępowania. W aktach (...) znajdują się różne dokumenty i informacje, które udostępnione, nawet po uniemożliwieniu zapoznania się wnioskodawcy z danymi osobowymi, mogą zagrozić naruszeniem praw strony do ochrony jej godności, prawa do prywatności i dobrego imienia. Zwłaszcza że z praktyki orzeczniczej wynika, iż w przeważającej liczbie spraw wnioskodawca może poznać dane osobowe strony, której akta sprawy dotyczą, podając sygnaturę sprawy. Ich zanonimizowanie nie chroni podmiotów biorących udział w postępowaniu przed ujawnieniem informacji podlegających ochronie w świetle wskazanych wcześniej norm konstytucyjnych”.

W duchu tej argumentacji należy przyjąć, że również żądanie udostępnienia postaci dokumentu urzędowego w sytuacji, w której dostęp do takiego dokumentu został przez ustawodawcę ograniczony do wąskiego katalogu podmiotów bezpośrednio związanych z konkretną sprawą, nie jest żądaniem udostępnienia informacji publicznej. W zależności od treści unormowań szczególnych wobec u.d.i.p. rezerwujących dostęp do postaci dokumentów urzędowych, a tym samym również do ich treści, dla ograniczonego katalogu podmiotów, zwłaszcza stron tych postępowań, unormowania te mogą mieć jednocześnie charakter określający odmienny tryb dostępu do treści (treści publicznej) dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 1 ust.

2 u.d.i.p. W takich sytuacjach ograniczony jedynie katalog osób ma dostęp do informacji publicznej, która może znajdować się w treści dokumentu urzędowego, mimo że sama postać takiego dokumentu jako nośnika informacji publicznej, informacją taką nie jest.

Dodatkowo, w realiach niniejszej sprawy należy mieć na uwadze, że w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów dostęp do postaci dokumentów, w tym dokumentów urzędowych, zgromadzonych w sprawie ma wyłącznie obwiniony i jego obrońca na mocy art. 135i ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 636 z późn. zm.), czego nie dostrzega Rzecznik Praw Obywatelskich. Na marginesie jedynie należy tu wskazać, że konstrukcja art. 135p ustawy o Policji przybiera postać odesłania do przepisów Kodeksu postępowania karnego w zakresie odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących porządku czynności procesowych (z wyjątkiem art. 117 i art. 117a), wezwań, terminów, doręczeń i świadków (z wyłączeniem możliwości nakładania kar porządkowych oraz konfrontacji), okazania, oględzin i eksperymentu procesowego, jeśli nie ma szczególnych uregulowań dotyczących postępowania dyscyplinarnego. Należy więc zaznaczyć, że w przedmiotowej sprawie nie znajdzie zastosowania art. 156 k.p.k., który znajduje się w rozdziale 17 działu IV k.p.k. zatytułowanym Przeglądanie akt i sporządzanie odpisów, którego to nie wymienia art. 135p ustawy o Policji. Ponadto kwestia dostępu do postaci akt została szczegółowo uregulowana w art. 135i ustawy o Policji, stanowiącym *lex specialis* do przepisów k.p.k.

Z uwagi na to brak jest zatem podstaw, aby żądanie „każdego” udostępnienia postaci dokumentu urzędowego, jakim jest protokół przesłuchania świadka w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów, traktować jako żądanie udostępnienia informacji publicznej. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego należy podzielić te poglądy orzecznictwa przywoływanego i aprobowanego przez Sąd I instancji, zgodnie z którymi powyższe stanowisko nie pozostaje także w sprzeczności z celem publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma poddać działanie organów władzy publicznej, osób i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne kontroli społecznej, czynić je bardziej transparentnymi, w konsekwencji zapewnić właściwe funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego w państwie prawa. Dostęp do orzeczeń wydanych w trakcie postępowania dyscyplinarnego w pełni realizuje zadania związane z kontrolą społeczną, której celem nie było narażanie obywateli na

utratę prywatności. Tymczasem w protokołach przesłuchań w sprawie dyscyplinarnej oraz innych dokumentach znajdują m.in. zapisy zeznań świadków, zawierające informacje, które udostępnione nawet po uniemożliwieniu zapoznania się wnioskodawcy z danymi osobowymi mogą zagrozić naruszeniem praw osób do ochrony ich godności, prawa do prywatności i dobrego imienia. Ich zanonimizowanie nie ochroni podmiotów biorących udział w postępowaniu, także w charakterze świadków albo pokrzywdzonych przed ujawnieniem informacji podlegających ochronie. Powyższe stanowisko na tle dostępu do postępowań dyscyplinarnych jest już ugruntowane w orzecznictwie (por. wyroki NSA: z 29 kwietnia 2016 r., I OSK 2448/14 dotyczący dostępu do dokumentów z postępowania nauczycieli; z 5 października 2017 r., I OSK 3255/15 dotyczący rzeczoznawców majątkowych; z 12 marca 2024 r., III OSK 47/22 dotyczący radców prawnych; z 5 lutego 2025 r., III OSK 1425/23 dotyczący nauczycieli akademickich, z 29 kwietnia 2020 r., III OSK 2116/19 dotyczący strażaków PSP).

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy zaznaczyć, że skarżący we wniosku z dnia 27 czerwca 2025 r. wnosi o udostępnienie dokumentów urzędowych, znajdujących się aktach postępowania prowadzonego przez Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy [REDAKTOWANE] I chociaż skarżący nie wskazuje w sposób bezpośredni, że wnosi o odpisy podanych we wniosku dokumentów, to jednak treść owego żądania wraz z adnotacją o potwierdzeniu dokumentów „za zgodność” świadczy o tym, że w istocie skarżący wnosi o udostępnienie postaci dokumentów urzędowych potwierdzonych za zgodność z oryginałem.

Uznać zatem należy, że żądane przez skarżącego dokumenty opisane w ww. wniosku z dnia 27 czerwca 2025 r. w postaci sześciu protokołów przesłuchania świadków i notatki znajdujących się w aktach postępowania dyscyplinarnego nie stanowią informacji publicznej, o czym organ poinformował wnioskodawcę w piśmie z dnia 10 lipca 2025 r. W takiej sytuacji nie można zatem było zasadnie stwierdzić, że Komendant Miejski Policji Legnicy pozostawał w bezczynności w rozpoznaniu wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej.

Skoro zarzut podniesiony w skardze kasacyjnej Rzecznika okazał się nieskuteczny, a wyrok Sądu I instancji odpowiada prawu, Naczelny Sąd Administracyjny nie miał podstaw do uwzględnienia tej skargi, co skutkowało jej oddaleniem w oparciu o art. 184 p.p.s.a.

W zakresie wniosku organu o zwrot kosztów postępowania kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny nie znalazł podstaw do ich zasądzenia. Zgodnie z art. 204 pkt 1 p.p.s.a. w razie oddalenia skargi kasacyjnej strona, która wniosła skargę kasacyjną, obowiązana jest zwrócić niezbędne koszty postępowania kasacyjnego poniesione przez organ - jeżeli zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę. Niemniej jednak do niezbędnych kosztów postępowania prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem lub radcą prawnym, zalicza się poniesione przez stronę koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub pełnomocnika oraz równowartość zarobku lub dochodu utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie (art. 205 § 1 p.p.s.a.). Sąd powinien każdorazowo rozważyć, czy czynność, która spowodowała koszty była w ujęciu obiektywnym potrzebna do realizacji praw strony oraz czy i do jakiego poziomu poniesione koszty stanowiły także z obiektywnego punktu widzenia wydatek konieczny (zob. postanowienie NSA z dnia 3 lipca 2008 r., I OZ 498/08, LEX nr 494311). W okolicznościach niniejszej sprawy organ nie poniósł kosztów sądowych w postępowaniu kasacyjnym, skoro występował w sprawie osobiście, a złożona w sprawie odpowiedź na skargę kasacyjną nie została sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Starszy inspektor sądowy

Agnieszka Chustecka