

3.**Informacje w zakresie honorowanych przez organ form poświadczania kwalifikacji zawodowych, jako informacja publiczna. Realizacja subiektywnego indywidualnego interesu podmiotu wnioskującego o informację publiczną**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 31 stycznia 2025 r.
III OSK 2717/23

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Olga Żurawska-Matusiak
Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)
Sędzia WSA (del.) Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 31 stycznia 2025 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2023 r., sygn. akt II SAB/Wa 32/23 w sprawie ze skargi J. J. na bezczynność Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 21 listopada 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu sprawy ze skargi J. J. (dalej także jako: skarżąca) na bezczynność Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego (dalej także jako: organ) w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 21 listopada 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej, w punkcie 1 wyroku z dnia 17 maja 2023 r., sygn. akt II SAB/Wa 32/23 zobowiązał organ do rozpoznania wniosku skarżącej z dnia 21 listopada 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, w punkcie 2 stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, a w punkcie 3 zasądził od organu na rzecz skarżącej kwotę 100 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Pismem z dnia 21 listopada 2022 r. skarżąca, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zwróciła się do organu o udostępnienie do celów naukowych, a także ze względu na ważny interes publiczny, informacji w zakresie honorowanych przez organ form poświadczania kwalifikacji zawodowych w specjalności: badania psychofizjologiczne (poligraficzne, wariograficzne), które według przepisów powszechnie obowiązującego prawa są przeprowadzane w organie. Skarżąca wniosła o udostępnienie w szczególności następujących informacji (wraz z ustosunkowaniem się do każdego z rozpisanych wariantów):

1. Które spośród podanych niżej form kształcenia i poświadczania kwalifikacji w przedmiotowej specjalności są uznawane w organie:
 - a) szkolenie podstawowe z programem akredytowanym przez American Polygraph Association, z certyfikatem APA;
 - b) szkolenie specjalistyczne z programem akredytowanym przez Polskie Towarzystwo Badań Poligraficznych, z certyfikatem PTBP;
 - c) certyfikat Polskiego Stowarzyszenia Poligraferów;
 - d) aktualny wpis na listę biegłych przy jednym z sądów okręgowych w Polsce;
 - e) specjalistyczne przeszkolenie wewnętrzne;
 - f) przeszkolenie w innych polskich instytucjach państwowych, w których przeprowadza się badania poligraficzne (jeśli tak to skarżąca zwróciła się o wskazanie tych instytucji lub ewentualnie wyjątków);
 - g) studia podyplomowe (o ile istnieją);
 - h) kursy organizowane przez podmioty prywatne, bez akredytacji państwowej ani zrzeszenia specjalistów;
 - i) sam fakt członkostwa w określonej organizacji zrzeszającej poligraferów, np. The British & European Polygraph Association (BETA), International Society of Polygraph Examiners i in. (ew. których);
 - j) licencje wydane przez instytucje publiczne w innych państwach (np. stanowe w USA);
 - k) inne formy kształcenia i certyfikacji? (ew. jakie);
2. Czy poza ww. szkoleniami specjalistycznymi wymagany jest dodatkowo wewnętrzny staż adaptacyjny we właściwej merytorycznie jednostce? Jeśli tak - w jakim wymiarze czasowym lub jakie elementy szkolenia obejmuje (np. zapoznanie z wewnętrznymi procedurami, określona ilość badań wykonanych w ramach stażu);

3. Czy przed dopuszczeniem do praktyki badań psychofizjologicznych, poza specjalistycznym przeszkoleniem (i ewentualnym stażem w jednostce wiodącej), wymagany jest również minimalny ogólny okres zatrudnienia w Państwa instytucji lub wcześniejsze doświadczenie z praktyki w przedmiotowej specjalności (skarżąca wniosła o ewentualne sprecyzowanie w przypadku odpowiedzi twierdzącej).

Pismem z dnia 7 grudnia 2022 r. organ udzielił odpowiedzi na powyższy wniosek i wskazał, że jego zdaniem żądana przez skarżącą informacja nie stanowi informacji publicznej. Organ przywołał treść art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ww. ustawie i biorąc powyższe pod uwagę wyjaśnił, że nie każde działanie organu władzy publicznej będzie przedmiotem informacji publicznej, lecz tylko takie, które zawiera pewien dodatkowy element w postaci „sprawy o charakterze publicznym”. W ocenie organu pod pojęciem informacji publicznej należy rozumieć działanie władzy publicznej w zakresie zadań stawianych państwu dotyczących lub służących ogółowi albo mających na celu dysponowanie majątkiem publicznym. Natomiast przedmiot pytań zawartych we wniosku skarżącej zdaniem organu nie dotyczy spraw, o których mowa powyżej.

Skarżąca w dniu 7 grudnia 2022 r. ponowiła swój wniosek o udostępnienie informacji publicznej, a organ w piśmie z dnia 15 grudnia 2022 r. podtrzymał wyrażone wcześniej stanowisko.

W piśmie z dnia 28 grudnia 2022 r. skarżąca wywiodła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej i zarzucając naruszenie art. 61 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie w jakim przepis ten stanowi podstawę prawa do uzyskiwania informacji publicznej, poprzez błędne zastosowanie polegające na nieudostępnieniu informacji publicznej na wniosek oraz art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o tym, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, poprzez niezasadne uznanie, iż przedmiotem wniosku nie jest udostępnienie informacji publicznej, a w konsekwencji nieudostępnienie informacji publicznej na wniosek, wniosła o zobowiązanie organu do udostępnienia informacji publicznej, o którą wnioskowała w dniu 21 listopada 2022 r. oraz o zasądzenie od organu na jej rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi skarżąca wskazała, że informacje, o których

udostępnienie się zwróciła do organu stanowią przedmiot konstytucyjnego uprawnienia, bowiem stanowią informację o działalności organów władzy publicznej. Ponadto skarżąca podkreśliła, że wykazała także ważny interes publiczny udostępnienia żądanych informacji. W związku z tym w jej ocenie z uwagi na nieudostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem organ pozostaje w bezczynności, co sprawia, że niniejsza skarga jest zasadna i konieczna.

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o oddalenie skargi w całości i zwrócił uwagę na to, że skarżąca wniosła o udostępnienie informacji publicznej - jak sama wskazała - „do celów naukowych”, zaś celem ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb kwestii edukacyjnych. Organ wskazał, że podziela pogląd ukształtowany w judykaturze i piśmiennictwie prawniczym, zgodnie z którym wnioski o udostępnienie informacji publicznej składane przez podmioty, których interesów one dotyczą, w istocie nie są wnioskami z zakresu dostępu do informacji publicznej. Drugą zaś okolicznością niepozwalającą na zakwalifikowanie informacji na temat poświadczania kwalifikacji zawodowych w specjalności: badania psychofizjologiczne (poligraficzne, wariograficzne) do kategorii informacji publicznej jest zdaniem organu treść sformułowanych przez skarżącą pytań, które w rzeczywistości stanowią prośbę o wypełnienie ankiety. Zdaniem organu dokonując uzupełnienia/wypełnienia przesłanej przez skarżącą ankiety organ w rzeczywistości nie udzieliłby informacji publicznej, a dokonałby potwierdzenia lub zaprzeczenia pewnym faktom, czy też okolicznościom jedynie w granicach wskazanych przez skarżącą. Wreszcie, organ podkreślił, że ustalanie form poświadczania kwalifikacji zawodowych w specjalności: badania psychofizjologiczne (poligraficzne, wariograficzne) nie należy do zadań Służby Kontrwywiadu Wojskowego wymienionych w art. 5 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz o Służbie Wywiadu Wojskowego. Jednocześnie organ zauważył, że w obowiązujących przepisach prawnych nie ma zasad określających kto i w jaki sposób ma wykonywać ww. czynności, a także brak jest regulacji dotyczących wymaganych kwalifikacji, ukończonych kursów i certyfikatów. Ponadto, badania psychofizjologiczne określone w art. 5 ust. 2 oraz art. 18 ust. 2 ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego nie zawierają w tym zakresie dodatkowych regulacji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w punkcie 1 wyroku z dnia 17 maja 2023 r., sygn. akt II SAB/Wa 32/23 zobowiązał organ do

rozpoznania wniosku skarżącej z dnia 21 listopada 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, w punkcie 2 stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, a w punkcie 3 zasądził od organu na rzecz skarżącej kwotę 100 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji na wstępie wskazał, że w sprawie bezsporne jest to, że organ jako centralny organ administracji rządowej, działający odpowiednio przy pomocy Służby Kontrwywiadu Wojskowego, będący urzędem administracji rządowej, jest podmiotem zobowiązanym na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej do udostępnienia informacji, mającej charakter informacji publicznej będącej w jego posiadaniu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał więc, że zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej jest w rozpatrywanej sprawie spełniony. Jednocześnie zaznaczył, że kwestią sporną pozostawało natomiast to, czy objęte żądaniem informacje posiadają walor informacji publicznej, a zatem czy został spełniony warunek przedmiotowej ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnił, że informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Powołując się na art. 6 ust. 1 w pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej Sąd I instancji wskazał, że udostępnieniu podlega informacja publiczna m.in. o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, a zatem jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Ponadto, informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich i są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań nawet, jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zaznaczył przy tym, że nie

wszystkie działania podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP będą związane z powstaniem informacji publicznej. Jeżeli informacja dotyczy sfery prywatnej, niezwiązanej z działalnością państwa, nie podlega udostępnieniu, nawet jeżeli znajduje się w aktach sprawy prowadzonej przez organ.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił stanowisko skarżącej, że działalność polegająca na przeprowadzaniu badań psychofizjologicznych nie należy do zawodów i specjalności osobno regulowanych przez prawo (nie ma obowiązków licencyjnych, poza procedurami przyjętymi przez pozarządowe zrzeszenia ekspertów), a rozwiązania stosowane przez poszczególne instytucje państwowe, w których na podstawie ustaw i rozporządzeń przeprowadza się takie badania, stanowią jeden z istotnych punktów odniesienia dla oceny kwalifikacji biegłych tej specjalności - zarówno powoływanych ad hoc, jak i przy weryfikacji kwalifikacji kandydatów na biegłych ustanawianych przy sądach okręgowych, a także przy ocenie wiarygodności eksperta - jako źródła dowodowego w konkretnym postępowaniu.

W związku z powyższym Sąd I instancji stwierdził, że informacje, o które wносиła skarżąca, mają charakter publiczny, dotyczą ogółu społeczeństwa, a przynajmniej dostatecznie szerokiego kręgu obywateli, w tym m.in. kandydatów do służby, funkcjonariuszy i żołnierzy, biegłych z zakresu badań poligraficznych oraz wszelkich osób poddawanych badaniom przez biegłych w postępowaniach karnych i innych.

Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił, że na powyższą ocenę nie może mieć wpływu zapis skarżącej dotyczący tego, że żądane przez nią informacje potrzebne są do celów naukowych. Sąd I instancji wskazał bowiem, że opracowanie naukowe odnoszące się do ww. tematyki niewątpliwie stanowi działalność społeczną (dla dobra ogółu społeczeństwa), służącą poszerzeniu wiedzy we wskazanym zakresie. Przedmiotem informacji publicznej może być problem lub kwestie, które mają znaczenie dla większej ilości osób lub grup obywateli, bądź są ważne z punktu widzenia prawidłowości funkcjonowania organów państwa, co występuje w niniejszej sprawie. Ponadto, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie inne rozumienie wspomnianej definicji prowadziłoby do wniosku, iż osoba która nie określiła celu pozyskania informacji publicznej (do czego ustawa nie obliguje wnioskodawcy) otrzymałaby zakres informacji, której odmówiono skarżącej, z tej przyczyny iż podała tzw. cel naukowy. Zakładając tzw. racjonalność ustawodawcy, de-

finicja taka nie może być prawidłowa w zestawieniu z omawianym stanem faktycznym i prawnym.

W ocenie Sądu I instancji nie znajduje również uzasadnienia argument organu o ankietowym charakterze wniosku. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnił, że informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich i są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań nawet, jeżeli nie pochodzą wprost od nich.

Sąd I instancji zaznaczył, że Służba Kontrwywiadu Wojskowego jest instytucją sformalizowaną, działającą w systemie hierarchicznego podporządkowania, właściwego dla struktur wojskowych. Reguły i wymogi dotyczące uprawnień i wymaganego przygotowania określonych specjalistów muszą zatem znaleźć swój wyraz w pisemnych dokumentach. Odnosząc się do wskazanej wykładni, w oparciu o ww. regulacje, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie organ winien zatem odpowiedzieć na wniosek skarżący, który sprowadzał się do ustalenia podstawy prawnej uprawnień wymaganych od określonych we wniosku specjalistów współpracującymi z organem.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd I instancji uznał, że w sprawie zaistniały podstawy do stwierdzenia, że organ dopuścił się bezczynności i wyjaśnił, że podstawowe znaczenie przy analizie tej kwestii, w rozpoznawanym przypadku, ma okoliczność błędnego zastosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Skarżąca jest zatem osobą uprawnioną do uzyskania wskazanych we wniosku informacji publicznych (o ile nie zachodzą przesłanki wyłączeniowe). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej podlega bowiem ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (art. 5 ust. 1), a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2) oraz w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji (art. 5 ust. 2a). W przypadku zaistnienia okoliczności ograniczających prawo do informacji publicznych na podstawie art. 5 ust. 1, ust. 2 lub ust. 2a ustawy o dostępie do informacji publicznej organ zobowiązany do udostępnienia

informacji powinien, działając na podstawie art. 16 ustawy, wydać decyzję odmawiającą udostępnienia informacji, wyjaśniając podstawy faktyczne i prawne dokonanej odmowy. Jednak Sąd I instancji podkreślił jednocześnie, że ograniczenie przez ustawodawcę dostępu do informacji, na podstawie art. 5 ustawy, nie powoduje zmiany charakteru informacji jako publicznej. Jeżeli natomiast jakaś informacja publiczna nie może zostać udostępniona, to organ musi ustalić i wskazać, jakie informacje i na jakiej podstawie podlegają ochronie.

Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że w świetle art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie zaś z art. 13 ust. 2 ustawy, jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.

W konkluzji Sąd I instancji uznał, że błędne poinformowanie skarżącej o braku woli w udostępnieniu wnioskowanej informacji (pismami z dnia 7 czerwca 2022 r. i 15 grudnia 2022 r.) nie stanowi prawidłowej realizacji wniosku - zgodnej z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, a to oznacza, że organ uchybił ustawowemu (14-dniowemu) terminowi. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że organ dopuścił się zatem beczynności we wskazanym zakresie, bowiem nie udostępnił informacji publicznej, pomimo wniosku skarżącej. Jednocześnie Sąd I instancji uznał, że z okoliczności niniejszej sprawy nie wynika by działania organ nosiły znamiona uporczywości i dlatego jego zdaniem nie sposób zakwalifikować beczynności organu jako mającej miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł organ i zaskarżając ten wyrok w całości oraz oświadczaając, że wnosi o rozpoznanie sprawy na rozprawie, a także o uchylenie wyroku w całości i oddalenie skargi J. J. z dnia 28 grudnia 2022 r. na beczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, zarzucił Sądowi I instancji:

1. naruszenie przepisów postępowania mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
 - a) naruszenie art. 141 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przez przyjęcie przez Sąd I instancji, że „nie znajduje również uzasadnienia argument organu o ankietowym charakterze wniosku” (str. 8 uzasadnienia zaskarżonego wyroku), co miało wpływ na wynik sprawy poprzez bezzasadne uznanie żądania udostępnienia „informacji publicznej” o żądanej treści i formie nie ma charakteru „ankietowego” i może stanowić informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy pytania we wniosku zostały skonstruowane tak, że żąda się w nich nie informacji publicznej, lecz przedstawia określone twierdzenia będące już informacjami wytworzonymi oraz ma formę ankiety, co nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ spowodowało uznanie przez Sąd I instancji, że wniosek dotyczy informacji publicznej;
 - b) naruszenie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego przez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na błędnym przyjęciu, że organ dopuścił się bezczynności postępowania, w zakresie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej:
 - 1) poprzez uznanie, że skierowanie wniosku na podstawie przepisów ustawy o dostępie informacji publicznej oraz żądanie udostępnienia „informacji publicznej” wraz ze wskazaniem na cele naukowe może dotyczyć sprawy publicznej, a co za tym idzie może stanowić informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy cel i intencja osoby wnioskującej o udzielenie informacji (żądanie informacji w indywidualnej sprawie) nie koresponduje z podstawowymi celami i założeniami ustawy o dostępie do informacji publicznej i nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ spowodowało uznanie przez Sąd I instancji, że wniosek dotyczy informacji publicznej;
 - 2) poprzez uznanie, że skierowanie wniosku na podstawie przepisów ustawy o dostępie informacji publicznej oraz żądanie udostępnienia

„informacji publicznej” o żądanej treści i formie nie ma charakteru „ankietowego” i może stanowić informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy pytania we wniosku zostały skonstruowane tak, że żąda się w nich nie informacji publicznej, lecz przedstawia określone twierdzenia będące już informacjami wytworzonymi oraz ma formę ankiety, co nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ spowodowało uznanie przez Sąd I instancji, że wniosek dotyczy informacji publicznej;

- 3) poprzez uznanie, że skierowanie wniosku na podstawie przepisów ustawy o dostępie informacji publicznej oraz żądanie udostępnienia „informacji publicznej” może stanowić informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy pytania we wniosku jak stwierdził Sąd I instancji „sprowadzały się do ustalenia podstawy prawnej uprawnień wymaganych od określonych we wniosku specjalistów współpracującymi z SKW” (str. 9 uzasadnienia zaskarżonego wyroku), zaś wyjaśnianie podstawy prawnej działań organu nie jest informacją o sprawach publicznych, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ spowodowało uznanie przez Sąd I instancji, że wniosek dotyczy informacji publicznej;
- 4) poprzez uznanie, że skierowanie wniosku na podstawie przepisów ustawy o dostępie informacji publicznej oraz żądanie udostępnienia „informacji publicznej” może stanowić informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy żądane informacje nie są dokumentami urzędowymi, a w szczególności aktami administracyjnymi lub innymi rozstrzygnięciami, w szczególności na brak skierowania wskazanych regulacji do podmiotów zewnętrznych, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ spowodowało uznanie przez Sąd I instancji, że wniosek dotyczy informacji publicznej;

2. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- a) art. 1 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, poprzez ich błędną wykładnię poprzez przyjęcie, że skierowanie wniosku na podstawie przepisów ustawy o dostępie informacji publicznej oraz żądanie udostępnienia „informacji publicznej” wraz ze wskazaniem na cele naukowe może dotyczyć sprawy publicznej,

a co za tym idzie może stanowić informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy cel i intencja osoby wnioskującej o udzielenie informacji (żądanie informacji w indywidualnej sprawie) nie koresponduje z podstawowymi celami i założeniami ustawy o dostępie do informacji publicznej i nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej;

- b) art. 1 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez przypisanie żądanym przez skarżącą informacjom przymiotu informacji publicznej w sytuacji, gdy wnioskowane przez skarżącą informacje dotyczą jej prywatnej i indywidualnej sprawy;
- c) art. 1 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię poprzez przyjęcie, że skierowanie wniosku na podstawie przepisów ustawy o dostępie informacji publicznej oraz żądanie udostępnienia „informacji publicznej” o żądanej treści i formie nie ma charakteru „ankietowego” i może stanowić informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy pytania we wniosku zostały skonstruowane tak, że żąda się w nich nie informacji publicznej, lecz przedstawia określone twierdzenia będące już informacjami wytworzonymi oraz ma formę ankiety, co nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej;
- d) art. 1 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię poprzez przyjęcie, że skierowanie wniosku na podstawie przepisów ustawy o dostępie informacji publicznej oraz żądanie udostępnienia „informacji publicznej” może stanowić informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy pytania we wniosku jak stwierdził Sąd I instancji „sprowadzały się do ustalenia podstawy prawnej uprawnień wymaganych od określonych we wniosku specjalistów współpracującymi z SKW” (str. 9 uzasadnienia zaskarżonego wyroku) zaś wyjaśnianie podstawy prawnej działań organu nie jest informacją o sprawach publicznych;
- e) art. 1 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP przez ich błędną wykładnię poprzez przyjęcie, że skierowanie wniosku na podstawie

przepisów ustawy o dostępie informacji publicznej oraz żądanie udostępnienia „informacji publicznej” może stanowić informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy żądane informacje nie są dokumentami urzędowymi, a w szczególności aktami administracyjnymi lub innymi rozstrzygnięciami, w szczególności na brak skierowania wskazanych regulacji, do podmiotów zewnętrznych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ skarżący kasacyjnie ponownie zwrócił uwagę na to, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 21 listopada 2022 r. został sporządzony przez skarżącą, jak to sama wskazała, „do celów naukowych”, a w doktrynie dość jednoznacznie wskazuje się na niepubliczny cel (charakter) pracy naukowej. Jak wskazał organ skarżący kasacyjnie analogiczne zapatrywanie przedstawia zresztą orzecznictwo i na potwierdzenie powyższego przywołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2004 r., sygn. akt II SA/Ka 2633/03, w którym stwierdzono, że „praca naukowa jest powszechnie uznawana za należącą do zakresu interesu prywatnego, który jest przeciwstawny interesowi publicznemu”, a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 279/11, w którym z kolei wskazano, że „praca naukowa leży w sferze interesu prywatnego, gdyż ewentualne jej sfinalizowanie w postaci pracy doktorskiej nie oznacza, że praca ta zostanie szerzej opublikowana i co więcej wykorzystana przez właściwe organy”.

Organ skarżący kasacyjnie podkreślił, że ustawa o dostępie do informacji publicznej ma zapewniać transparentność działań władzy publicznej, umożliwiać społeczną jej kontrolę, budować społeczeństwo obywatelskie i rozwijać demokrację uczestniczącą, w której obywatele mają wpływ na podejmowanie dotyczących ich decyzji; dlatego informacja, aby uzyskać walor publicznej, musi dotyczyć - zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej - „sprawy publicznej”- inaczej mówiąc, przedmiotem takiej informacji ma być problem lub kwestie, które mają znaczenie dla większej ilości osób, czy grup obywateli lub też są ważne z punktu widzenia poprawności funkcjonowania organów państwa. Celem ustawy nie jest zatem zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb uzyskiwania informacji, dotyczących wprawdzie kwestii publicznych, lecz przeznaczonych dla celów handlowych, edukacyjnych, zawodowych czy też na potrzeby toczących się postępowań sądowych, bowiem ustawa o informacji ma służyć uniwersalnemu dobru powszechnemu związanemu

z funkcjonowaniem publicznych instytucji. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się wobec tego pogląd, że żądania udostępnienia informacji publicznej, składane przez podmioty, których interesów dotyczą, nie są wnioskami o udzielenie informacji publicznej; nie odnoszą się bowiem do „sprawy publicznej”.

Zdaniem organu skarżącego kasacyjnie żądana przez skarżącą informacja dotyczy przede wszystkim interesu skarżącej, która zbiera dane „w celach naukowych”. Z kolei cele naukowe w ocenie organu skarżącego kasacyjnie leżą w sferze interesu prywatnego, gdyż ewentualne ich sfinalizowanie w postaci pracy naukowej nie oznacza, że zostanie ona szerzej opublikowana i wykorzystana przez właściwe organy. Organ skarżący kasacyjnie podniósł, że niezależnie od tego czy skarżąca działa pro bono, czy też komercyjnie, publikacja taka będzie sygnowana jej danymi i będzie realizacją określonej pracy intelektualnej skarżącej.

Ponadto, organ skarżący kasacyjnie ponownie podniósł, że treść pytań znajdujących się we wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest tak naprawdę prośbą o wypełnienie ankiety, bowiem wniosek skarżącej stanowi gotowy formularz z określonymi pytaniami, na które można udzielić odpowiedzi twierdzącej (tak) albo przeczącej (nie) - jak w pkt 2-3 wniosku - albo wyboru określonych odpowiedzi, jak w pkt 1. Zdaniem organu skarżącego kasacyjnie pytania zostały skonstruowane przez skarżącą tak, że żąda się w nich nie informacji publicznej, lecz przedstawia określone twierdzenia będące już informacjami wytworzonymi. Dlatego w ocenie organu skarżącego kasacyjnie odpowiedź na taki wniosek nie byłaby udostępnieniem informacji już istniejącej, ale dokonaniem nowego oświadczenia wiedzy i woli organu, sformułowaniem nowej, nieistniejącej dotychczas informacji publicznej.

Wreszcie, organ skarżący kasacyjnie wskazał, że nie można zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, że wyjaśnianie podstawy prawnej działań organu można uznać za informację o sprawach publicznych, bowiem taka informacja zdaniem organu skarżącego kasacyjnie, nie należy do sfery faktów, lecz do kwestii prawnych.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

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 2024 r., poz.

935) - 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 skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego, jak i naruszenie przepisów postępowania. 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).

W ramach pierwszego zarzutu naruszenia przepisów postępowania organ skarżący kasacyjnie wytknął Sądowi I instancji naruszenie art. 141

§ 4 p.p.s.a., którego upatruje w przyjęciu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, że „nie znajduje również uzasadnienia argument organu o ankiетowym charakterze wniosku” (str. 8 uzasadnienia zaskarżonego wyroku), co w ocenie organu skarżącego kasacyjnie miało wpływ na wynik sprawy, poprzez bezzasadne uznanie, że żądanie udostępnienia informacji publicznej nie miało charakteru „ankietowego” i może stanowić informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) - dalej: u.d.i.p., podczas gdy zdaniem organu skarżącego kasacyjnie pytania we wniosku skarżącej zostały skonstruowane tak, że żąda się w nich nie informacji publicznej, lecz przedstawia określone twierdzenia będące już informacjami wytworzonymi oraz wniosek ma formę ankiety, co nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., a miało to istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ spowodowało uznanie przez Sąd I instancji, że wniosek dotyczy informacji publicznej. Zarzut ten nie mógł odnieść skutku.

Zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. może być skutecznie postawiony w dwóch przypadkach: gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie i gdy w ramach przedstawienia stanu sprawy, wojewódzki sąd administracyjny nie wskaże, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania (por. uchwałę NSA z dnia 15 lutego 2010 r., sygn. akt: II FPS 8/09, LEX nr 552012, wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2009 r., sygn. akt: II FSK 568/08, LEX nr 513044). Naruszenie to musi być przy tym na tyle istotne, aby mogło mieć wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Za jego pomocą nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego, co próbuje wytknąć organ skarżący kasacyjnie kwestionując na podstawie omawianego zarzutu prawidłowość dokonanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oceny wniosku skarżącej, złożonego „w formie ankiетowej” jako dotyczącego udostępnienia informacji publicznej, jak i niemożliwe jest także kwestionowanie w ramach zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. Przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. Wadliwość uzasadnienia orzeczenia może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego z art. 141 § 4

p.p.s.a., w sytuacji, gdy sporządzone jest ono w taki sposób, że niemożliwa jest kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku (por. postanowienie NSA z dnia 22 maja 2014 r., II OSK 481/14). Tymczasem uzasadnienie zaskarżonego w niniejszej sprawie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zawiera przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowiska strony przeciwnej, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Sąd I instancji odniósł się do wszystkich kwestii istotnych z punktu widzenia merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy i wskazał powody, dla których uznał, że skarga na beczynność organu w przedmiocie rozpoznania wniosku skarżącej z dnia 21 listopada 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej zasługiwała w niniejszej sprawie na uwzględnienie. Treść uzasadnienia zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie czyni go więc w pełni poddającym się kontroli kasacyjnej i wprost wynika z niego rezultat i wnioski przeprowadzonej kontroli działalności administracji publicznej. Przedstawiona przez Sąd I instancji argumentacja jest czytelna sprawiając, że wyrok poddaje się kontroli instancyjnej, a to wszystko czyni zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. bezskutecznym.

Bezasadny okazał się również drugi z zarzutów naruszenia przepisów postępowania, na podstawie którego wytknięto Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie naruszenie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w związku z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. i art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm.) - dalej zwanej: k.p.a., poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na błędnym przyjęciu, że organ dopuścił się beczynności w zakresie rozpoznania wniosku skarżącej o udostępnienie informacji publicznej poprzez uznanie, że:

1. „skierowanie wniosku na podstawie przepisów ustawy o dostępie informacji publicznej oraz żądanie udostępnienia ”informacji publicznej,, wraz ze wskazaniem na cele naukowe może dotyczyć sprawy publicznej, a co za tym idzie może stanowić informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy cel i intencja osoby wnioskującej o udzielenie informacji (żądanie informacji w indywidualnej sprawie) nie koresponduje z podstawowymi celami i założeniami ustawy o dostępie do informacji publicznej i nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ spowodowało uznanie przez Sąd I instancji, że wniosek dotyczy informacji publicznej”;

2. „skierowanie wniosku na podstawie przepisów ustawy o dostępie informacji publicznej oraz żądanie udostępnienia ”informacji publicznej,, o żądanej treści i formie nie ma charakteru ”ankietowego,, i może stanowić informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy pytania we wniosku zostały skonstruowane tak, że żąda się w nich nie informacji publicznej, lecz przedstawia określone twierdzenia będące już informacjami wytworzonymi oraz ma formę ankiety, co nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ spowodowało uznanie przez Sąd I instancji, że wniosek dotyczy informacji publicznej”;
3. „skierowanie wniosku na podstawie przepisów ustawy o dostępie informacji publicznej oraz żądanie udostępnienia ”informacji publicznej,, może stanowić informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy pytania we wniosku jak stwierdził Sąd I instancji ”sprowadzały się do ustalenia podstawy prawnej uprawnień wymaganych od określonych we wniosku specjalistów współpracującymi z SKW,, (str. 9 uzasadnienia zaskarżonego wyroku) zaś wyjaśnianie podstawy prawnej działań organu nie jest informacją o sprawach publicznych, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ spowodowało uznanie przez Sąd I instancji, że wniosek dotyczy informacji publicznej”;
4. „skierowanie wniosku na podstawie przepisów ustawy o dostępie informacji publicznej oraz żądanie udostępnienia ”informacji publicznej,, może stanowić informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy żądane informacje nie są dokumentami urzędowymi, a w szczególności aktami administracyjnymi lub innymi rozstrzygnięciami, w szczególności na brak skierowania wskazanych regulacji do podmiotów zewnętrznych, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ spowodowało uznanie przez Sąd I instancji, że wniosek dotyczy informacji publicznej”.

Treść omawianego zarzutu, jak i uzasadnienia skargi kasacyjnej, w których powołano art. 10 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 7 k.p.a., z którego wynika standard całego prawa administracyjnego wyrażający się w obowiązku podejmowania przez organ wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia spraw, świadczy o tym, że intencją organu skarżącego kasacyjnie było zakwestionowanie prawidłowości dokonanej przez Sąd I instancji oceny, że objęta treścią wniosku z dnia 21 listopada 2022 r. żądana przez skarżącą informacja jest

informacją publiczną, a organ pozostaje w stanie bezczynności w związku z brakiem odpowiedzi na wniosek skarżący. Z treści omawianego zarzutu wynika wprawdzie, że wadliwość oceny treści wniosku jest zdaniem strony skarżącej kasacyjnie konsekwencją błędnej wykładni pojęcia informacji publicznej użytego w treści art. 1 ust. 1 u.d.i.p., co czyniłoby w tym zakresie omawiany zarzut nieskutecznym ze względów konstrukcyjnych, bowiem zarzut błędnej wykładni prawa materialnego - a taki charakter ma norma wynikająca z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. może być skutecznie podnoszony w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny doszedł jednak do przekonania, że skoro pierwszy z zarzutów prawa materialnego dotyczy właśnie błędnej wykładni art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. i w jego ramach podnoszone są okoliczności zbieżne z treścią omawianego zarzutu naruszenia przepisów postępowania, to obydwie zarzuty nadawały się do łącznego rozpoznania.

Zarzuty te nie mogły odnieść oczekiwanego przez autora skargi kasacyjnej skutku.

Organ skarżący kasacyjnie stanął na stanowisku, m.in. że w związku z tym, że skarżąca składając do organu wniosek o udostępnienie informacji publicznej powołała się na „cele naukowe” jej żądania, to należało uznać, że kierowała się ona własnym, indywidualnym interesem, a nie interesem ogółu, co z kolei winno prowadzić do konstatacji, że informacji, której udostępnienia żądała nie można uznać za informację o sprawach publicznych.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał za nieprawidłowe stanowisko organu skarżącego kasacyjnie, zgodnie z którym jeśli celem wniosku jest realizacja subiektywnego indywidualnego interesu podmiotu, który go złożył, w realiach niniejszej sprawy są to cele naukowe, to wniosek ten nie dotyczy z tego właśnie powodu sprawy publicznej. W pierwszej kolejności należy z naciskiem podkreślić, że nie ma podstaw do utożsamiania treści pojęcia informacji publicznej jako przedmiotu publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej z kwestią prawidłowości korzystania z tego prawa. Treść publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej ma charakter obiektywny i nie jest kształtowana sposobem realizowania tego prawa. Przedmiot prawa dostępu do informacji publicznej, jakim jest informacja publiczna określona w art. 61 ust. 1 Konstytucji jako „informacja o działalności” podmiotów określonych w tym przepisie, a w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jako „każda informacja o sprawach publicznych”, jest kategorią prawną podlegającą wykładni. Zarówno Konstytucja, jak i u.d.i.p. wiążą pojęcie informacji publicznej z aktywnością podmiotów wskazanych w tych

aktach prawnych, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych. Wynika to z faktu, że zarówno działalność podmiotów wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji, jak i sprawa, o jakiej mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wtedy mogą być kwalifikowane jako informacja publiczna, gdy spełniają kryterium „publiczności”. W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie „publiczności” służące m.in. tak podstawowym celom jak definiowanie administracji publicznej, czy kategorii interesu publicznego, jest związane z działalnością państwa jako przejętego przez nie zadania polegającego na zaspokajaniu zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach (zob. J. Boć, *Pojęcie administracji*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 16; J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej - „państwowe”, „powszechnie pojemne i ponadczasowe” oraz „pozapaństwowe”*, w: J. Korczak (red.): *Układ administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 114). Ustawodawca nie definiuje pojęcia „sprawy publicznej”, niewątpliwie jednak są to sprawy związane z istnieniem i funkcjonowaniem określonej wspólnoty publicznoprawnej. Określenie sprawy jako „publicznej” wskazuje, że jest to sprawa ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu). Takie rozumienie pojęcia „sprawa publiczna” związane właśnie z władzą publiczną i wspólnotą publicznoprawną oraz jej funkcjonowaniem trafnie akcentuje się w doktrynie i orzecznictwie (zob.: H. Izdebski: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 209; wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., I OSK 2093/14). Sprawy niezwiązane ze wspólnotą publiczną - określane czasami w piśmiennictwie jako sprawy „sfery prywatnej” (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2016, Lex 2016, t. 4; por. wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10), tj. dotyczące kwestii właśnie prywatnych, osobistych, intymnych (dane osobowe, życie prywatne, rodzinne), związanych z dobrami osobistymi (M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 151), nie są sprawami publicznymi, z kolei sprawy wspólnoty publicznej zawsze są sprawami publicznymi.

Granica pomiędzy sprawą „publiczną” a sprawą „prywatną” jest zatem jednocześnie jedną z granic pomiędzy informacją publiczną a informacją niepubliczną. Granica ta nie jest ostra, stąd jej ustalenie w konkretnych sprawach może być problematyczne.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym na tle wykładni art. 61 ust.

1 Konstytucji i art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wypracowano stanowiska ułatwiające kwalifikowanie określonej informacji jako publicznej, m.in. przyjęto, że nie ma znamion informacji publicznej informacja dotycząca bezpośrednio sfery *ad personam* (por. wyroki NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10; z dnia 6 grudnia 2019 r., I OSK 3429/18; z dnia 27 września 2019 r., I OSK 2710/17; z dnia 18 września 2018 r., I OSK 2434/16; z dnia 11 maja 2018 r., I OSK 1586/16; z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1380/17) i wiążąca się z ujawnieniem prywatnych danych określonej osoby. Przyjęto również, że przymiot informacji publicznej bez wątpienia posiadają dokumenty urzędowe organu (będące dowodem tego, co w nich urzędowo stwierdzono, zatwierdzono lub podano), wytworzone w ramach realizacji powierzonych mu zadań, a więc dokumenty powstałe w związku z prowadzeniem konkretnych spraw. Natomiast przymiotu informacji publicznej nie mają dokumenty prywatne, które podmiot kieruje do organu administracji publicznej. W rozumieniu u.d.i.p., dokumenty prywatne nie stanowią informacji publicznej (por. wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 r., I OSK 189/11). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że nie jest informacją publiczną żądanie obejmujące dokument wniosku złożonego w sprawie indywidualnej, stanowiący dokument prywatny (zob. wyrok NSA z dnia 27 września 2002 r., II SAB 180/02; wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2010 r., I OSK 1797/10; postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2011 r., I OSK 2154/11), jak i inne pisma procesowe stron (zob. wyrok NSA z 22 marca 2012 r., I OSK 2487/11). Również w piśmiennictwie wskazuje się, że „Wniosek osoby fizycznej jest dokumentem prywatnym. (...) Wszelkiego rodzaju dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej, bez względu na to, jakiego rodzaju postępowanie wszczyna dokument prywatny lub też jakiej czynności oczekuje podmiot, składając ten dokument, nie stanowią informacji publicznej. (...) Również akta administracyjne, w których znajduje się ten wniosek, nie są dokumentem urzędowym i dlatego żądanie kopii dokumentów znajdujących się w nich jest bezzasadne. Informacją publiczną może być dopiero rozstrzygnięcie wniosku przez uprawniony organ” (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*. Komentarz, Wolters Kluwer Warszawa 2016, Komentarz do art. 6 punkt 26, Lex 2018). Dokument prywatny, skierowany do organu administracji publicznej, nie staje się dokumentem urzędowym tylko dlatego, że został do niego zaadresowany i znajduje się w jego posiadaniu. Wniosek w sprawie indywidualnej stanowi dowód na okoliczność, że pod-

miot ten ubiega się, np. o wydanie decyzji administracyjnej, a więc składa oświadczenie woli. Oświadczenie to nie stanowi informacji publicznej.

Kryterium rozróżnienia sprawy publicznej od niepublicznej, a tym samym informacji publicznej od innej informacji ma zatem charakter obiektywny, a z przepisów zawierających normy wyznaczające przedmiot publicznego prawa podmiotowego nie wynika, aby kryterium tym było kryterium interesu wnioskodawcy w uzyskaniu informacji publicznej. Przeczyłoby to istocie prawa dostępu do informacji publicznej, które zarówno w piśmiennictwie prawniczym, jak i orzecznictwie sądowym kwalifikowane jest jako konstytucyjne publiczne prawo podmiotowe (por. B. Kudrycka, S. Iwanowski, *Prawo obywateli do informacji o działaniach organów administracji publicznej*, PiP z 1999 r., nr 8, s. 70; A. Piskorz-Ryń, *Czy prawo do uzyskania informacji od władz administracyjnych jest publicznym prawem podmiotowym?* (w:) *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000, s. 379 i n.; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 61.; M. Florczak-Wątor (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 61; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 grudnia 2010 r., II SAB/Rz 21/10, LEX nr 756149; wyroki NSA: z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 1163/17; z dnia 17 marca 2017 r., I OSK 1416/15; z dnia 5 października 2017 r., I OSK 3255/15; z dnia 26 stycznia 2018 r., I OSK 438/16; z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 1828/17; z dnia 12 kwietnia 2019 r., I OSK 1648/17).

Publiczne prawo podmiotowe stanowi wyraz najsilniejszego ukształtowania pozycji prawnej jednostki wobec wspólnoty publicznoprawnej, gdyż wyposaża podmiot tego prawa w przysługujące wobec wspólnoty publicznoprawnej (państwa, wspólnot samorządowych) roszczenie, tj. instrument umożliwiający skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone, prawnie zagwarantowane sfery wolności, służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego (por. W. Jakimowicz: *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 246-247). Innymi słowy publiczne prawo podmiotowe to sytuacja prawna, w której oparty na normie prawnej interes określonej osoby (będący na tej podstawie interesem prawnym) jest zaopatrzony i tym samym wzmocniony przez wynikające również z normy prawnej prawa

publicznego roszczenie o określone zachowanie wspólnoty publicznoprawnej reprezentowanej przez odpowiednie organy. Publiczne prawo podmiotowe zasadza się zatem na interesie prawnym. Każdy podmiot publicznego prawa podmiotowego jest tym samym podmiotem interesu prawnego.

Podstawą normatywną prawa dostępu do informacji publicznej jest art. 61 ust. 1 Konstytucji, z którego treścią koresponduje art. 2 ust. 1 u.d.i.p., i które stanowią o „prawie do” uzyskiwania informacji publicznej. Skoro zatem nie ma wątpliwości, że wnioskodawczyni jest podmiotem publicznego prawa dostępu do informacji publicznej (bo mieści się w zakresie pojęcia „obywatel” - art. 61 ust. 2 Konstytucji i pojęcia „każdy” - art. 2 ust. 1 u.d.i.p.), to znaczy, że ma interes prawny wzmocniony roszczeniem o uzyskanie informacji publicznej. Każdy indywidualny interes subiektywny rozumiany jako „relacja pomiędzy jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść jakiejś jednostce” (zob. J. Lang: Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym, Wrocław 1972 r., s. 98-100) ulega obiektywizacji, gdy znajduje oparcie w normie prawnej. Zgodnie z ugruntowanymi poglądami piśmiennictwa prawniczego i orzecznictwa interes prawny ma charakter obiektywny właśnie z tego względu, że jest prawny. Interes prawny istnieje bowiem wówczas, „gdy zgłaszane żądanie oparte jest na konkretnej normie prawnej, a konieczność jego obiektywnego charakteru oznacza, że o istnieniu interesu prawnego nie decyduje przekonanie zainteresowanego, ale ocena ustawodawcy” (zob. np. wyroki NSA: z dnia 17 stycznia 2020 r., I OSK 3534/18; z dnia 3 października 2013 r., II OSK 742/13; z dnia 22 czerwca 2012 r., II OSK 557/11; z dnia 10 sierpnia 2011 r., II OSK 724/11; postanowienie NSA z dnia 5 lutego 1998 r., I SA/Po 1242/97; por. też: P. Przybysz: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. XIII, Warszawa 2021, Komentarz do art. 28, teza 7; A. Jochymczyk, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, Komentarz do art. 25 (a), teza 2; B. Majchrzak, 1.2. Funkcje procesowe interesu prawnego (w:) Procedura zgłoszenia robót budowlanych, Warszawa 2008, Lex 2021).

Na tle powyższych uwag za nieprawidłowe zatem należy uznać stanowisko organu skarżącego kasacyjnie, zgodnie z którym jeśli celem wniosku jest realizacja subiektywnego indywidualnego interesu podmiotu, który go złożył (tu: celów naukowych), to wniosek ten nie dotyczy z tego właśnie powodu sprawy publicznej. Wniosek „każdego” o udostępnienie informacji publicznej jest wnioskiem podmiotu publicznego prawa podmiotowego do

udostępnienia informacji publicznej, a zatem z istoty swojej skierowany jest na realizację tego prawa, a więc i będącego jego istotnym elementem interesu prawnego, który - jako właśnie interes prawny - jest obiektywnym interesem indywidualnym. Abstrahując zresztą od powyższego, dodać należy, że zgodnie z art. 2 ust. 2 u.d.i.p., od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Prezentowany przez organ skarżący kasacyjnie pogląd, zgodnie z którym fakt powołania się na cele naukowe żądania pozbawia informacji, których udostępnienia domaga się skarżąca waloru informacji publicznych, których udostępnienia nie można uzyskać przy pomocy u.d.i.p. prowadziłby do absurdu wniosku, że informacje te byłyby możliwe do ujawnienia w trybie u.d.i.p., ale w sytuacji gdyby skarżąca nie ujawniła, że gromadzi je w celach naukowych. W związku z powyższym uznać należało, że wbrew twierdzeniom organu skarżącego kasacyjnie, dla odkodowania treści pojęcia informacji publicznej jako informacji o działalności organów wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i informacji o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. nie ma znaczenia ocena charakteru interesu w uzyskaniu informacji publicznej przez wnioskodawcę, który jest podmiotem publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, jak i cel i motywy, które towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu żądania udostępnienia informacji publicznej. Z tego powodu argumentację skargi kasacyjnej w tym zakresie uznać należało za bezzasadną.

Ponadto, w ramach omawianego zarzutu organ skarżący kasacyjnie zarzuca także Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie błędne uznanie, że wniosek skarżącej nie ma charakteru „ankietowego” i z tego powodu nie można uznać, że żądanie skarżącej nie dotyczyło udostępnienia informacji publicznej. Tymczasem analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku wykazuje, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie wyraził poglądu o tym, że „wniosek skarżącej nie ma charakteru ankietowego”, lecz stwierdził, że ewentualny „ankietowy charakter wniosku” nie ma wpływu na uznanie żądanych danych jako informacji publicznej wyjaśniając jednocześnie, że „Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich i są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań nawet,

jeżeli nie pochodzą wprost od nich”. Powyższe stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie jest tożsame z przypisywanym Sądowi I instancji przez autora skargi kasacyjnej poglądem, a zatem skoro Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie wyraził przypisywanego mu na podstawie omawianego zarzutu poglądu, to nie mógł w taki sposób naruszyć jakiegokolwiek przepisu prawa, w tym i art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w związku z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. i art. 7 k.p.a.

Reasumując i odnosząc się do pozostałych argumentów sformułowanych przez organ skarżący kasacyjnie na podstawie omawianego zarzutu, biorąc pod uwagę powyższe rozważania, Naczelny Sąd Administracyjny uznał za słuszne stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, że żądane przez skarżącą informacje - jako dotyczące reguł i wymogów dotyczących uprawnień i wymaganego przygotowania określonych specjalistów - stanowią informację publiczną, o których udostępnienie skarżąca mogła ubiegać się na podstawie u.d.i.p., co z kolei prowadzi do wniosku, że reakcja organu na wniosek nie była prawidłowa, a skarga na jego bezczynność w przedmiocie rozpoznania wniosku skarżącej z dnia 21 listopada 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej, jak słusznie stwierdził Sąd I instancji, zasługiwała w niniejszej sprawie na uwzględnienie. Zarzut naruszenia art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w związku z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. i art. 7 k.p.a. oraz zarzut naruszenia art. 1 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. uznać zatem należało za bezzasadne.

Przechodząc zaś do oceny pozostałych zarzutów podniesionych przez stronę skarżącą kasacyjnie w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej, 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 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).

Konstrukcja oraz treść zarzutów naruszenia prawa materialnego sformułowanych przez autora skargi kasacyjnej w punktach 2-5 umożliwia ich łączne rozpoznanie, bowiem zarzucając dokonanie błędnej wykładni art. 1 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p., czy też art. 61 ust. 1 Konstytucji RP organ skarżący kasacyjnie w rzeczywistości kwestionuje na podstawie tych zarzutów naruszenia prawa materialnego ustalenia i oceny w zakresie stanu faktycznego sprawy upatrując wadliwości działania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w niewłaściwej ocenie treści konkretnego dokumentu i płynących stąd konsekwencjach, tj. ocenie wniosku skarżącej z dnia 21 listopada 2022 r. jako dotyczącego udostępnienia informacji publicznej. Naruszenia ww. przepisów organ skarżący kasacyjnie upatruje bowiem w błędnym, w jego ocenie, „przypisaniu żądanym przez skarżącą informacjom przymiotu informacji publicznej”. Organ skarżący kasacyjnie na podstawie zarzutów naruszenia prawa materialnego wskazuje na „formę ankiety” wniosku skarżącej, podnosi, że żądane przez skarżącą informacje nie stanowią informacji publicznej, bowiem dotyczą „ustalenia podstawy prawnej uprawnień wymaganych od określonych we wniosku specjalistów współpracujących z SKW” oraz wskazuje, że żądane przez skarżącą informacje nie są dokumentami urzędowymi.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że drugi z zarzutów naruszenia prawa materialnego został sformułowany przez autora skargi kasacyjnej nieprecyzyjnie, bowiem nie wskazano na jego podstawie czy organ skarżący kasacyjnie zarzuca Sądowi I instancji dokonanie błędnej wykładni, czy też niewłaściwe zastosowanie wskazanych w nim przepisów. Jednak treść tego zarzutu, jak i pozostałych zarzutów naruszenia prawa materialnego pozwala przypuszczać, że również drugi zarzut dotyczył dokonania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie błędnej wykładni wskazanych w nim przepisów.

Podkreślenia wymaga to, że podnosząc zarzut błędnej wykładni określonych przepisów prawa strona skarżąca kasacyjnie powinna wskazać, na czym polega błędne rozumienie tych przepisów i jaka, jej zdaniem, powinna być ich prawidłowa wykładnia. Tymczasem w niniejszej sprawie organ skarżący kasacyjnie nie wykazał na czym polega błędne rozumienie art. 1

ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p., czy też art. 61 ust. 1 Konstytucji RP przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, ani też jaka powinna być ich prawidłowa wykładnia, co czyni omawiane zarzuty nieskutecznymi.

Przed wszystkim jednak o nieskuteczności omawianych zarzutów naruszenia art. 1 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p., jak i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP świadczy ich treść, która ewidentnie wskazuje na to, że organ skarżący kasacyjnie na ich podstawie kwestionuje ustalenia i oceny w zakresie stanu faktycznego sprawy. W związku z tym należy podkreślić, że 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 też omawiane zarzuty sformułowane w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej okazały się niezasadne przede wszystkim z tego powodu.

Skoro więc podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty okazały się nieskuteczne, Naczelny Sąd Administracyjny nie miał podstaw do jej uwzględnienia, co z kolei skutkowało oddaleniem skargi kasacyjnej w oparciu o art. 184 p.p.s.a.