

3.**Brak publicznego charakteru sprawozdania z czynności wyjaśniających**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 27 czerwca 2025 r.

III OSK 2467/24

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)

Sędzia NSA Ewa Kwiecińska

Sędzia WSA (del.) Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 27 czerwca 2025 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skarg kasacyjnych P.P. i Komendanta Miejskiego Policji (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2024 r. sygn. akt IV SAB/Wr 71/24 w sprawie ze skargi P.P. na bezczynność Komendanta Miejskiego Policji (...) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek z dnia 27 listopada 2023 r.

I. uchyła zaskarżony wyrok w pkt I i II i w tym zakresie oddała skargę;**II. oddała skargę kasacyjną P.P.;****III. odstępuje od zasądzenia od P.P. na rzecz Komendanta Miejskiego Policji (...) zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.****Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, wyrokiem z dnia 27 czerwca 2024 r., sygn. akt IV SAB/Wr 71/24, po rozpoznaniu sprawy ze skargi P.P., zobowiązał Komendanta Miejskiego Policji (...) do załatwienia punktu 3 wniosku P.P. z dnia 27 listopada 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia otrzymania odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy (pkt I); stwierdził, że Komendant Miejski Policji (...) dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu punktu 3 wniosku z dnia 27 listopada 2023 r., a bezczynność ta nie ma miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt II); oddalił dalej idącą skargę. W sprawie ustalono następujący stan faktyczny i prawny:

Wnioskiem z dnia 27 listopada 2023 r. P.P. zwrócił się do Komendanta Miejskiego Policji (...) o udostępnienie za pośrednictwem platformy ePUAP

lub wysłanie pocztą tradycyjną informacji publicznej w zakresie:

1. czy postępowanie prowadzone przez KMP (...) w sprawie dwukrotnego ujawnienia dokumentów prokuratora Prokuratury Rejonowej (...) M.K. w radiowozie Skoda Yeti zostało zakończone?
2. jeżeli odpowiedź na powyższe pytanie jest twierdząca, jaki dało rezultat prowadzone postępowanie i jakie poczyniono ustalenia?
3. udostępnienia sprawozdania z dokonania przedmiotowych czynności.

Pismem z dnia 6 grudnia 2023 r. organ udzielił wnioskodawcy następującej informacji:

1. Zespół Kontroli Komendy Miejskiej Policji (...) prowadził w okresie od 15 lutego 2023 r. do 17 kwietnia 2023 r. postępowanie wyjaśniające w sprawie ujawnienia 15 lutego 2023 r. na terenie posterunku Policji (...) w trakcie obsługi pojazdu służbowego marki Skoda Yeti dokumentów wydanych na osobę M. K. (L. dz. I-1292-9/2023). Przeprowadzone postępowanie wyjaśniające oraz zebrane w jego trakcie materiały nie doprowadziły do jednoznacznego ustalenia okoliczności umieszczenia i ujawnienia powyższych dokumentów.
2. Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Mieniu Komendy Miejskiej Policji (...) prowadził dochodzenie (...) w sprawie przywłaszczenia mienia na szkodę M. K. dokonanego przez nieznanego sprawcę w dniu 8 maja 2022 r., tj. o czyn z art. 284 § 3 k.k. oraz art. 275 § 1 k.k. w związku z art. 11 § 2 k.k. Postanowienie o wszczęciu dochodzenia zostało wydane w dniu 11 maja 2022 r. Po wykonaniu czynności procesowych, w dniu 17 maja 2022 r. prowadzący postępowanie wydał postanowienie o umorzeniu dochodzenia i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw. Powyższe postanowienie uprawomocniło się w dniu 1 lipca 2022 r. Materiały z prowadzonego przez Zespół Kontroli KMP postępowania wyjaśniającego zostały przekazane do Wydziału do Walki z Przestępczością Przeciwko Mieniu celem włączenia do akt dochodzenia (...) w trybie art. 325f § 2 k.p.k.
3. W kwestii udostępnienia sprawozdania z czynności wyjaśniających prowadzonych przez Zespół Kontroli KMP (L. dz. I-1292-9/2023) organ wystąpił z zapytaniem do Kancelarii Prawnej (...) o wydanie opinii prawnej, czy żądany zakres informacji zawiera się w katalogu spraw, o jakie wnioskodawca może wystąpić z zapytaniem. Załatwienie sprawy w tej kwestii zależne będzie od uzyskanej opinii wskazanej kancelarii prawnej.

Następnie wnioskodawca złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Ad-

ministracyjnego we Wrocławiu na bezczynność Komendanta Miejskiego Policji (...) w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Pismem z dnia 18 stycznia 2024 r. organ poinformował wnioskodawcę, że w dniu 17 stycznia 2023 r. aplikant adwokacki wydał opinię, iż sprawozdanie z dokonanych czynności wyjaśniających, prowadzonych na podstawie ustawy o Policji ma charakter wewnętrzny i nie podlega powszechnemu udostępnieniu. Część dokumentów służących jedynie potrzebom podmiotu zobowiązanego, pomimo że związana jest z jego działalnością, nie jest informacją publiczną i nie podlega ujawnieniu. Sprawozdanie nie stanowi informacji publicznej i nie zawiera się w zakresie przedmiotowym ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902 z późn. zm., dalej: u.d.i.p.).

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o jej oddalenie skargi.

W piśmie z dnia 25 kwietnia 2024 r. skarżący wskazał, że organ jest w posiadaniu sprawozdania z dnia 17 kwietnia 2023 r. nr I-129209/2023, sporządzonego w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym przez Policję na podstawie art. 134i ust. 4e ustawy o Policji.

Organ w piśmie z dnia 8 maja 2024 r. stwierdził, że brak jest podstaw do zarzucenia organowi bezczynności w załatwieniu wniosku skarżącego z dnia 27 listopada 2023 r.

W piśmie z dnia 19 czerwca 2024 r. skarżący poinformował, że organ udostępnił skarżącemu sprawozdanie z innego postępowania wyjaśniającego L.dz. I-1204-4/2023, prowadzonego przez KMP (...) (w załączeniu przedkładając pismo przewodnie organu z dnia 22 kwietnia 2024 r.). Według skarżącego świadczy to o celowym nie udostępnieniu sprawozdania z dnia 17 kwietnia 2023 r.

Powołanym na wstępie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i oraz § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej p.p.s.a.), uznał, że skarga jest zasadna.

W motywach rozstrzygnięcia Sąd pierwszej instancji podniósł, że w sprawie Komendant, odpowiadając na wniosek skarżącego z dnia 27 listopada 2023 r., pismem z dnia 6 grudnia 2023 r. udzielił skarżącemu odpowiedzi na pytanie 1 i 2 wniosku, tj. w ustawowym 14 - dniowym terminie. Natomiast odnośnie do odpowiedzi na pytanie 3 wniosku, organ poinformował skarżącego, że w kwestii udostępnienia sprawozdania z czynności wyjaśniających prowadzonych przez Zespół Kontroli KMP (L. dz. I-1292-9/2023) organ wystąpił do kancelarii prawnej o wydanie opinii

prawnej, czy żądany zakres informacji zawiera się w katalogu spraw, o jakie wnioskodawca może wystąpić z zapytaniem, a więc załatwienie sprawy w tej kwestii zależne będzie od uzyskanej opinii prawnej. Po uzyskaniu opinii prawnej, organ pismem z dnia 18 stycznia 2024 r. poinformował wnioskodawcę, że sprawozdanie z dokonanych czynności wyjaśniających, prowadzonych na podstawie ustawy o Policji ma charakter wewnętrzny i nie podlega udostępnieniu. Sprawozdanie to nie stanowi informacji publicznej i nie zawiera się w zakresie przedmiotowym u.d.i.p.

Natomiast skarżący w skardze zarzucił organowi beczynność w udostępnieniu żądanego sprawozdania z czynności wyjaśniających przeprowadzonych przez organ.

Wobec powyższego sporny jest pomiędzy stronami charakter wnioskowanej informacji w postaci sprawozdania z czynności wyjaśniających.

WSA we Wrocławiu wskazał, że organ nie powiadomił wnioskodawcy o terminie, w jakim udostępni informację żadaną w punkcie 3 wniosku. Wymogu przewidzianego w art. 13 ust. 2 u.d.i.p. nie spełnia jedynie ogólne poinformowanie wnioskodawcy o udzieleniu informacji po uzyskaniu opinii prawnej z kancelarii adwokackiej, bez wskazania konkretnego terminu udzielenia informacji.

Postępowanie wyjaśniające, do którego odnosi się wniosek skarżącego poprzedza ewentualnie prowadzone wobec policjantów postępowanie dyscyplinarne i uregulowane jest w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2023 r. poz. 171), w rozdziale 10 „Odpowiedzialność dyscyplinarna i karna policjantów”. Stosownie do art. 134i ust. 4 ustawy o Policji, jeżeli zachodzą wątpliwości co do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego kwalifikacji prawnej albo tożsamości sprawcy, przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego przełożony dyscyplinarny zleca przeprowadzenie czynności wyjaśniających. Zgodnie z art. 134i ust. 4a ustawy o Policji rozpoczęcie czynności wyjaśniających następuje w drodze postanowienia. Czynności wyjaśniające prowadzi rzecznik dyscyplinarny (art. 135a ust. 1). Z czynności wyjaśniających rzecznik dyscyplinarny sporządza sprawozdanie, w którym w szczególności przedstawia wnioski dotyczące wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, odstąpienia od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego albo odstąpienia od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i przeprowadzenia rozmowy dyscyplinującej ze sprawcą przewinienia dyscyplinarnego (art. 134i ust. 4e ustawy o Policji).

Zdaniem Sądu, sprawozdanie z zakończonych czynności wyjaśniających stanowi informację publiczną, uregulowaną w ustawie o dostępie do

informacji publicznej. Tego rodzaju dokument został bowiem wytworzony w toku sformalizowanego postępowania prowadzonego przez uprawniony podmiot publiczny na podstawie przepisów ustawy. Z przepisów ustawy o Policji wynika, że sprawozdanie sporządza się obligatoryjnie po zakończeniu czynności wyjaśniających, a ustawa określa, jakie elementy powinno w szczególności zawierać sprawozdanie, a zatem jest to dokument, którego czas sporządzenia i treść są generalnie określone przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Sprawozdanie sporządza i podpisuje funkcjonariusz publiczny, jakim jest policjant pełniący funkcję rzecznika dyscyplinarnego.

W rozpatrywanej sprawie w sprawozdaniu z dnia 17 kwietnia 2023 r. rzecznik dyscyplinarny KMP przedstawił czynności, które podjął w celu wszechstronnego i rzetelnego wyjaśnienia okoliczności sprawy. Szczegółowo przedstawił treść wyjaśnień „rozpytanych” w sprawie funkcjonariuszy Policji. W podsumowaniu sprawozdania stwierdził, że przeprowadzone postępowanie wyjaśniające oraz zebrane w jego toku materiały, w jego ocenie, nie doprowadziły do jednoznacznego ustalenia okoliczności umieszczenia i ujawnienia utraconych dokumentów w bagażniku radiowozu marki Skoda Yeti. We wnioskach końcowych uznał, że nie potwierdzono zachowania funkcjonariuszy KMP, w tym funkcjonariuszy Posterunku Policji (...), polegającego na niedopełnieniu obowiązków służbowych poprzez wejście w nieznaną sposób, w nieustalonym miejscu i czasie, nie wcześniej niż 8 maja 2022 r., w posiadanie utraconych w wyniku przywłaszczenia dokumentów, a następnie pozostawienie ich w bagażniku służbowego radiowozu. Z tego dokumentu wynika, jakie czynności zostały przeprowadzone przez właściwy organ, jaki był ich przebieg, jakie były ustalenia i - co ma szczególne znaczenie dla społecznej kontroli organów władzy publicznej - jakie wnioski wyciągnął właściwy organ i jak one się mają do dalszych działań tego organu. Sprawozdanie pozwala zatem ocenić zarówno sam sposób wykonania czynności przez organ, jak również dalsze postępowanie organu prowadzącego dane postępowanie (np. czy wyciągnięto prawidłowe wnioski z analizy dokonanych czynności). Sprawozdanie stanowi zatem informację publiczną. Są to informacje o sprawach publicznych dotyczących funkcjonowania władzy publicznej, czyli sposobu prowadzenia przez nią czynności wyjaśniających. Można przyjąć, że sprawozdanie z czynności wyjaśniających, poprzedzających postępowanie dyscyplinarne odpowiada definicji dokumentu, o którym mowa w art. 6 ust. 2 u.d.i.p., ponieważ jest ono dokumentem urzędowym o określonej ustawowo treści i zawiera

oświadczenie wiedzy funkcjonariusza publicznego, który podpisując sprawozdanie oświadcza, że czynności zostały faktycznie dokonane i jaki był ich przebieg.

Skarżący nie miał możliwości zapoznania się ze sprawozdaniem z czynności wyjaśniających w trybie ustawy o Policji, pomimo że dokonał ujawnienia utraconych dokumentów w służbowym radiowozie i został „rozpytany” przez rzecznika dyscyplinarnego co do okoliczności związanych ze znalezieniem utraconych dokumentów (s. 7 sprawozdania), ponieważ w wyniku czynności wyjaśniających nie zostało wszczęte postępowanie dyscyplinarne. Ustawa o Policji nie reguluje dostępu do akt czynności wyjaśniających w sytuacji, gdy nie zostało wszczęte postępowanie dyscyplinarne. Reasumując, sprawozdanie z zakończonych czynności wyjaśniających, sporządzone przez rzecznika dyscyplinarnego, zawiera informację publiczną, ponieważ wynika z niego zarówno opis i treść przeprowadzonych czynności przez funkcjonariusza publicznego, jak również można wyprowadzić ocenę, czy podjęte czynności w sprawie mogły doprowadzić do danego rodzaju wniosków końcowych.

Sąd pierwszej instancji uznał, że stwierdzona beczynność organu nie ma miejsca z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ w sprawie nie sposób dopatrzeć się w działaniu organu rażącego naruszenia prawa. Organ nie zignorował wniosku skarżącego i odpowiedział na wniosek (po uzyskaniu opinii prawnej), jednak jego argumentacja okazała się wadliwa. Beczynność organu wynikała z niedostatecznej znajomości problematyki udostępniania informacji publicznej i błędnej interpretacji przepisów prawa. Stąd też WSA we Wrocławiu nie znalazł podstaw do zasądzenia od organu na rzecz skarżącego zadośćuczynienia oraz nałożenia na organ grzywny i oddalił skargę w tym zakresie.

Skargę kasacyjną na powyższy wyrok złożył Komendant Miejski Policji (...), zaskarżając wyrok w części, tj. co do pkt I i II oraz wnosząc o uchylenie zaskarżonej części wyroku oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie:

1. art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 12 ust. 2 u.d.i.p. poprzez stwierdzenie, że Komendant Miejski Policji (...) dopuścił się beczynności w załatwieniu wniosku i zobowiązania Komendanta Miejskiego Policji (...) do załatwienia wniosku w terminie 14 dni od otrzymania odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, podczas gdy Komendant Miejski Policji (...) w żadnej mierze

nie dopuścił się beczynności, w szczególności poinformował pismem z dnia 27 listopada 2023 r. stronę, że decyzja o udostępnieniu żądanych informacji nastąpi w terminie określonym w art. 12 ust. 2 u.d.i.p. po otrzymaniu opinii prawnej, a następnie pismem z dnia 18 stycznia 2024 r. o odmowie udzielenia żądanych dokumentów z uwagi na brak przymiotu informacji publicznej;

2. art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. w zw. z art. 134i ust. 4 ustawy o Policji poprzez błędną wykładnię, że sprawozdanie z czynności wyjaśniających stanowi informację publiczną, podczas gdy sprawozdanie to nie stanowi informacji publicznej, a jedynie dokument wewnętrzny.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżący wniósł o jej oddalenie jako niezasadnej oraz przyznanie pełnomocnikowi z urzędu kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu według ustawowych.

Skargę kasacyjną wniósł również skarżący, zakrzęając wyrok w zakresie pkt II i III, domagając się uchylenia wyroku w zaskarżonym zakresie oraz przekazanie w tym zakresie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania a także przyznanie, podstawie 250 § 1 p.p.s.a., pełnomocnikowi z urzędu kosztów pomocy prawnej udzielonej skarżącemu kasacyjnemu z urzędu według norm przepisanych prawem, które to koszty nie zostały pokryte ani w części, ani w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie:

1. art. 149 § 1a w zw. z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. oraz w zw. z art. 13 ust. 1-2 u.d.i.p., poprzez uznanie, że stwierdzona przez Sąd pierwszej instancji beczynność organu nie nastąpiła z rażącym naruszeniem prawa;
 2. art. 141 § 4 w zw. z art. 149 § 2 p.p.s.a. poprzez niedostateczne wyjaśnienie w treści uzasadnienia wyroku przyczyn oddalenia skargi w dalej idącym zakresie, tj. w zakresie odmowy przyznania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej;
 3. art. 149 § 2 p.p.s.a. przez odmowę przyznania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w kwocie 500 zł, podczas gdy działania organu były nieuzasadnione, nieefektywne i niezgodne z przepisami prawa, w wyniku których to działań skarżący kasacyjnie doznał negatywnych przeżyć psychicznych i moralnych, a także zastosowanie tego środka ma spełniać rolę represyjno-prewencyjną wobec organu i zobligować organ do respektowania wynikających z przepisów prawa obowiązków;
- Organ nie udzielił odpowiedzi na wniesioną skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną, związany jest jej granicami. Z urzędu bierze pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie żadna z enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zachodzi, stąd NSA rozpoznał skargę kasacyjną w jej granicach.

Skarga kasacyjna organu jest zasadna.

Ponieważ skarga kasacyjna zawiera zarzuty zarówno naruszenia prawa materialnego jak i przepisów postępowania, w pierwszej kolejności należałoby się odnieść do zarzutów określonych w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., gdyż dopiero prawidłowo ustalony stan faktyczny powoduje, iż możliwa jest jego subsumcja pod odpowiednią normę prawną. W rozpoznawanej sprawie jednak, mając na uwadze podniesione zarzuty, Naczelny Sąd Administracyjny dokonał łącznie oceny podniesionych zarzutów materialnych i procesowych, odnosząc się do istoty postępowania kontrolowanego przez Sąd pierwszej instancji, który uznał, że skarżący kasacyjnie organ pozostaje w bezczynności, gdyż dane, które żądał wnioskodawca we wniosku z dnia 27 listopada 2023 r. - stanowią informację publiczną.

Wskazać należy, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie budzi wątpliwości, iż walor informacji publicznej mają żądane orzeczenia dyscyplinarne (por wyrok NSA z dnia 12 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 47/22 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem).

Odmienne jednak potraktować należało sprawozdanie z czynności wyjaśniających przeprowadzonych w ramach postępowania dyscyplinarnego. Przemawia za tym treść normatywna definicji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p. Wprawdzie bezsporne jest, że katalog zawarty w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. nie ma charakteru wyliczenia zamkniętego, nie mniej określenia z katalogu zawartego w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. tylko w części mają charakter otwarty (przykładowy). Ustalenie charakteru publicznego informacji nie może mieć miejsca z pominięciem definicji sformułowanej w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. ani w sprzeczności z normami ustawowymi zawartymi w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p. mimo, że podstawowe znaczenie w tej mierze mają przepisy art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 u.d.i.p.

Sprawami publicznymi są nie tylko sprawy w znaczeniu powszechnym, ale także sprawy indywidualne, rozstrzygane w postępowaniu przed organami państwa. Do postępowań indywidualnych nawiązuje m.in. art. 6 ust.

1 pkt 4 lit. a tiret pierwsze u.d.i.p., stanowiąc, że udostępnieniu podlega informacja publiczna w szczególności o danych publicznych, w tym treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. Bez wątplenia zatem jako informację publiczną ustawa 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. sprawozdanie z czynności wyjaśniających. Tego rodzaju dokumenty nie zostały jednak wymienione w art. 6 ust. 4 pkt 1 lit. a u.d.i.p., nie nawiązują doń także pozostałe uregulowania art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego w niniejszym składzie, przyjęcie, że do dokumentów urzędowych, wytworzonych w postępowaniu indywidualnym należy zaliczyć każdy dokument, nie odpowiadałoby sensowi regulacji art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. Katalog informacji publicznych z art. 6 u.d.i.p. spełnia w istocie istotną funkcję porządkującą, determinuje zakres danych typów informacji. Wprowadzenie katalogu informacji publicznej pozwala na uniknięcie każdorazowego badania przez organ zobowiązany do jej udzielenia czy wniosek o udostępnienie informacji odnosi się w istocie do informacji publicznej. Pozostawienie szerokiej oceny, czy dana informacja jest objęta zakresem przedmiotowym art. 1 ust. 1 u.d.i.p., podmiotowi zobowiązanemu do jej udostępnienia mogłaby w praktyce stanowić utrudnienie w efektywnym korzystaniu z uprawnienia uregulowanego w u.d.i.p. Z tych względów zatem nie można było przyjąć publicznego charakteru żądanego sprawozdania z czynności wyjaśniających. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, powyższe stanowisko nie pozostaje także w sprzeczności z celem prawa do informacji. 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 sprawozdaniu z dokonanych czynności, tak jak w innych dokumentach znajdując

się informacje, które udostępnione nawet po uniemożliwieniu zapoznania się wnioskodawcy z danymi osobowymi mogą zagrozić naruszeniem prawa 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. wyrok NSA z dnia: 29 kwietnia 2016 r. sygn. akt I OSK 2448/14 dotyczący dostępu do dokumentów z postępowania nauczycieli; 5 października 2017 r., sygn. akt I OSK 3255/15 dotyczący rzeczoznawców majątkowych; 12 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 47/22 dotyczący radców prawnych; 5 lutego 2025 r., sygn. akt III OSK 1425/23 dotyczący nauczycieli akademickich; 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt III OSK 2116/19 dotyczy strażaków PSP). Uznać zatem należy, że żądane przez skarżącego dokumenty opisane we wniosku z dnia 27 listopada 2023 r. w postaci sprawozdania z konkretnych czynności przeprowadzonych w postępowaniu dyscyplinarnym nie stanowią informacji publicznej, o czym organ poinformował wnioskodawcę w piśmie z dnia 18 stycznia 2024 r. W takiej sytuacji, nie można zatem było stwierdzić, że Komendant Miejski Policji (...) pozostawał w bezczynności w rozpoznaniu wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 w związku z art. 151 i art. 193 p.p.s.a., uchylił wyrok WSA we Wrocławiu w zaskarżonej części, tj. w zakresie pkt I oraz II i oddalił skargę w tym zakresie, o czym orzeczono jak w pkt 1 wyroku.

Na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny, odstąpił od zasądzenia od skarżącego na rzecz Komendanta Miejskiego Policji (...) zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości, uznając, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, o którym mowa w tym przepisie. W istocie, w rozpatrywanej sprawie wyłączną przyczyną sprawy, że doszło do postępowania kasacyjnego, było wadliwe orzeczenie Sądu pierwszej instancji, które spowodowało wniesienie skargi kasacyjnej uwzględnionej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Brak zatem dostatecznych podstaw do tego, by obciążyć stronę, która wniosła skargę do Sądu pierwszej instancji, kosztami postępowania kasacyjnego.

Skarga kasacyjna wnioskodawcy jest nieuzasadniona.

Zarzut obraży art. 149 § 1a w zw. z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w zw. z art. 13 ust. 1-2 u.d.i.p. poprzez uznanie, że stwierdzona przez

WSA we Wrocławiu beczynność organu nie nastąpiła z rażącym naruszeniem prawa jest niezasadny. Podnieść bowiem należy, że zgodnie z art. 149 § 1a p.p.s.a. stwierdzenie, że organ dopuścił się beczynności wymaga również dokonania oceny i rozstrzygnięcia czy beczynność ta miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Rażącym naruszeniem prawa jest taka wadliwość, którą cechuje szczególnie duży ciężar gatunkowy. Ma ona miejsce wtedy, gdy brak jest oczywistego podejmowania czynności lub gdy dochodzi do oczywistego lekceważenia wniosków strony. Taka sytuacja występuje też, gdy organ jawnie wykazuje brak chęci załatwienia sprawy lub gdy ewidentnie nie stosuje się do przepisów. Rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym wyraźnie, ewidentnie, bezdyskusyjnie i drastycznie naruszono treść obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Może być to zatem tylko taki stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Kwalifikacja naruszenia jako rażącego musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykłe naruszenie. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Wspomniane przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczalne, a przy tym stanowić rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach, w sposób oczywisty pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia.

W rozpoznawanej sprawie WSA we Wrocławiu zasadnie wykazał, że nie mogło dojść do rażącego naruszenia prawa, ponieważ organ działał w błędnym przeświadczeniu, że dane, o które wnosi skarżący, nie stanowią informacji publicznej, a charakter wniosku wymagał również konsultacji prawnej - co wydłużyło postępowanie.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 141 § 4 w zw. z art. 149 § 2 p.p.s.a., stwierdzić należy, że jest on także nieusprawiedliwiony.

Zgodnie z treścią 141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Uzasadnienie wyroku jest aktem o doniosłym znaczeniu społecznym, a przede wszystkim procesowym pełniącym dwojaką funkcję. Z jednej strony ma charakter informacyjny względem stron postępowania sądowoadministracyjnego. Strona, chcąc skutecznie zaskarżyć wyrok Sądu pierwszej instancji musi poznać przyjęty przez sąd stan faktyczny sprawy oraz argumenty przemawiające za rozstrzygnięciem zawartym w zaskarżonym wyroku pozwalające na należyte wywiedzenie zarzutów skargi

kasacyjnej. Z drugiej strony, uzasadnienie wyroku umożliwia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu ocenę zasadności przesłanek, na których oparto zaskarżone orzeczenie. Jest to niezbędne dla przeprowadzenia prawidłowej kontroli instancyjnej. Zatem do sytuacji kiedy wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej, należy zaliczyć tę, gdy to uzasadnienie nie pozwala na kontrolę kasacyjną orzeczenia. Sytuacja ta nie ma miejsca w rozpoznawanej sprawie, ponieważ uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie wymagane elementy, wyczerpująco wyjaśniające podstawy rozstrzygnięcia.

Równie nieuzasadniony jest zarzut obrazy art. 149 § 2 p.p.s.a. przez odmowę przyznania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej. Podnieść należy, że główną funkcją grzywny, o której mowa w art. 149 § 2 p.p.s.a., jest niewątpliwie dyscyplinowanie organów, które nie wykonują nałożonych na nie obowiązków w zakresie rozpoznania sprawy administracyjnej zgodnie z zasadą szybkości postępowania i prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów państwa. Grzywna służy nie tylko zdyscyplinowaniu organu w konkretnym postępowaniu, którego dotyczy skarga na bezczynność organu czy przewlekłość prowadzonego przez niego postępowania, lecz ma także służyć zapobieganiu naruszeniom prawa przez organ w przyszłości. Poza jednak funkcją prewencyjną i dyscyplinującą nałożenie grzywny realizuje także funkcję sankcyjną związaną z ukaraniem organu za jego nieprawidłowe działanie. W ten sposób organ ponosi odpowiedzialność za utrudnienie lub uniemożliwienie stronie otrzymania istotnego dla niej rozstrzygnięcia w zakresie jej praw i obowiązków o charakterze administracyjnym. Środki prawne z art. 149 § 2 p.p.s.a. powinny być stosowane w szczególnie nagannych przypadkach zwłoki organu w załatwieniu sprawy, gdy oceniając całokształt działań organu można dojść do przekonania, że noszą one znamiona zamierzonego lub nieuzasadnionego racjonalnie lub prawnie unikania podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie, a przy tym istnieje uzasadniona obawa, że bez tych dodatkowych sankcji organ nadal nie będzie respektować obowiązków wynikających z przepisów prawa. Tak więc w sytuacji, gdy Sąd pierwszej instancji uznał, że bezczynność organu nie miała charakteru rażącego, zasadnym było oddalenie skargi w zakresie wymierzenia organowi grzywny.

Biorąc zatem pod uwagę, że skarga kasacyjna nie zawierała usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, w oparciu o art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w pkt 2 wyroku.

Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł o przyznaniu pełnomocni-

kowi P.P. wynagrodzenia za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej, gdyż przepisy art. 209 i 210 p.p.s.a. mają zastosowanie tylko do kosztów postępowania pomiędzy stronami. Wynagrodzenie dla pełnomocnika ustanowionego z urzędu za wykonaną pomoc prawną, należne od Skarbu Państwa (art. 250 p.p.s.a.), przyznawane jest przez wojewódzki sąd administracyjny w postępowaniu określonym w przepisach art. 258-261 p.p.s.a.