

# CZASOPISMO INDICIUM

## **Redaktor naczelny**

FRANCISZEK SKAWIŃSKI

## **Redaktorzy**

Piotr Padamczyk  
Bartosz Gembalczyk  
Maja Baranowska

## **Adres redakcji**

Tytusa Chałubińskiego 9 lok. 2  
02-004 Warszawa

## **Adres korespondencyjny**

Skrytka pocztowa 528  
00-950 Warszawa

## **Wydawca**

Fundacja “Indicium”  
Tytusa Chałubińskiego 9 lok. 2  
02-004 Warszawa

## **Skład z wykorzystaniem**

L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X

Czasopismo udostępniane jest na licencji  
CC Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe



Nr 10/2023 (22)  
Warszawa 2023

ISSN: 2720-5444

# SPIS TREŚCI

<b>Orzecznictwo</b>	<b>3</b>
1. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej związany z przeprowadzoną rewizją celno-skarbową: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2023 r. w sprawie III OSK 2285/22 . . . . .	3

---

---

# ORZECZNICTWO

---

---

## 1.

**Wniosek o udostępnienie informacji publicznej związany z przeprowadzoną rewizją celno-skarbową**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 27 października 2023 r.

III OSK 2285/22

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Olga Żurawska-Matusiak

Sędzia NSA Tamara Dziełakowska

Sędzia WSA (del.) Beata Jezielska (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 27 października 2023 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Naczelnika Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Gdyni od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 czerwca 2022 r. sygn. akt II SAB/Gd 74/22 w sprawie ze skargi S. Spółki z o.o. Spółki komandytowej z siedzibą w W. (obecnie S. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W.) na bezczynność Naczelnika Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Gdyni w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

**I. oddala skargę kasacyjną**

**II. zasądza od Naczelnika Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Gdyni na rzecz S. Spółki z o.o. Spółki komandytowej z siedzibą w W. (obecnie S. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W.) kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego**

### Uzasadnienie

Wyrokiem z 9 czerwca 2022 r. (sygn. akt III SAB/Gd 74/22) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, po rozpoznaniu sprawy ze skargi S. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Spółki komandytowej z siedzibą w W. (obecnie S. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z

siedzibą w W.) na bezczynność Naczelnika Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Gdyni w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm., dalej jako: p.p.s.a.), 1. zobowiązał Naczelnika Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w do załatwienia wniosku S. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Spółki komandytowej z siedzibą w W. z 16 marca 2020 r. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej w terminie w 14 dni od otrzymania odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami administracyjnymi, 2. stwierdził, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, 3. zasądził od Naczelnika Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w na rzecz S. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie kwotę 597 (pięćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu wyroku podano, że 16 marca 2020 r. skarżąca zwróciła się za pomocą wiadomości e-mail do Naczelnika Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego o przekazanie w trybie dostępu do informacji publicznej następujących danych związanych z przeprowadzeniem w 2017 i 2018 r. przez Urząd rewizji kontenerów zawierających opakowania z produktem o nazwie handlowej N.: - czy przeprowadzenie rewizji stanowiło inicjatywę własną Urzędu; - czy odbyło się na wniosek lub na skutek informacji, które Urząd uzyskał od osób/institucji zewnętrznych - jeśli tak, jakie to były osoby/institucje; - czy wyniki rewizji kontenerów z lekiem N. lub wyniki badań laboratoryjnych tego leku były przez Urząd przekazywane osobom/institucjom zewnętrznym, a jeśli tak to komu Urząd te informacje przekazał ze wskazaniem, kiedy to nastąpiło; - jeśli odpowiedź na pytanie zawarte w punkcie powyżej jest twierdząca skarżąca zwróciła się o przekazanie kopii korespondencji prowadzonej pomiędzy Urzędem a osobami/institucjami, której zostały przekazane wyniki rewizji kontenerów z lekiem N. lub wyniki badań laboratoryjnych tego leku oraz o udostępnienie kopii dokumentów zawierających wyniki badań laboratoryjnych leku N. wykonanych w wyniku rewizji.

Pismem z 31 marca 2020 r. organ poinformował wnioskodawcę, że żądane informacje nie mogą zostać mu udostępnione w trybie dostępu do informacji publicznej z uwagi na art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze dalej jako: u.d.i.p.), bowiem są objęte tajemnicą skarbową.

W odpowiedzi na to pismo skarżąca w dniu 6 kwietnia 2020 r. skie-

rowała do organu wniosek o umożliwienie wglądu do akt kontroli celno-skarbowej dotyczącej rewizji kontenerów prowadzonej przez Urząd.

Pismem z 19 maja 2020 r. organ odpowiedział skarżącej, że w przedmiotowej sprawie nie jest prowadzone żadne postępowanie, w związku z tym organ nie dysponuje innymi dokumentami niż 4 protokoły rewizji kontenerów, które już zostały udostępnione wnioskodawcy.

Pismem z 11 czerwca 2020 r. skarżąca ponowiła pierwotny wniosek w przedmiocie udzielenia informacji publicznej wskazując, że żądane informacje nie są objęte tajemnicą skarbową.

W odpowiedzi organ podtrzymał pierwotnie wyrażone stanowisko, odmawiając udzielenia w żądanym zakresie informacji publicznej.

W skardze na bezczynność organu Spółka wniosła o zobowiązanie organu do rozpoznania wniosku z 16 marca 2020 r. w terminie 14 dni od zwrotu organowi akt wraz ze stwierdzeniem prawomocności, orzeczenia, że bezczynność organu nastąpiła z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądzenia od organu na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 22 grudnia 2020 r. (sygn. akt II SAB/Gd 64/20) oddalił skargę Spółki. W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, że pismo organu z 31 marca 2020 r. udzielone w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej zawiera wymagane minimum elementów, pozwalające uznać je za dokument stanowiący decyzję w rozumieniu art. 16 ust. 1 u.d.i.p., gdyż zawiera ono oznaczenie organu, adresata, podpis, wskazanie, że żądane informacje nie mogą zostać udostępnione, podstawę prawną odmowy udostępnienia informacji oraz uzasadnienie stanowiska organu.

Wyrokiem z 13 kwietnia 2022 r. (sygn. akt III OSK 4530/21) Naczelny Sąd Administracyjny uchylił powyższy wyrok WSA. NSA stwierdził, że pismo z 31 marca 2020 r. jest jedynie informacją, odpowiedzią (czynnością materialno-techniczną) na wniosek Spółki złożony w trybie u.d.i.p. Pismo to nie zawiera żadnego władczego rozstrzygnięcia organu o odmowie przyznania uprawnienia lub obowiązków Spółki, co nie pozwala uznać je za decyzję. Ponadto pismo nie zawiera właściwego oznaczenia administracji publicznej, gdyż w przypadku prowadzenia postępowania administracyjnego przed organem administracji publicznej, decyzję administracyjną wydaje organ administracji, a nie wspomagający go urząd. Podniesiono także, że adresatem pisma jest podmiot inny niż ten, który zwrócił się z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Zatem intencją organu

nie było wydanie decyzji w odniesieniu do wnioskującej o informację Spółki lecz poinformowanie przedstawiciela Spółki o stanowisku organu. Pismo z 31 marca 2020 r. nie wskazuje prawidłowo podstawy prawnej, a nie zawiera właściwego dla decyzji administracyjnej pouczenia, czy i w jakim trybie służy od niego środek odwoławczy oraz właściwego dla decyzji o udostępnienia informacji publicznej elementu w postaci wskazania imion, nazwisk i funkcji osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji. Podniesiono ponadto, że pismo zostało przesłane pocztą e-mailową w formie skanu, a zatem w sposób właściwy dla odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej kierowanej w formie czynności materialno-technicznej. Także w korespondencji kierowanej do Spółki i w pismach procesowych w sprawie organ konsekwentnie przyznaje, że jego odpowiedź z 31 marca 2020 r. stanowi pismo, co w sytuacji nieuznawania przez organ żądanych informacji za informacje publiczną, uwalniałoby organ od zarzutu bezczynności. W związku z tym NSA nakazał Sądowi I instancji wyjaśnienie, czy żądane przez Spółkę informacje są informacjami publicznymi i w zależności od tego stanowiska ustalenie, czy zwykła pisemna forma załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej spełniała wymogi co do formy załatwienia wniosku wynikającej z u.d.i.p.

Uwzględniając skargę po ponownym rozpoznaniu sprawy WSA podniósł, że z mocy art. 190 zd. 1 p.p.s.a. związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Podano, że w ocenie WSA wnioskowane informacje należy przedmiotowo uznać za „informację publiczną” w rozumieniu przepisów u.d.i.p. Wnioskowane przez Spółkę wiadomości dotyczą bowiem informacji o działaniach i funkcjonowaniu organu administracji publicznej, jakim jest Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego, tj. informacji związanych z przeprowadzonymi - na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego w ramach kontroli celno-skarbowych w latach 2017 i 2018 - czterema rewizjami kontenerów z lekiem N. oraz z dokonanymi w ramach tych kontroli pobraniami przez organ próbek ww. produktu (leku) do badań laboratoryjnych (na podstawie art. 54 ust. 1 pkt 2 oraz art. 64 ust. 2 pkt 1 i 12 ustawy o KAS). Podniesiono, że wprawdzie z brzmienia art. 62 ust. 1 ustawy o KAS wynika, że wszczęcie kontroli celno-skarbowej następuje z urzędu, jednakże nie wyklucza to możliwości jego zainicjowania uzyskaniem przez organ kontroli celno-skarbowej informacji od innych podmiotów, w szczególności sygnalizacją ze strony innych organów. Wskazano, że informacją publiczną

są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez organ, ale również sporządzone przez inne podmioty, których organ używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań. Przy czym bez znaczenia jest, w jaki sposób znalazły się one w posiadaniu organu i jakiej sprawie dotyczą; ważne jest, aby dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez dany podmiot i odnosiły się do niego bezpośrednio. W ocenie Sądu również żądanie udostępnienia informacji odnośnie tego, czy wyniki rewizji lub wyniki badań laboratoryjnych były przez organ przekazywane innym podmiotom, jak również żądanie udostępnienia w tym zakresie korespondencji oraz dokumentów zawierających wyniki badań laboratoryjnych należy uznać za informację publiczną. Mieści się to bowiem w pojęciu informacji o zasadach funkcjonowania podmiotów publicznych, w tym o trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.d.i.p.), zaś dokument, którym informacje te zostały przekazane innemu podmiotowi, mieści się w pojęciu danych publicznych rozumianych jako treść i postać dokumentów urzędowych odnoszących się do dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugi u.d.i.p.). Wskazano, że dokumenty te służyły jednostce publicznej do realizacji prawem powierzonych zadań, tj. sprawdzenia, czy towar wwożony na obszar celny UE posiada odpowiednie właściwości, a jednocześnie stanowiły wynik końcowy czynności kontrolnych. Podano, że za stanowiskiem traktującym żądane informacje za „informację publiczną” przemawia także treść odpowiedzi organu na wniosek skarżącej, z której wynika, że udostępnienie wnioskowanych przez skarżącą informacji (danych) podlega ograniczeniu na zasadzie art. 5 u.d.i.p. Zatem sam organ żądanym informacjom musiał nadać walor „informacji publicznej”. Wskazano przy tym, że objęcie określonych informacji tajemnicą prawnie chronioną nie pozbawia ich charakteru informacji publicznej, a jedynie stanowi przesłankę ograniczenia dostępu do takich informacji (danych), co realizuje się koniecznością wydania decyzji. Podano, że pismo organu z 31 marca 2020 r. nie stanowi decyzji, o czym przesądził NSA. Także pozostałe pisma organu z 19 maja 2020 r. oraz z 23 czerwca 2020 r. nie czynią zadość udostępnieniu wnioskowanych informacji. Wskazano bowiem, że właściwa realizacja wniosku o dostęp do informacji publicznej wymaga precyzyjnego udzielenia informacji na temat zawartych w nim kwestii, gdyż nie chodzi o udzielenie jakiegokolwiek informacji, ale o przedstawienie jej w takim zakresie i w taki sposób, jaki odpowiada treści żądania. Podnie-

siono ponadto, że samo zaistnienie interesu prywatnego Spółki nie może świadczyć o nadużyciu prawa o tyle, o ile udostępnienie wnioskowanego dokumentu ma znaczenie także dla interesu publicznego, zaś organ nie wykazał, aby Spółka, realizując własne interesy, nie zmierzała także do uzyskania informacji mającej znaczenie dla większej liczby osób. Podano, że Spółka jest podmiotem odpowiedzialnym w rozumieniu art. 2 pkt 24 Prawa farmaceutycznego, a po stronie takiego podmiotu istnieje ogólny obowiązek czuwania nad bezpieczeństwem produktu leczniczego, monitorowania przypadków działań niepożądanych i zgłaszania przypadków tych działań do właściwych podmiotów. Tym samym podejrzenie możliwego nieprawidłowego składu leku jest kwestią leżącą nie tylko w interesie prywatnym podmiotu odpowiedzialnego, a także w interesie publicznym. Podano, że wprowadzenie na rynek produktu N. i objęcie go systemem refundacyjnym w 2016 r. wygenerowało znaczne oszczędności w budżecie państwa, zaś brak posiadania przez produkt wymaganej jakości może rzutować na brak możliwości zapewnienia jego dostępności przez Spółkę polskim pacjentom, co będzie powodowało negatywne reperkusje zarówno w sferze finansów publicznych, jak i bezpieczeństwa lekowego państwa. W związku z tym WSA stwierdził beczynność organu. Przy czym WSA nakazał organowi ocenić, czy żądane informacje mogą być udostępnione Spółce z uwagi na określone ograniczenia prawne w ich udostępnieniu (art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.) i w zależności od tej oceny - dokonać ich udostępnienia albo wydać decyzję o odmowie dostępu do informacji. WSA uznał, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, gdyż organ, odpowiadając pismem z 31 marca 2020 r., zareagował na wniosek skarżącej w terminach przewidzianych w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., a ponadto z uwagi na rozbieżności co do oceny charakteru wnioskowanej informacji, nie można przypisać organowi rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 149 § 1a p.p.s.a.

Od wyroku tego skargę kasacyjną wywiódł Naczelnik Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Gdyni, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

1. naruszenie przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na wynik sprawy:
  - a) art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. i art. 149 § 1a p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. polegające na nienależytym wyjaśnieniu podstawy prawnej i faktycznej rozstrzygnięcia zawartego w wyroku, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ uniemożliwiło zrekonstruowanie



toku rozumowania Sądu, które doprowadziło do uznania, że w niniejszej sprawie organ pozostaje w bezczynności w zakresie rozpoznania wszystkich punktów wniosku, i spowodowało, że niemożliwa jest kontrola instancyjna orzeczenia w tym zakresie;

- b) art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. i art. 149 § 1a p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 153 p.p.s.a. w zw. z art. 133 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a. polegające na nieprawidłowym ustaleniu stanu faktycznego oraz oparciu rozstrzygnięcia na wybiórczej i niepełnej analizie akt sprawy w zakresie uznania, że informacja objęta wszystkimi punktami wniosku stanowi informację publiczną, a organ pozostaje w bezczynności poprzez jej nieudzielenie, podczas gdy prawidłowa analiza sprawy winna skutkować oddaleniem skargi;
2. naruszenie przepisów prawa materialnego:
- a) art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. i art. 149 § 1a p.p.s.a. w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 u.d.i.p. przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że informacja, o którą wnioskowała skarżąca, stanowi informację publiczną, podczas gdy informacja ta dotyczy sprawy własnej skarżącej, która dąży do wykorzystania ustawy w warunkach nadużycia jej celów;
- b) art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. i art. 149 § 1a p.p.s.a. w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz d u.d.i.p. oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugi u.d.i.p.- przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że informacja, o którą wnioskowała skarżąca, stanowi informację o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o: trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych oraz sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, natomiast dokument, którym przekazano wyniki badań stanowiłyby nadto informację o przebiegu i efektach kontroli, wystąpieniach, stanowiskach, wnioskach, czy opiniach podmiotów ją przeprowadzających, podczas gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną i nie jest informacją o ww. charakterze;
- c) art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. i art. 149 § 1a p.p.s.a. w zw. z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie skutkujące błędnym przyjęciem, że dokumenty, które byłyby sporządzone w konkretnej sprawie, podlegałyby udostępnieniu jej stronie w trybie u.d.i.p., podczas gdy właściwymi przepisami regulującymi stronie dostęp do akt w przypadku kontroli celno-skarbowej pozostaje

art. 178 § 1 i 3 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 505, dalej jako: ustawa o KAS).

Wskazując na powyższe naruszenia skarżący kasacyjnie organ wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz rozpoznanie skargi poprzez jej oddalenie, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu, a także o zasądzenie kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych oświadczając, że zrzeka się rozpoznania sprawy na rozprawie.

W uzasadnieniu powyższych zarzutów zakwestionowano stanowisko WSA, że pisma organu z 19 maja 2020 r. oraz z 23 czerwca 2020 r. nie czynią zadość udostępnieniu wnioskowanych informacji. Wyjaśniono, że piśmie z 19 maja 2020 r., stanowiącym odpowiedź na wniosek z 6 kwietnia 2020 r. o wgląd do akt kontroli celno-skarbowej, organ poinformował Spółkę, że nie posiada innych dokumentów niż udostępnione prokurentowi protokoły z przeprowadzonych rewizji kontenerów oraz, że wszystkie protokoły zostały sporządzone w obecności przedstawiciela Spółki, która otrzymała ich kopię oraz że nie jest prowadzone żadne postępowanie w przedmiotowej sprawie. Natomiast w piśmie z 23 czerwca 2020 r. organ wskazał, że podtrzymuje swoje stanowisko przedstawione w piśmie z 19 maja 2020 r. oraz że Spółce udostępniono wszystkie materiały znajdujące się w aktach kontroli dotyczące rewizji kontenerów, a organ nie prowadzi postępowania. W piśmie tym wskazano także, że wszczęcie kontroli celno-skarbowej następuje wyłącznie z urzędu, zaś rewizję przeprowadzą się na podstawie analizy ryzyka lub wyników kontroli dokumentów, wyników oględzin, lub kontroli wykonywanej z użyciem urządzeń technicznych lub psów służbowych, a także że informacją publiczną nie są pisma „osób/institucji”, które mogłyby zostać złożone w określonych sprawach, lecz dokumenty związane z działalnością organów władz publicznych. Zarzucono, że w treści wyroku WSA nie wyjaśnił, z jakich powodów uznaje przedmiotowe stanowisko za niewystarczające. W ocenie organu uzasadnienie wyroku jest niepełne i niejasne, a przez to nie pozwala jednoznacznie ustalić przesłanek, jakimi kierował się Sąd. Zarzucono, że WSA nie poczynił rozważań w kwestii tego, co w świetle wniosku Spółki byłoby częścią akt kontroli, do których strona miałaby dostęp na podstawie właściwych przepisów procesowych, w oparciu o art. 178 § 1 i § 3 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy o KAS, mających pierwszeństwo przed

u.d.i.p. Wskazano, że celem u.d.i.p. nie jest potwierdzenie informacji już znanych stronie. Podniesiono, że WSA nie przedstawił wyczerpującego stanowiska, dlaczego ewentualne informacje wytworzone poza postępowaniem kontrolnym miałyby być informacjami związanymi z wykonywaniem władzy publicznej, skoro u.d.i.p. stanowi wyraźnie w przedstawionym wyliczeniu o dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpieniach, stanowiskach, wniosków i opiniach podmiotów ją przeprowadzających (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugi u.d.i.p.). Podniesiono, że z przedmiotem regulacji art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugi u.d.i.p. koresponduje nieobjęcie zakresem informacji publicznej spraw wewnętrznych organu, a taką kwalifikacją można objąć ewentualne działania prowadzone poza postępowaniem kontrolnym, a zatem informację, na wniosek kogo kontrola miałaby zostać wszczęta. Ujawnienie danych personalnych zawiadamiającego bez wątpienia nie pozostałoby bez wpływu na skalę ewentualnego zaangażowania tych pierwszych i kłóciłoby się z budowaniem społeczeństwa obywatelskiego, do czego powołana jest u.d.i.p. Organ wyjaśnił, że chociaż bezspornie w pierw zakwalifikował przedmiotową informację jako podlegającą tajemnicy skarbowej, to w dalszym toku sprawy uznał, że tezę tę wyprzedza przesłanka dalej idąca, stanowiąca o braku charakteru informacji jako publicznej. Wskazano, że sprawami publicznymi nie będą konkretne i indywidualne sprawy określonej osoby lub podmiotu, zaś u.d.i.p. nie może być nadużywana i wykorzystywana w czysto prywatnych sprawach. Zarzucono, że z treści zaskarżonego wyroku nie wynika, aby Sąd poddał kontroli niniejszą sprawę w świetle pisma skarżącej z 11 marca 2022 r., co stanowi o wybiórczej ocenie materiału dowodowego.

W odpowiedzi na skargę S. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie od organu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych oświadczając, że wyraża zgodę na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

#### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Sprawę rozpoznano na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod uwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W przedmiotowej sprawie nie zachodzą

przesłanki nieważności postępowania określone w art. 183 § 2 p.p.s.a. W związku z tym Naczelny Sąd Administracyjny, przy rozpoznaniu sprawy, związany był granicami skargi kasacyjnej.

Wniesiona skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Strona skarżąca kasacyjnie oparła skargę kasacyjną zarówno na naruszeniu przepisów prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie, jak i przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W związku z tym, co do zasady w pierwszej kolejności rozpatrzeniu powinny podlegać zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania. Dopiero wówczas, gdy zostanie przesądzone, że stan faktyczny przyjęty przez Sąd I instancji za podstawę orzekania jest prawidłowy albo nie został skutecznie podważony, można przejść do oceny zasadności zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., którego skarżący kasacyjnie organ upatruje w nienależyтым wyjaśnieniu podstawy prawnej i faktycznej rozstrzygnięcia zawartego w wyroku. W art. 141 § 4 p.p.s.a. ustawodawca określił niezbędne elementy uzasadnienia, tj. zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest zatem jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. W związku z tym w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną w dwóch przypadkach: po pierwsze, jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia, po drugie, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku zostało sporządzone w sposób uniemożliwiający przeprowadzenie jego kontroli przez Naczelny Sąd Administracyjny (por. uchwała NSA z 15 lutego 2010 r., sygn. akt II FPS 8/09, dostępna w Internecie). Natomiast za jego pomocą nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego, czy też stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego (por. wyrok NSA z 24 marca 2022 r. sygn. akt III OSK 1480/21).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnienie zaskarżonego wyroku spełnia wymagania określone w art. 141 § 4 p.p.s.a., gdyż zawiera wszystkie elementy wymienione w tym przepisie i wbrew zarzutowi

---

skargi kasacyjnej zostało sporządzone w sposób umożliwiający kontrolę instancyjną. Pozwala ono bowiem na ustalenie przesłanek, jakimi kierował się wojewódzki sąd administracyjny podejmując zaskarżone orzeczenie. Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela przy tym zarzutu skarżącego kasacyjnie organu, że WSA nie wskazał, z jakich powodów uznał, że pisma z 19 maja 2020 r. oraz z 23 czerwca 2020 r. nie są wystarczające w zakresie odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Podano bowiem, że właściwa realizacji wniosku wymaga precyzyjnego udzielenia informacji publicznej, a nie jakiegokolwiek informacji i to stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny całkowicie podziela. Ponadto pismo z 19 maja 2020 r. w ogóle nie stanowi odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, będący przedmiotem niniejszej sprawy, lecz na wniosek o wgląd do akt kontroli celno-skarbowej, a zatem dotyczy zupełnie innej sprawy. Należy przy tym podnieść, że uzasadnienie wyroku nie musi szczegółowo odnosić się do wszystkich argumentów przedstawianych przez strony. Wymagane jest by uzasadnienie stanowiło logiczną, zwartą całość, a jednocześnie by było ono syntezą stanowiska sądu (por. wyrok NSA z 19 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 62/11). Natomiast okoliczność, że stanowisko zajęte przez wojewódzki sąd administracyjny jest odmienne od prezentowanego przez autora skargi kasacyjnej nie oznacza, że takie uzasadnienie wyroku nie odpowiada wymogom ustawowym określonym w art. 141 § 4 p.p.s.a. (por. wyrok NSA z 9 czerwca 2006 r., sygn. akt II FSK 867/05).

Nie jest także zasadny zarzut naruszenia art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. i art. 149 § 1a p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 153 p.p.s.a. w zw. z art. 133 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a., którego skarżący kasacyjnie organ upatruje w nieprawidłowym ustaleniu stanu faktycznego oraz oparciu rozstrzygnięcia na wybiórczej i niepełnej analizie akt sprawy w zakresie uznania, że informacja objęta wszystkimi punktami wniosku stanowi informację publiczną.

Przede wszystkim należy podnieść, że zarzut ten dotyczy łącznie szeregu przepisów wymienionych w powiązaniu. Obowiązek wskazania w skardze kasacyjnej naruszonych przepisów nie wyłącza możliwości objęcia jednym zarzutem kilku przepisów, jednak takie wyliczenie wymaga wykazania, że wymienione przepisy tworzą pewną normę zachowania, której naruszenie jest zarzucane. Tego wymogu skarżący kasacyjnie nie spełnił, zaś Naczelny Sąd Administracyjny nie może samodzielnie uzupełniać treści skargi kasacyjnej. W związku z tym Naczelny Sąd Administracyjny może

się jedynie odnieść do każdego z tych zarzutów osobno.

Przepisy art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. i art. 149 § 1a p.p.s.a. określają kompetencję sądu administracyjnego w fazie orzekania. Tego rodzaju przepisy, mające charakter ogólny (blankietowy), nie mogą stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej. W związku z tym zarzut skargi kasacyjnej nie może ograniczać się do wskazania naruszenia tego przepisu bez powiązania go z zarzutem naruszenia innych przepisów, w stopniu mającym wpływ na wynik postępowania.

Odnosnie do zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się powyżej, a konstrukcja powołanego zarzutu, polegająca na powiązaniu go z innymi przepisami, nie ma wpływu na dokonaną już ocenę jego bezzasadności.

Niezrozumiały jest zarzut naruszenia art. 153 p.p.s.a. Przepis ten stanowi, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Przez ocenę prawną, o której mowa w art. 153 p.p.s.a., rozumie się powszechnie wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich stosowania w rozpoznawanej sprawie. W zakresie oceny prawnej mieści się więc zarówno krytyka zaskarżonego rozstrzygnięcia w aspekcie prawnym (stosowania prawa), jak i wyjaśnienie, dlaczego stosowanie to zostało w danym konkretnym przypadku uznane przez sąd administracyjny za błędne, i jakie, zdaniem sądu, zastosowanie lub interpretacja przepisów prawnych powinny mieć miejsce, aby rozstrzygnięcie organu administracji publicznej mogło być uznane za zgodne z prawem. W niniejszej sprawie ocena prawna Naczelnego Sądu Administracyjnego z wyroku z 13 kwietnia 2022 r. (sygn. akt III OSK 4530/21) dotyczyła błędnej kwalifikacji pisma organu z 31 marca 2020 r. jako decyzji administracyjnej. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku nie przesądził, czy wniosek Spółki dotyczy informacji publicznej, nakazując kwestię tę rozstrzygnąć przez WSA, co też uczyniono w zaskarżonym wyroku. Nie wiadomo zatem, na czym miałyby polegać naruszenie powołanego przepisu.

Z kolei przepis art. 133 § 1 p.p.s.a. reguluje powinność sądu administracyjnego orzekania na podstawie akt sprawy. Orzekanie „na podstawie akt sprawy” oznacza, że sąd bierze pod uwagę okoliczności, które z akt tych wynikają. Skoro bowiem wyrok wydawany jest na podstawie akt sprawy, to tym samym badając legalność zaskarżonego aktu lub czynności bądź

rozpoznając skargę na bezczynność sąd ocenia zgodność zachowania organu z prawem materialnym i procesowym w aspekcie całości zgromadzonego w postępowaniu administracyjnym materiału dowodowego (por. wyrok NSA z 9 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 795/07). W związku z tym do naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a. mogłoby dojść, gdyby sąd wyszedł poza ten materiał i dopuścił na przykład dowód z przesłuchania świadków, wydał wyrok mimo niekompletnych akt sprawy, pominął istotną część tych akt lub też oparł orzeczenie na własnych ustaleniach, tzn. dowodach lub faktach, nie znajdujących odzwierciedlenia w aktach sprawy, o ile nie znajduje to umocowania w art. 106 § 3 p.p.s.a. (por. wyrok NSA: z 26 maja 2010 r. sygn. akt I FSK 497/09, z 19 października 2010 r. sygn. akt II OSK 1645/09, z 5 czerwca 2012 r. sygn. akt II OSK 763/12). Przypadek taki nie zachodzi w rozpoznawanej sprawie. Należy natomiast odróżnić poddanie sądowej kontroli działalności administracji publicznej na podstawie innego materiału niż akta sprawy lub z pominięciem istotnej części tych akt od wydania wyroku na podstawie akt sprawy z przyjęciem odmiennej oceny materiału dowodowego zawartego w tych aktach (wyrok NSA z 5 października 2021 r., sygn. akt I OSK 3139/21). Przepis art. 133 § 1 p.p.s.a. nie służy bowiem kwestionowaniu ustaleń i oceny ustalonego w sprawie stanu faktycznego (wyroki NSA: z 24 maja 2018 r., I GSK 1025/16; z 14 czerwca 2016 r., I GSK 829/14), a zarzut sformułowany w skardze kasacyjnej został w takim właśnie celu podniesiony, co czyni go nieuzasadnionym.

Natomiast art. 134 § 1 p.p.s.a. stanowi, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Rozstrzygnięcie „w granicach danej sprawy” oznacza, że sąd nie może uczynić przedmiotem rozpoznania innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę. O naruszeniu normy wynikającej z powyższego przepisu można byłoby zatem mówić, jeśli sąd wykroczyłby poza granice sprawy, w której została wniesiona skarga, albo mimo wynikającego z tego przepisu obowiązku, nie wyszedłby poza zarzuty i wnioski skargi, np. nie zauważając naruszeń prawa, które nie były powołane przez skarżącego, a które Sąd I instancji zobowiązany był uwzględnić z urzędu. Natomiast WSA, dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego, nie jest skrepowany sposobem sformułowania skargi, użytymi argumentami, a także podniesionymi wnioskami, zarzutami i żądaniem. Oznacza to, że Sąd I instancji bada w pełnym zakresie zgodność z prawem zaskarżonego aktu i może uwzględnić

skargę z powodu innych uchybień niż te, które przytoczono w skardze. Natomiast także w ramach zarzutu naruszenia tego przepisu nie można kwestionować dokonanej przez Sąd oceny ustalonego stanu faktycznego z punktu widzenia jego zgodności lub niezgodności z mającym zastosowanie w sprawie stanem prawnym, czy też prawidłowości dokonanej przez Sąd oceny działań organu administracji publicznej pod kątem zachowania przepisów procedur obowiązujących ten organ (por.m.in. wyroki NSA: z 25 marca 2011 r. sygn. I FSK 1862/09, z 11 kwietnia 2007 r. II OSK 610/06). W związku z tym także ten zarzut nie jest uzasadniony.

Nie okazały się także skuteczne podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty dotyczące naruszenia prawa materialnego, które zmierzają w istocie do podważenia stanowiska Sądu I instancji, że żądana informacja ma charakter informacji publicznej, a także do wykazania, że wnioskodawca może uzyskać dostęp do żądanej informacji w innym trybie. Skarżący kasacyjnie organ zarzucił bowiem naruszenie art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz d u.d.i.p. oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugi u.d.i.p. polegające na uznaniu, że przedmiotowa informacja stanowi informację o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., zaś dokument, którym przekazano wyniki badań stanowiłby informację o przebiegu i efektach kontroli, wystąpieniach, stanowiskach, wnioskach, czy opiniach podmiotów ją przeprowadzających, a także naruszenie art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 u.d.i.p. poprzez uznanie, że żądana informacja stanowi informację publiczną, podczas gdy informacja ta dotyczy sprawy własnej skarżącej Spółki oraz naruszenie art. 1 ust. 2 u.d.i.p., gdyż właściwymi przepisami regulującymi stronie dostęp do akt w przypadku kontroli celno-skarbowej jest art. 178 § 1 i 3 Ordynacji podatkowej.

Należy zatem zauważyć, że w myśl art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Przy czym stosownie do art. 2 ust. 1 u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu, z zastrzeżeniem art. 5 u.d.i.p. Z kolei art. 6 ust. 1 u.d.i.p. zawiera otwarty katalog informacji, które podlegają udostępnieniu. Nie ulega zatem wątpliwości, że pojęcie informacji publicznej jest pojęciem niedookreślonym, gdyż ustawodawca, odwołując się do kategorii sprawy publicznej, nie zdefiniował tego pojęcia. Niewątpliwie jednak sprawy publiczne są to sprawy związane z istnieniem i funkcjonowaniem określonej wspólnoty publiczno-



prawnej. „Sprawa publiczna” to sprawa ogółu, która w znacznym stopniu koresponduje z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu). W doktrynie i orzecznictwie akcentuje się, że takie rozumienie pojęcia „sprawa publiczna” jest związane właśnie z władzą publiczną i wspólnotą publicznoprawną oraz jej funkcjonowaniem (por.: H. Izdebski: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 209; wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt I OSK 2093/14). Przyjąć zatem należy, że sprawa publiczna oznacza przejaw działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP w jej rozumieniu wynikającym z unormowań Konstytucji RP, tj. takiej aktywności tych podmiotów, która jest ukierunkowana na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych. Przy czym informacja publiczna może dotyczyć także spraw indywidualnych, o czym przesądza treść art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. 6 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret pierwsze u.d.i.p. Przepisy te stanowią bowiem, że dostępem objęte są akty administracyjne oraz informacje o stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania. Zatem przepisy u.d.i.p. nie zawężają prawa informacyjnego wyłącznie do spraw dotyczących ogółu. Każda informacja dotycząca spraw załatwianych przez organ administracji publicznej i każdy wydany przez ten organ akt administracyjny jest informacją publiczną. Ponadto informacją o sprawie publicznej jest również informacja o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. oraz zasadach ich funkcjonowania w zakresie dotyczącym działalności tych podmiotów. Z tą wykładnią koresponduje treść art. 4 ust. 1 u.d.i.p. eksponująca element „wykonywania zadań publicznych” przez podmioty będące adresatami rozszczeń o udostępnienie informacji publicznej, czyli zadań, które cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie (por. wyrok NSA z 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10).

W niniejszej sprawie wniosek o udostępnienie informacji publicznej związany był z przeprowadzoną przez organ rewizją celno-skarbową. Niewątpliwie czynność ta została podjęta na podstawie przysługujących organowi uprawnień, nadanych ustawą o KAS. W związku z tym niewątpliwie jest informacją związaną z zasadami funkcjonowania organu, dotyczącymi wykonywania przez ten organ ustawowych zadań. Przy czym skarżący kasacyjnie organ zmierza do wykazania, że informacją publiczną mogą być objęte tylko te czynności, które są podejmowane w ramach prowadzonego postępowania, a nie działania podejmowane poza postępowaniem kontrolnym, czy też poprzedzające jego formalne wszczęcie. Z takim stanowiskiem

nie można się zgodzić. Niezależnie bowiem od tego, czy działania organu prowadzone są w toku postępowania, czy też poza nim, muszą się mieścić w granicach uprawnień przyznanych przepisami prawa i w tym znaczeniu są związane z zasadami funkcjonowania organu. Natomiast zupełnie odrębną kwestią jest ograniczenie prawa do informacji publicznej, o czym stanowi art. 5 u.d.i.p. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a jedną z tajemnic chronionych ustawowo jest tajemnica skarbowa, której zakres przedmiotowy uregulowany został w art. 293 Ordynacji podatkowej. Jednakże przedmiotowych ograniczeń nie można rozpatrywać w kategoriach prawnego zawężenia zakresu znaczeniowego pojęcia informacji publicznej. Ograniczenia te nie wyznaczają treści pojęcia informacji publicznej, lecz granice dostępu do informacji publicznej. W związku z tym bezskuteczna jest argumentacja skarżącego kasacyjnie organu zmierzająca do wykazania, że ewentualne ujawnienie żądanych danych mogłoby zakłócić wykonywanie zadań przez organ i wpłynąć na efektywność sprawowanej kontroli, gdyż nie ma to żadnego wpływu na ocenę charakteru wnioskowanej informacji. Natomiast okoliczność ta może mieć znaczenie przy rozpoznawaniu wniosku przez organ, gdyż może skutkować odmową udzielenia żądanych informacji, co wymaga jednak wydania decyzji administracyjnej.

Przy czym podnieść należy, skoro skarżący kasacyjnie organ sam wskazuje, że żądana informacja dotyczy działań podejmowanych poza postępowaniem kontrolnym, to tym samym nie jest skuteczny jego zarzut, że Spółka może uzyskać dostęp do przedmiotowej informacji w trybie dostępu do akt sprawy, na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej. Przepis art. 1 ust. 2 u.d.i.p. mógłby mieć bowiem zastosowanie tylko w przypadku, gdyby wnioskowana informacja była częścią tych akt.

Natomiast odnosząc się do argumentacji skarżącego organu, zmierzającego do wykazania, że nie pozostaje on w bezczynności, gdyż żądana informacja dotyczy sprawy własnej Spółki podkreślić należy, że w najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest pogląd, że brak jest 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. W tym zakresie skład orzekający całkowicie podziela stanowisko przedstawione w wyroku NSA z 24 marca 2023 r. (sygn. akt III OSK 7440/21) i w orzeczeniach tam przytoczonych, że 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, również w powiązaniu z kategorią „sprawy własnej”, ani cel i motywy, które towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu żądania udostępnienia informacji publicznej. Cel i motywy, które towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu żądania udostępnienia informacji publicznej, mają charakter subiektywny i mogą mieć znaczenie przy ocenie sposobu czynienia użytku przez wnioskodawcę z przysługującego mu publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej. Sposób czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego wiąże się z problematyką „używania” tego prawa, w tym również jego nadużywania. Zatem ewentualne zjawisko nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej może być brane pod uwagę nie na etapie dokonywania wykładni art. 1 ust. 1 u.d.i.p., czyli na etapie odkodowywania normy prawnej wraz z jej percepcją dla ustalenia przedmiotowych granic prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, lecz na etapie późniejszym, tj. po stwierdzeniu, że wnioskowana informacja odpowiada ustawowemu pojęciu informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, a zatem na etapie oceny prawidłowości korzystania z publicznego prawa dostępu do takiej informacji. Dopiero sposób czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, a tym samym i interesu stanowiącego podstawę tego prawa może być analizowany z perspektywy ewentualnego zjawiska nadużywania tego prawa. Z charakteru konstrukcji nadużycia publicznego prawa podmiotowego, w tym również publicznego prawa dostępu do informacji publicznej, wynika, że zachowanie mające cechy nadużywania prawa nie powinno korzystać z ochrony prawnej (por. wyrok NSA z 30 sierpnia 2012 r., sygn. akt I OSK 799/12). Odmowa ochrony nie następuje jednak poprzez zakwestionowanie przedmiotu określonego prawa, lecz wiąże się z odmową realizacji roszczenia, które z niego wynika, co w przypadku prawa dostępu do informacji publicznej powinno następować poprzez wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

W związku z tym kwestionowana w skardze kasacyjnej prawidłowość

stanowiska WSA odnośnie do braku podstaw zakwalifikowania wnioskowanej informacji jako dotyczącej tzw. sprawy własnej jest o tyle zasadna, że stanowisko Sądu I instancji w tym zakresie jest przedwczesne. Ocena taka może być bowiem dokonana dopiero w przypadku ewentualnego wydania przez organ decyzji odmawiającej dostępu do żądanej informacji z powołaniem się na wystąpienie o informacje w tzw. sprawie własnej. Jednakże uchybienie to nie zmienia prawidłowości dokonanej przez WSA oceny co do stanu bezczynności organu w załatwieniu wniosku Spółki. W związku z tym, pomimo częściowo błędnego uzasadnienia, treść wyroku odpowiada prawu, co zgodnie z art. 184 p.p.s.a. skutkuje oddaleniem skargi kasacyjnej. Oznacza to jednak, że organ, ponownie rozpoznając sprawę, nie jest związany, w rozumieniu art. 153 p.p.s.a., oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania, zawartymi w tej części uzasadnienia, w której Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił stanowiska Sądu I instancji. W to miejsce bowiem wiążąca jest ocena prawna zawarta w niniejszym wyroku.

Z powyższych względów zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej okazały się niezasadne.

W związku z tym, na podstawie art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania, obejmujących wynagrodzenie dla pełnomocnika strony przeciwnej z tytułu sporządzenia i wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 179 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.