

15. M

Godziny urzędowania	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
	Pn.-Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>	Pn.-Pt. 8 <sup>00</sup> – 15 <sup>00</sup>	Pn.-Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>
Telefon	22 553 70 70 22 553 70 71 22 553 78 86	22 553 78 21 22 553 78 22	
Email	Radom 48 368 99 08 informacja@warszawa.wsa.gov.pl	Radom 48 368 99 18 czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: <a href="http://etr.warszawa.wsa.gov.pl">http://etr.warszawa.wsa.gov.pl</a>			

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4  
WYDZIAŁ II

Dnia 10 listopada 2017 r.  
Sygn. akt II SAB/Wa 774/16

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt sądu

*Odwołanie del. sądu J. Kosci - Jansa*

**Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog  
Polska z siedzibą w Warszawie  
ul. Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa**

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 10 listopada 2017 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza Stronie skarżącej odpis wyroku z dnia 17 października 2017 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym wraz z uzasadnieniem.

Maria Zawada  
*Maria Zawada*  
specjalista

### POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm., dalej „p.p.s.a.”).
2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
3. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.
4. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 października 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Przemysław Szustakiewicz

Sędziowie WSA

Danuta Kania (spr.)

Stanisław Marek Pietras

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 17 października 2017 r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska z siedzibą  
w Warszawie  
na beczynność Ministra Sprawiedliwości  
w przedmiocie dostępu do informacji publicznej

- 1. zobowiązuje Ministra Sprawiedliwości do rozpoznania wniosku z dnia 5 października 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej w zakresie tiret 4 wniosku, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;**
- 2. stwierdza, że beczynność organu w zakresie określonym w pkt 1 wyroku nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;**
- 3. oddala skargę w pozostałym zakresie;**
- 4. zasądza od Ministra Sprawiedliwości na rzecz Stowarzyszenia - Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie kwotę 100 (słownie: sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Marja Zawada  
*Zawada*  
specjalista

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 5 października 2016 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie (dalej również jako: „Wnioskodawca”, „Stowarzyszenie”) skierowało do Ministra Sprawiedliwości wniosek o udostępnienie informacji publicznej w trybie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.), dalej również jako: „u.d.i.p.”.

Stowarzyszenie wskazało, iż z informacji podanej na stronie internetowej <http://ms.gov.pl/informacje/news,8664,oswiadczenie-w-sprawie-skrocenia-delegacji-sedzi.html> wynika, że „Już po tej decyzji do Ministerstwa Sprawiedliwości dotarła informacja, że to właśnie sędzia Justyna Koska-Janusz miała się wykazać wyjątkową nieudolnością i zupełnie nie radzić sobie z prowadzeniem bardzo prostej, choć głośnej sprawy, co było szeroko komentowane i krytykowane w mediach”. W związku z powyższym Stowarzyszenie wniosło o:

- podanie daty otrzymania tej „informacji”,
- udostępnienie tej „informacji” w postaci elektronicznej,
- jeżeli nie została doręczona do Ministerstwa Sprawiedliwości pisemnie (niezależnie od formy), to kto z Ministerstwa Sprawiedliwości otrzymał tę informację ustnie wraz z podaniem zakresu tej „informacji”,
- udostępnienie dokumentów jakie powstały w związku ze skróceniem delegacji sędzi Justyny Koski-Janusz.

Stowarzyszenie zaznaczyło, że wnioskowane informacje należy przestać na podany adres e-mail.

Pismem z dnia 21 października 2016 r. Minister Sprawiedliwości poinformował Wnioskodawcę, że zakres jego żądania nie dotyczy informacji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Informacje objęte wnioskiem dotyczą dokumentów wewnętrznych, nieprzesądających o kierunkach działania organu, które zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych nie stanowią informacji publicznej.

Organ wskazał również, że na pojęcie dokumentów wewnętrznych niepodlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej zwrócił także uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. akt P 25/12), wskazując m.in.: „Z szerokiego zakresu przedmiotowego

informacji publicznej wyłączeniu podlegają treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od „dokumentów urzędowych” w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem „dokumenty wewnętrzne” służące wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesadzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej.

Organ zauważył, iż w przedmiotowej sprawie dokumentem urzędowym jest sama decyzja Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu z delegacji sędzi Justyny Koski-Janusz. Natomiast wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 5 października 2016 r. dotyczy dokumentów wewnętrznych, o charakterze roboczym, stanowiących właśnie pewne stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej.

Organ podkreślił, iż rozstrzygnięcie w przedmiocie odwołania sędziego z delegacji nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Jest to swoisty akt właściwy procedurom obowiązującym wewnątrz władzy sądowniczej o charakterze porządkowym, wydany wyłącznie dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości w aspekcie ich właściwej obsady kadrowej.

Organ wskazał przy tym, że delegowanie sędziego jest aktem kierownictwa wewnętrznego z zakresu administracji sądowej i ma celu realizację polityki kadrowej w wymiarze sprawiedliwości. Taki sam charakter posiada akt odwołania sędziego z delegacji. Zgodnie z art. 77 § 4 zdanie drugie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1533 ze zm.) sędzia delegowany między innymi do sądu wyższego może być odwołany z delegowania bez zachowania okresu uprzedzenia. Podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości decyzji o odwołaniu nie jest obwarowane wyrażeniem zgody przez sędziego i nie wymaga uzasadnienia. Odwołanie może być dokonane w każdym czasie.

## Sygn. akt II SAB/Wa 774/16

Pismem z dnia 10 listopada 2016 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wniosło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie dostępu do informacji publicznej zarzucając naruszenie:

- 1) art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), w zakresie w jakim przepis ten stanowi o wolności otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych, z której to wolności wywodzone jest prawo do informacji publicznej, poprzez nieuprawnione ograniczenie na kanwie niniejszej sprawy,
- 2) art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie w jakim przepis ten stanowi o prawie do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, poprzez błędne uznanie, że żądana informacja nie jest informacją o działalności organu władzy publicznej (Ministra Sprawiedliwości) i osoby pełniącej funkcję publiczną (sędzi Justyny Koski-Janusz),
- 3) art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w zakresie w jakim przepis ten stanowi, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, poprzez błędne uznanie, że żądane informacje nie stanowią informacji publicznej.

W związku z powyższymi zarzutami Stowarzyszenie wniosło o zobowiązanie Ministra Sprawiedliwości do załatwienia wniosku z dnia 5 października 2016 r.

W motywach skargi Stowarzyszenie podniosło, iż wnioskowane informacje są związane z działalnością Ministra Sprawiedliwości - organu władzy publicznej, oraz z działalnością sędzi, która pełni funkcję publiczną. Mieszczą się zatem w zakresie art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Stowarzyszenie zakwestionowało stanowisko organu, iż żądane informacje mają charakter „wewnętrzny”, wyłączający możliwość ich udostępnienia w trybie u.d.i.p. Podkreśliło, że uzyskanie wnioskowanych informacji jest niezbędne do sprawowania społecznej kontroli działań Ministra Sprawiedliwości, w tym przypadku do uzyskania informacji, czy rozstrzygnięcie o odwołaniu sędzi zostało oparte o rzeczywiste i konkretne przesłanki.

Końcowo Stowarzyszenie podniosło, iż przedmiotem wniosku z dnia 5 października 2016 r. było udostępnienie kilku informacji, ujętych w czterech punktach. Natomiast w piśmie z dnia 21 października 2016 r. organ udzielił ogólnej

odpowiedzi na wniosek, nie odnosząc oceny prawnej do poszczególnych elementów żądania. Świadczy to o nieuprawnionym ograniczeniu prawa do informacji publicznej.

W odpowiedzi na skargę Minister Sprawiedliwości wniósł o oddalenie skargi podtrzymując stanowisko zaprezentowane w piśmie z dnia 21 października 2016 r. Dodatkowo organ wskazał, iż brak jest podstaw do uznania, że prawo strony skarżącej do informacji zostało ograniczone. Ujawnione zostało bowiem samo rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu z delegacji sędzi Justyny Koski - Janusz. Przy czym podjęcie przez organ decyzji o odwołaniu nie jest obwarowane wyrażeniem zgody przez sędziego i nie wymaga uzasadnienia.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:**

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę zgodności z prawem działalności administracji publicznej, która stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), dalej: p.p.s.a.", odbywa się na zasadach określonych w przepisach tej ustawy.

W myśl art. 119 pkt 4 i art. 120 p.p.s.a. sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 - 4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a. W sprawie niniejszej, z uwagi na przedmiot zaskarżenia, należy mieć na względzie przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.), która kształtuje prawo do informacji publicznej, a także określa zasady i tryb jej udostępniania. Kognicja sądów administracyjnych do rozpoznania skarg na bezczynność w takich sprawach wynika z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., zaś potwierdza ją dodatkowo brzmienie art. 21 u.d.i.p.

Stosownie do art. 149 § 1 p.p.s.a., sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych

## Sygn. akt II SAB/Wa 774/16

w art. 3 § 2 pkt 1 - 4: (1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, (2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, (3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (§ 1a). Sąd w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego (§ 1b). W myśl art. 149 § 2 p.p.s.a., sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6.

Przepisy ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie definiują pojęcia bezczynności. W piśmiennictwie przyjmuje się jednak, że bezczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności (T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, s. 109). Na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej bezczynność podmiotu obowiązującego do rozpoznania wniosku informacyjnego ma miejsce wówczas, gdy organ - będąc w posiadaniu żądanej informacji - nie podejmuje stosownej czynności materialno-technicznej w postaci udzielenia informacji publicznej (art. 10 ust 1 u.d.i.p.), nie wydaje decyzji o odmowie jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), ewentualnie nie informuje wnioskodawcy, że w danej sprawie przysługuje inny tryb dostępu do wnioskowanej informacji publicznej (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.), bądź, że wnioskowana informacja nie posiada waloru informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Zaznaczyć należy, że w przypadku złożenia skargi na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej obowiązkiem Sądu jest w pierwszej kolejności zbadanie, czy sprawa mieści się w zakresie podmiotowym i

## Sygn. akt II SAB/Wa 774/16

przedmiotowym ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dopiero bowiem stwierdzenie, że podmiot, do którego zwrócił się skarżący, był obowiązany do udostępnienia informacji publicznej oraz, że żądana przez skarżącego informacja ma charakter informacji publicznej w rozumieniu przepisów u.d.i.p., pozwala na dokonanie oceny, czy w konkretnej sprawie można skutecznie zarzucić wskazanemu podmiotowi bezczynność.

W rozpatrywanej sprawie skarżące Stowarzyszenie sformułowało wobec Ministra Sprawiedliwości zarzut bezczynności względem wniosku z dnia 5 października 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej oświadczenia podanego na stronie internetowej Ministerstwa odnośnie sędzi Justyny Koski-Janusz poprzez:

- podanie daty otrzymania tej informacji,
- udostępnienie tej informacji w postaci elektronicznej,
- jeżeli nie została doręczona do Ministerstwa Sprawiedliwości pisemnie (niezależnie od formy), to kto z Ministerstwa Sprawiedliwości otrzymał tę informację ustnie wraz z podaniem zakresu tej informacji,
- udostępnienie dokumentów jakie powstały w związku ze skróceniem delegacji sędzi Justyny Koski-Janusz.

Minister Sprawiedliwości uznał, iż wniosek obejmuje „dokumenty wewnętrzne”, które nie podlegają udostępnieniu w trybie u.d.i.p., o czym poinformował pisemnie Wnioskodawcę. W ocenie Sądu, stanowisko Ministra nie jest trafne.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Używając w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia „każdemu”, ustawodawca doprecyzował zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Ustawa reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazuje, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu oraz kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione.

## Sygn. akt II SAB/Wa 774/16

Ustawa określa również podmioty obowiązane do udostępnienia informacji publicznej wskazując, iż należą do nich władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Minister Sprawiedliwości jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej będącej w jego posiadaniu, o czym stanowi art. 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 u.d.i.p.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu. 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 piśmiennictwie (zob.: H. Izdebski: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2004, s. 209). Powyższe rozumienie istoty sprawy publicznej, a w konsekwencji i informacji publicznej - odkodowywane z treści art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i unormowań ustawy o dostępie do informacji publicznej - przyjmowane jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie podkreśla się, że informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., jest każda informacja 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 majątkiem Skarbu Państwa. Status informacji publicznej uzyskuje przy tym taka informacja, która dotyczy faktów i danych i jest związana z funkcjonowaniem wspólnoty publicznoprawnej - Państwa (por. wyroki NSA: z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1035/10; z dnia 25 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 2782/15, publ. CBOSA).

Przepis art. 6 u.d.i.p. wymienia zaś kategorie informacji publicznej, które na mocy prawa podlegają udostępnieniu. Wyliczenie to ma jedynie charakter przykładowy i przewiduje m.in., że udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych (ust. 1 pkt 4 lit. a). Stosownie do art. 6 ust. 2 u.d.i.p. dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów prawa

## Sygn. akt II SAB/Wa 774/16

karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Od dokumentów urzędowych należy odróżnić tzw. dokument wewnętrzny, tj. taki dokument, który został wytworzony w zakresie działania danego podmiotu i wyraża opinie w sprawach szczegółowych, poglądy przedstawiane w toku narad albo dyskusji, a także porady udzielane w ramach konsultacji. Dokumenty wewnętrzne nie podlegają udostępnieniu, o ile nie zostały włączone do akt sprawy albo nie zostały wyekspediowane do innego podmiotu (zob. E. Jarzęcka - Siwik, Dostęp do informacji publicznej - uwagi krytyczne, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 1, s. 29). A zatem dokument wewnętrzny zawiera informacje o charakterze nieoficjalnym, roboczym, jest opracowany na potrzeby wytworzenia informacji, czy też niezbędny dla dalszego procesu decyzyjnego (zob. R. Cybulska, Brak przynależności informacji publicznej tzw. dokumentu wewnętrznego na przykładzie wybranych orzeczeń, PPP 2014, nr 9, s. 18 - 21).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że dokumenty wewnętrzne służą wymianie informacji, zgromadzeniu materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej (zob. wyroki NSA: z dnia 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11; z dnia 31 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 2770/13; z dnia 25 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2320/13; publ. CBOSA). Dokumenty wewnętrzne mają zazwyczaj postać materiałów roboczych (notatek, zapisków), które nie stanowią przejawu działalności organu publicznego. Mają za zadanie np. organizację pracy urzędu oraz poszczególnych departamentów, usprawnienie działalności danego podmiotu, czy też ochronę jego prawnie usprawiedliwionych celów (por. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10; publ. j.w.).

Jako dokumenty wewnętrzne, niepodlegające udostępnieniu w trybie u.d.i.p. kwalifikowano m.in.: materiały, które powstają we wstępnej fazie projektowania dokumentu urzędowego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 748/13, publ. j.w.); projekt dowolnego dokumentu (wyrok NSA w Katowicach z dnia 13 października 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1706/03, niepubl.); wewnętrzny obieg informacji odbywający się w siedzibie organu (wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, publ. CBOSA); korespondencję, w tym także mailową, osoby wykonującej zadania publiczne z jej współpracownikami (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 666/12, publ. j.w.); pisemne

## Sygn. akt II SAB/Wa 774/16

wyjaśnienia złożone przez pracowników organu, które mają jedynie charakter porządkowy i dotyczą sposobu wykonywania obowiązków służbowych (wyrok NSA z dnia 17 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1105/13, publ. j.w.); zapiski i notatki utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej; opinie i ekspertyzy mające jedynie charakter poznawczy, nieodnoszące się wprost do przyszłych działań i zamierzeń podmiotu zobowiązanego, mające na celu jedynie poszerzenie zakresu wiedzy i informacji posiadanych przez ten podmiot (wyroki NSA: z dnia 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11; z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2196/11; publ. j.w.), (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. 3, Warszawa 2016, s. 208 - 209).

Przenosząc powyższe rozważania na stan niniejszej sprawy stwierdzić należy, że informacja objęta tiret 4 wniosku skarżącego Stowarzyszenia z dnia 5 października 2016 r., wbrew stanowisku Ministra Sprawiedliwości, nie stanowi „dokumentu wewnętrznego” w przedstawionym powyżej rozumieniu tego pojęcia. Wniosek w tym zakresie, co należy zaznaczyć, dotyczy udostępnienia „dokumentów jakie powstały w związku z skróceniem delegacji sędzi Justyny Koski-Janusz”.

Sąd w składzie orzekającym, realizując obowiązek rzeczywistej kontroli dokumentów źródłowych będących przedmiotem wniosku informacyjnego i dokonania oceny ich charakteru (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 192/13; publ. CBOSA), zapoznał się z materiałami stanowiącymi przedmiot wniosku Stowarzyszenia. Przedstawione dokumenty, w ocenie Sądu, nie mieszczą się w omówionej powyżej definicji „dokumentu wewnętrznego”. Nie są to bowiem materiały robocze (w formie notatek, czy zapisków) o charakterze nieoficjalnym, które nie stanowią przejawu działalności organu publicznego i które nie zostały wyekspediowane na zewnątrz. Przeciwnie, dokumenty te obejmują oficjalną korespondencję między Departamentem Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości a podmiotem zewnętrznym - Prezesem Sądu Okręgowego w Warszawie. Korespondencja ta dotyczy publicznych zadań i kompetencji tych podmiotów. Treść i charakter tych dokumentów wskazuje, że mieszczą się one w definicji informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Zatem poinformowanie skarżącego Stowarzyszenia przez organ w formie zwykłego pisma, że wnioskowana informacja ma charakter dokumentu wewnętrznego nie stanowiła prawidłowej realizacji wniosku na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

## Sygn. akt II SAB/Wa 774/16

Z powyższego wynika, że w dacie wniesienia skargi do Sądu, jak i w dacie wyrokowania, Minister Sprawiedliwości pozostawał w beczynności względem wniosku Stowarzyszenia z dnia 5 października 2017 r. we wskazanym wyżej zakresie. Nie podjął bowiem stosownych działań w celu rozpoznania wniosku błędnie przyjmując, że brak jest podstaw do jego realizacji na gruncie u.d.i.p. poprzez udostępnienie żądanych informacji w drodze czynności materialno-technicznej (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.), bądź poprzez wydanie decyzji o odmowie ich udostępnienia (art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.).

W tym stanie rzeczy Sąd zobowiązał Ministra Sprawiedliwości do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia w zakresie tiret 4 w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy (art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a.).

Stwierdzając stan beczynności organu w ww. zakresie Sąd nie uznał, aby miała ona miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Kwalifikacja naruszenia prawa jako rażącego musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykłe naruszenie. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że rażącym naruszeniem prawa jest stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty, przy czym każdorazowo taka ocena musi być dokonana przy uwzględnieniu okoliczności danej sprawy (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12, publ. CBOSA). Oznacza to, że orzeczenie o kwalifikowanej formie beczynności winno być zarezerwowane dla sytuacji szczególnych, oczywistych i niedających się usprawiedliwić w żaden sposób. Rażące naruszenie prawa dotyczyć może w szczególności zawartych w ustawie przepisów o terminach załatwienia sprawy, jednak naruszenie to musi być szczególnie znaczące i niezaprzeczalne, a rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach musi być pozbawione racjonalnego uzasadnienia (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12; wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 października 2014 r., sygn. akt II SAB/Łd 124/14, publ. j.w.).

W okolicznościach niniejszej sprawy 14-dniowy termin udzielenia odpowiedzi na wniosek, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., został przez Ministra Sprawiedliwości dochowany (pismo organu z dnia 21 października 2017 r.), zaś sam fakt, że w zakresie tiret 4 wniosku stanowisko organu nie było prawidłowe, nie uzasadnia stwierdzenia, że beczynność miała charakter kwalifikowany.

## Sygn. akt II SAB/Wa 774/16

Z powyższych względów uzasadnionym było orzeczenie, na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a., że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Sąd nie znalazł z urzędu podstaw do wymierzenia organowi grzywny przewidzianej przepisem art. 149 § 2 p.p.s.a. Regulacja ta ma charakter fakultatywny, zaś strona skarżąca również nie wniosowała o zastosowanie względem organu tego środka dyscyplinującego.

Sąd oddalił skargę w pozostałym zakresie na podstawie art. 151 p.p.s.a. uznając, że brak jest podstaw do zobowiązania Ministra Sprawiedliwości do rozpoznania wniosku skarżącego Stowarzyszenia.

Wskazać bowiem należy, że w odpowiedzi na wezwanie Sądu o nadesłanie „informacji”, o której mowa w oświadczeniu podanym na stronie internetowej Ministerstwa, organ złożył do akt sprawy kopię anonimowego pisma skierowanego do Ministra Sprawiedliwości. Z pisma tego nie wynika, w jakiej dacie wpłynęło do Ministerstwa (brak prezentaty). Natomiast w piśmie procesowym z dnia 25 maja 2017r. organ wskazał, że list z dnia 20 sierpnia 2016 r. adresowany do Ministra Sprawiedliwości wpłynął do Biura Poselsko - Senatorskiego Posła na Sejm RP Zbigniewa Ziobry i Senatora RP Jacka Włosowicza w Kielcach.

Pismo to, jako że nie zostało podpisane przez nadawcę, stanowi anonim, zaś treść anonimów, w świetle art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p., nie posiada waloru informacji publicznej. Powyższy pogląd, wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. sygn. akt II SAB/Sz 78/04 (publ. LEX 826966) podziela Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie.

Podkreślenia wymaga, że nie każdy rodzaj informacji, w której posiadaniu jest władza publiczna, automatycznie stanowi informację publiczną. Pomimo szerokiego rozumienia pojęcia „informacja publiczna” ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być i nie jest środkiem do wykorzystywania w celu wystąpienia z wnioskiem o udzielenie każdej informacji. Zakres przedmiotowy ustawy obejmuje dostęp tylko do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszelkich informacji. Waloru informacji publicznej nie posiadają anonimy, zatem organ nie powinien ich rozpowszechniać (por. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 2822/13, publ. CBOSA).

Z powyższych względów, brak było podstaw do uwzględnienia skargi w zakresie tiret 1, 2 i 3 wniosku skarżącego Stowarzyszenia. Wprawdzie Minister

## Sygn. akt II SAB/Wa 774/16

Sprawiedliwości błędnie zakwalifikował rzeczony „list” jako dokument wewnętrzny, jednak prawidłowo w piśmie z dnia 21 października 2016 r. poinformował Wnioskodawcę, że informacje objęte wnioskiem w ww. zakresie nie stanowią informacji publicznej.

Mając na względzie wszystko powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a p.p.s.a. orzekł jak w punkcie 1 i 2 sentencji wyroku. Sąd oddalił skargę w pozostałym zakresie na podstawie art. 151 p.p.s.a. O kosztach postępowania - obejmujących wpis od skargi (100 zł) - Sąd postanowił w oparciu o art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Zawada  
*Zawada*  
specjalista

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa  
Wydział II

II SAB/Wa 774/16



20171101411

POLECONA

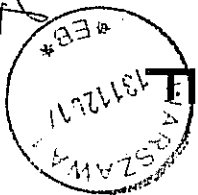
R



(00)159007734082205883

(00)159007734082205883

OPLATA POBRANA  
TAXE PERÇUE - POLOGNE  
Umowa z Poczta Polska S.A.  
ID nr 289615/W



15.11.14

STOWARZYSENIE SIEĆ OBYWATELSKA - WATCHDOG

POLSKA Z SIEDZIBĄ W WARSZAWIE

UL. URSYNOWSKA 22/2

02-605 WARSZAWA

17