

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4
WYDZIAŁ II
tel. (0-22) 553-70-70, 553-70-71, 553-78-86

Dnia 28 lutego 2012 r.
Sygn. akt II SAB/Wa 295/11

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Krzysztof Izdebski
Pełnomocnik Stowarzyszenia Liderów
Lokalnych Grup Obywatelskich

ul. Ursynowska 22/2
02- 605 Warszawa

DORĘCZENIE ODPISU SKARGI KASACYJNEJ

W wykonaniu zarządzenia z dnia 27 lutego 2012 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza Panu – jako Pełnomocnikowi skarżącego - odpis skargi kasacyjnej z dnia 24 lutego 2012 r. wniesionej przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich od wyroku z dnia 01 grudnia 2011 r. w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich z siedzibą w Warszawie na beczynność Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie dostępu do informacji publicznej.

Iwona Cichocka

starszy inspektor sądowy

POUCZENIE

1. Strona, która nie wniosła skargi kasacyjnej, może wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odpowiedź na skargę kasacyjną w terminie czternastu dni od doręczenia jej odpisu skargi kasacyjnej (art. 179 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej jako P.p.s.a.).
2. Odpowiedź na skargę kasacyjną winna być złożona do Sądu z odpisami dla każdego z wnoszących skargę kasacyjną. Odpisem pisma jest każdy dalszy jego egzemplarz, zgodny z oryginałem. Mogą to być uwierzytelnione (poświadczone za zgodność z oryginałem): kopie maszynowe, fotokopie bądź uwierzytelniony wydruk poczty elektronicznej.
3. W przypadku, gdy strona wnosząca skargę kasacyjną zrzekła się rozprawy, strona, która nie wniosła skargi kasacyjnej, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia odpisu skargi kasacyjnej może zażądać przeprowadzenia rozprawy (art. 182 § 2 P.p.s.a.).

ODPIS

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW



DEPARTAMENT PRAWNY

Warszawa, dnia 24 lutego 2012 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie

ul. Jasna 6, 00-013 Warszawa

za pośrednictwem

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa

Skarżący: Stowarzyszenie Liderów
Lokalnych Grup Obywatelskich,
ul. Ursynowska 22/2,
02-605 Warszawa

Organ: Prezes Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
Warszawa

zastępowany przez :
radcę prawnego Renatę Opolską-Przybylską

sygn. akt II SAB/Wa 295/11

SKARGA KASACYJNA PREZESA RADY MINISTRÓW

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2012 r. sygn. akt II SAB/Wa 295/11 (doręczonego w dniu 25.01.2011 r.), zobowiązującego Prezesa Rady Ministrów do rozpatrzenia wniosku Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich z siedzibą w Warszawie z dnia 8 lipca 2011 r. w zakresie pkt 2 odnośnie zgody Prezesa Rady

Ministrów na skrócenie okresu pomiędzy przesłaniem członkom Rady Ministrów dokumentów, a posiedzeniem Rady Ministrów oraz w zakresie pkt 6,7,8,9 i 10.

W imieniu organu na podstawie udzielonego pełnomocnictwa zaskarżam w pkt. 1 ww. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2012 r. sygn. akt II SAB/Wa 295/11 w części zobowiązującej Prezesa Rady Ministrów do rozpatrzenia wniosku Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich z siedzibą w Warszawie z dnia 8 lipca 2011 r. w zakresie pkt 6,7 i 8 dotyczących :

- udostępnienia wydruków ze skrzynki pocztowej Witolda Przeciechowskiego, asystenta politycznego Ministra-członka Rady Ministrów, zarówno poczty wychodzącej jak i przychodzącej w okresie 1 maja 2011 r. – 8 lipca 2011 r.,
- udostępnienia wydruków ze skrzynki pocztowej Szefa Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów Michała Eoniego, zarówno poczty wychodzącej jak i przychodzącej w okresie 1 maja 2011 r. – 8 lipca 2011 r.,
- udostępnienia wydruków ze skrzynki pocztowej członka Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów Igora Ostrowskiego, zarówno poczty wychodzącej jak i przychodzącej w okresie 1 maja 2011 r. – 8 lipca 2011 r.

zarzucając mu w trybie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.; zwanej dalej p.p.s.a.):

1. naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie tj. przepisu art. 49 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przyjęcie, że ustanowiona w nim norma ochrony tajemnicy komunikowania się doznaje ograniczenia na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.),
2. naruszenie art. 61 ust. 3 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię i zastosowanie, poprzez pominięcie faktu, iż sposób realizacji prawa przez wnioskujących prowadzi do jego nadużycia sprzecznego z celem prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne oraz ustanowioną ochroną tajemnicy komunikowania się zawartą w art. 49 Konstytucji,
3. naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie tj. art. 1 i 6 i 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm) poprzez uznanie, że treść całej korespondencji zawartej w poczcie elektronicznej (zarówno przychodzącej jak i wychodzącej) poszczególnych pracowników administracji jest informacją publiczną podlegającą udostępnieniu w trybie niniejszej ustawy,
4. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy tj. naruszenie art. 149 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym poprzez zobowiązanie Prezesa Rady Ministrów do rozpatrzenia wniosku Stowarzyszenia w zakresie pkt 6,7 i 8 dotyczącego udostępnienia zawartości całej korespondencji mailowej: Witolda Przeciechowskiego.

Michała Boniego, Igora Ostrowskiego, pomimo, że wyrok powyższy nakazuje również rozpatrzenie wniosku w zakresie pkt. 10, w którym znajduje się żądanie udostępnienia dokumentów związanych ze zgłoszeniem poprawki wskazanej w art. 5a ust. 2 tekstu projektu nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej w tym również wydruków poczty elektronicznej,

5. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy tj. art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez pominięcie wyjaśnienia dlaczego możliwość istnienia informacji publicznej w korespondencji funkcjonariusza publicznego ma przesądzać o możliwości dostępu do jego całej poczty elektronicznej a nie tylko tematu, który jest w zakresie zainteresowania wnioskodawcy,
6. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy tj. art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez pominięcie w uzasadnieniu wyroku odniesienia się do twierdzeń organu dotyczących stwierdzenia, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być i nie jest środkiem do wykorzystywania jej w celu występowania z wnioskiem o udzielenie każdej informacji oraz rozważań dotyczących pojęcia dokumentu urzędowego i materiału urzędowego.

wnoszę o:

1. uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu,
2. zasądzenie kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Zaskarżony wyrok został wydany w związku z rozpatrzeniem skargi Stowarzyszenia Liderów Grup Obywatelskich z dnia 8 lipca 2011 r. w zakresie bezczynności Prezesa Rady Ministrów w zakresie dostępu do informacji publicznej. W pkt 6,7 i 8 wniosek zawierał żądanie:

- udostępnienia wydruków ze skrzynki pocztowej Witolda Przeciechowskiego, asystenta politycznego Ministra-członka Rady Ministrów, zarówno poczty wychodzącej jak i przychodzącej w okresie 1 maja 2011 r. -- 8 lipca 2011 r.,
- udostępnienia wydruków ze skrzynki pocztowej Szef Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów Michała Boniego, zarówno poczty wychodzącej jak i przychodzącej w okresie 1 maja 2011 r. -- 8 lipca 2011 r.,
- udostępnienia wydruków ze skrzynki pocztowej członka Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów Igora Ostrowskiego, zarówno poczty wychodzącej jak i przychodzącej w okresie 1 maja 2011 r. – 8 lipca 2011 r.

Po udzieleniu informacji przez KPRM, że wydruki ze skrzynek pocztowych nie należą do kategorii informacji publicznych Stowarzyszenie nie podzieliło tego poglądu i złożyło skargę na bezczynność. Sąd rozpoznając sprawę zobowiązał Prezesa Rady Ministrów do rozpatrzenia wniosku w tym zakresie w uzasadnieniu podając, że:

„Należy w pierwszej kolejności wskazać, że chodzi o wydruki z poczty elektronicznej "służbowej", a nie prywatnej, za pomocą której na dzisiejszym etapie rozwoju technologicznego i popieranej przez władze cyfryzacji administracji, dokonywana jest wymiana opinii, stanowisk i ocen pomiędzy osobami pełniącymi funkcje publiczne. Nie ulega też wątpliwości, iż za jej pośrednictwem przekazywane były projekty, oceny i stanowiska odnoszące się do konkretnych zapisów ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw. Nie jest to wyłącznie, jak twierdzi organ, wymiana informacji o charakterze roboczym, przygotowawczym i przeznaczonych do użytku wewnętrznego.

Informacje tam zawarte stanowić mogą, o czym Sąd nie przesądza, element procesu legislacyjnego, którego przedmiotem była zmiana ustawy o dostępie do informacji publicznej. Powoływanie się przez organ w tym zakresie na orzecznictwo sądowe nie jest uzasadnione, gdyż wskazane orzeczenia dotyczą innych stanów faktycznych.

Ponadto należy zauważyć, że pełnomocnik organu w odpowiedzi na skargę sam nie wyklucza, że "w danych okolicznościach sprawy wiadomość pochodząca z poczty elektronicznej, dotycząca spraw publicznych (np. złożona do akt sprawy lub określonej dokumentacji), może się stać informacją udostępnianą w trybie ustawy".

Sąd w niniejszej sprawie podziela pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 października 2009 r., sygn. akt IV SAB/GL 57/09, Lex nr 573037, zgodnie z którym zawartość poczty elektronicznej w postaci wszystkich listów odebranych i wysłanych, stanowi informację publiczną.

Nie bez znaczenia w rozpatrywanej sprawie jest też okoliczność, iż żądane informacje dotyczą procesu legislacyjnego, który w demokratycznym państwie prawnym powinna cechować przede wszystkim transparentność, jako że uchwalony akt prawny dotyczy wszystkich obywateli."

Odnosząc się do tego lakonicznego uzasadnienia, należy w pierwszej kolejności podnieść, że Organ podziela stanowisko Sądu, że informacje dotyczące procesu legislacyjnego w demokratycznym państwie prawnym powinna cechować przede wszystkim transparentność. Dlatego pełnomocnik organu, w odpowiedzi na skargę – co tak szczególnie w uzasadnieniu podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny- nie wykluczył, że w danych okolicznościach sprawy wiadomość pochodząca z poczty elektronicznej, dotycząca spraw publicznych, może się stać informacją udostępnianą w trybie ustawy. Niewątpliwie bowiem czynności związane z procesem legislacyjnym są informacją publiczną, która może podlegać udostępnieniu w trybie informacji publicznej niezależnie czy jest utrwalona w formie maila czy też dokumentu papierowego.

Rzecz w tym, że wniosek Stowarzyszenia nie ograniczał się do korespondencji elektronicznej dotyczącej procesu legislacyjnego, ale był wyraźnie sformułowany jako żądanie udostępnienia w okresie 1 maja 2011 r. – 8 lipca 2011 r. całej zawartości skrzynek mailowych niezależnie jakiego przedmiotu poczta wychodząca i przychodząca dotyczyła i kto był jej nadawcą lub odbiorcą. Żądanie udostępnienia dokumentacji w tym wydruków poczty

elektronicznej związanych ze zgłoszeniem poprawki wskazanej w art. 5a ust. 2 tekstu projektu nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej zawierał pkt. 10 wniosku.

Zachodzi zatem pytanie czy każdy może żądać od funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (urzędnika, sędziego, radcy prawnego itp.) dostępu do jego poczty elektronicznej (czyli informacji z jakimi podmiotami komunikował się i jaka była treść korespondencji) tylko dlatego, że może ona zawierać informację publiczną? Jak się wydaje do takiej konkluzji doszedł Wojewódzki Sąd Administracyjny w zaskarżonym wyroku.

Tymczasem art. 49 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

Poczta elektroniczna służy do przesyłania wiadomości tekstowych. Za jej pośrednictwem jest prowadzona wewnętrzna korespondencja w urzędzie jak również z podmiotami zewnętrznymi. Składa się z poszczególnych dokumentów o rozmaitej wadze i znaczeniu i rozmaitych kategorii (np. od podmiotów prywatnych i służbowych). Służy komunikacji pomiędzy określonymi osobami i nie służy do prezentacji oficjalnych stanowisk organów administracji. Należy ponadto podkreślić z całą stanowczością, że żaden przepis prawa nie obliuguje pracowników organów administracji do zapisywania poszczególnych informacji tekstowych otrzymanych za pośrednictwem poczty elektronicznej, jak i nagrywania rozmów telefonicznych. Użytkownik poczty elektronicznej ma zupełną swobodę w utrwalaniu i kasowaniu otrzymywanych i wysyłanych wiadomości. Korzysta również z wolności obywatelskiej zapewnionej w art. 49 Konstytucji. Nie ma w przepisach ustawowych ograniczenia tej wolności w stosunku do funkcjonariuszy publicznych. Dlatego też zobowiązanie do rozpatrzenia wniosku w zakresie udostępnienia wydruków ze skrzynki pocztowej Witolda Przeciechowskiego, Michała Boniego, Igora Ostrowskiego doprowadziło do błędnej wykładni a w następstwie tego do błędnego zastosowania art. 49 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W myśl art. 61 Konstytucji obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, przy czym prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 ust. 1). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2). Zgodnie zaś z art. 61 ust. 3 Konstytucji ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Z kolei art. 61 ust. 4 Konstytucji stanowi, że tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Podstawowym aktem wypełniającym odesłanie z art. 61 ust. 4 Konstytucji jest ustawa o dostępie do informacji publicznej regulująca zasady i tryb udostępniania tego rodzaju informacji.

Należy przy tym podkreślić, że konstytucyjne prawo do informacji publicznej zostało ukształtowane jako "prawo" właśnie, a nie jako "wolność", czego praktyczną konsekwencją jest m.in. dopuszczalność ścisłej wykładni przepisów odnoszących się do jego realizacji, mniej restryktywnej wobec ograniczeń, niż gdybyśmy mieli do czynienia z obywatelską wolnością (zob. W. Sokolewicz [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. L. Garlickiego, tom IV, Warszawa 2005, art. 61, s. 5).

Celem ustanowienia tego prawa jest zapewnienie świadomego udziału obywateli w życiu społeczeństwa i państwa. Stowarzyszenie w piśmie procesowym z 24.10.2011 r. uzasadniając swoje żądanie w zakresie udostępnienia poczty elektronicznej podniosło, że wniosek o przekazanie całości korespondencji wiązał się z wymijającą odpowiedzią organu na wniosek o udostępnienie korespondencji mailowej w kontekście konkretnych działań.

Jeżeli Wnioskodawcy dążyli do uzyskania informacji dotyczących konsultacji w zakresie nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, to sposób realizacji tego celu poprzez zapoznawanie się z całym zbiorem wiadomości zawartych w poczcie elektronicznej poszczególnych osób prowadzi do nadużycia tego prawa. Godzi również w omówioną wyżej ochronę tajemnicy komunikowania się zawartą w art. 49 Konstytucji, która w odróżnieniu do prawa uzyskania informacji publicznej jest wolnością nie podlegającą ścisłej wykładni. Jest też niewątpliwie wolnością ze względu na którą podlega ograniczeniu dostęp do informacji publicznej na mocy art. 61 ust. 3 Konstytucji. Z tych względów w pełni uzasadniony jest zarzut kasacyjny o naruszeniu art. 61 ust. 3 Konstytucji.

W wyroku doszło również do naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie tj. art. 1 i 5 i 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) poprzez uznanie, że treść całej korespondencji zawartej w poczcie elektronicznej (zarówno przychodzącej jak i wychodzącej) poszczególnych pracowników administracji jest informacją publiczną podlegającą udostępnieniu w trybie niniejszej ustawy. W tym miejscu należy ponownie podkreślić, że nie chodzi tu tylko o informacje związane z procesem legislacyjnym ale wszystkie informacje, które poczta elektroniczna zawiera tj. informacje wymieniane pomiędzy pracownikami tego samego urzędu, pomiędzy różnymi urzędami, korespondencja z podmiotami prywatnymi, obywatelami oraz korespondencja prywatna. Dlatego należy jeszcze raz przytoczyć argumenty zawarte w odpowiedzi na skargę.

Dokumenty do użytku wewnętrznego administracji, zwłaszcza o charakterze przygotowawczym, w państwach członkowskich Unii Europejskiej zwykle są wyłączane z zakresu informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, a to "pod hasłem potrzeby stworzenia władzy czasu do namysłu", przy czym w takim przypadku stosowane jest zazwyczaj jedno z dwu modelowych rozwiązań: albo dokumenty wewnętrzne są generalnie wyłączone z prawa dostępu, albo decyzje o ich udostępnieniu pozostawia się organom administracji (zob. W. Sokolewicz [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. L. Garlickiego, tom IV, Warszawa 2005, art. 61, s. 6).

Kwalifikacji materiałów wewnętrznych, roboczych dotyczył m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 czerwca 2006 r. (IV SAB/Po 9/06; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym uznano, że nie posiadają charakteru informacji publicznej odręczne, luźne zapiski, notatki etc. osób prowadzących postępowanie planistyczne, które nie są podstawą żadnego z planowanych i przyjętych projektów. W ocenie Sądu w powołanej sprawie "materiały będące podstawą do

licznych koncepcji wewnętrznych i ścierania się poglądów wewnątrz samego organu, które nie przybrały zinstytucjonalizowanych kształtów, podobnie jak np. zapiski i notatki urzędnika organu administracji publicznej gromadzące materiały do rozpoznania sprawy zakończonej orzeczeniem z jego udziałem" nie mieszczą się w pojęciu informacji publicznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się również, że wewnętrzna korespondencja urzędowa nie dotyczy spraw publicznych, ma charakter nieoficjalny, pod warunkiem, że nie została następnie zawarta w aktach sprawy (por. wyrok NSA z dnia 25 lipca 2002 r., II SA/Ld 951/02; M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, s. 38). Ograniczenie dostępu do tzw. korespondencji wewnętrznej podmiotów wymienionych w art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej ma związek z tym, że dokumenty takie zazwyczaj mają charakter roboczy i często podlegają zmianie. O ile więc nie odnoszą się do spraw publicznych, a jedynie do spraw organizacyjnych i porządkowych i nie są umieszczone w aktach sprawy, o tyle nie podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Podkreślono przy tym, że dokumenty robocze tworzone w ramach prac przygotowawczych, wielokrotnie weryfikowane i modyfikowane, nie powinny być przedmiotem udostępniania – w szczególności, gdy organ informuje potencjalnych zainteresowanych o stanie spraw za pośrednictwem strony internetowej (tak też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 2010 r. I OSK 707/10 LEX nr 672928).

Informacją publiczną jest również treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, a które na podstawie tej ustawy zostały zobowiązane do udostępnienia informacji, które mają walor informacji publicznej. Przymiot informacji publicznej posiadają wszelkiego rodzaju dokumenty urzędowe organu (będące dowodem tego, co w nich urzędowo stwierdzono, zaświadczone bądź podano), wytworzone w ramach realizacji powierzonych mu zadań, a więc dokumenty powstałe w związku z prowadzeniem konkretnych spraw.

Natomiast nie stanowią informacji publicznej wszelkiego rodzaju materiały, druki, wzory, etc., znajdujące się w posiadaniu organu, których zawartość (treść) intelektualna nie została użyta czy wykorzystana przy załatwianiu jakiegokolwiek ze spraw, a przez to nie nabrały cech dokumentów urzędowych (Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2010 r. II SAB/Wa 91/10, LEX nr 668353).

Takie materiały, druki czy wzory, z których organ korzysta podczas realizacji swych zadań, dopiero z chwilą ich użycia w konkretnej sprawie tracą swą cechę abstrakcyjności i nabierają charakteru informacji publicznej. Podobny pogląd został wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 stycznia 2006 r. o sygn. akt II SA/Wa 2043/05 (ONSAiWSA 2008/6/99), w którym zaprezentowano tezę, że dopiero użyte w konkretnym postępowaniu konkursowym na stanowisko w administracji publicznej testy psychologiczne i klucze odpowiedzi do nich stają się informacją publiczną i - jako takie - mogą być objęte wnioskiem o ich udostępnienie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. "b" i pkt 3 lit. "d" i "e" ustawy. Istotne przy tym jest, że teza ta została w pełni zaaprobowana przez Naczelny Sąd Administracyjny, który wyrokiem z dnia 9 lutego 2007 r. o sygn. akt I OSK 517/06 oddalił skargę kasacyjną.

Powołane orzecznictwo wyraźnie odróżnia dokument urzędowy i materiał urzędowy stwierdzając, że o ile dokument urzędowy stanowić będzie informację publiczną, o tyle materiał urzędowy z przymiotu tego korzystać nie może, bowiem brak mu cechy oficjalności.

Materiały urzędowe nie są bowiem dokumentami urzędowymi wytworzonymi przez organy władzy publicznej i odnoszącymi się do władzy publicznej, jak również nie są dokumentami używanymi przy realizacji przewidzianych prawem zadań przez organy władzy publicznej. Próba wyliczania tych informacji zawarta w katalogu przykładowym w art. 6 ustawy wywołuje bardzo wiele sporów i niejasności z uwagi na posługiwanie się przez ustawodawcę w wielu przypadkach nieokreślonymi pojęciami (T.R. Aleksandrowicz: Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej, W-wa 2004, s. 154 in.) Dotyczy to również kategorii dokumentów urzędowych (art. 6, pkt 4 "a"), przy czym nie można zaakceptować stwierdzenia, iż wszystkie dokumenty urzędowe są jednocześnie informacją publiczną, gdyż nie wszystkie dokumenty urzędowe są dokumentami dotyczącymi "spraw publicznych". Kategoria "sprawy publicznej" ma co prawda również charakter ocenny, tym niemniej odwołanie się do niej jest zawsze konieczne, gdyż pozwala to oddzielić dokumenty dotyczące spraw publicznych od dokumentów dotyczących spraw prywatnych. W przypadku omawianego żądania to stwierdzenie ma szczególną wagę. Stowarzyszenie bowiem domaga się udostępnienia również poczty przychożącej do wskazanych we wniosku osób. Poczta przychodząca poza wymianą korespondencji z pracownikami urzędów pochodzi również od podmiotów prywatnych.

Tymczasem nie stanowią informacji publicznej wszelkiego rodzaju dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej. Nie jest przy tym istotne, jakiego rodzaju postępowanie wszczyna dokument prywatny (administracyjne, skargowo – wnioskowe czy inne) i czy w ogóle wszczyna, bądź też, jakiej czynności organu oczekuje podmiot, składając dokument prywatny. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 maja 2006 r. o sygn. akt II OSK 812/05 (opubl. LEX nr 236465) wyraził pogląd, że dokumenty prywatne, jako takie, nie stanowią informacji publicznej, w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Dokument prywatny, niezależnie od tego, czy wszczyna postępowanie w konkretnej sprawie przed organem administracji publicznej czy też nie, współtworzy wspólnie z innymi dokumentami całość akt prowadzonej przed nim sprawy. Jednak fakt, że dokument prywatny trafia do organu i służy realizacji powierzonych prawem zadań organu, nie oznacza, że przez to nabiera on cech dokumentu urzędowego. Dokument skierowany do organu administracji publicznej przez podmiot prywatny nigdy nie stanie się dokumentem urzędowym tylko dlatego, że został doń zaadresowany i znajduje się w jego posiadaniu. Nie nabierze zatem cech dokumentu urzędowego, w rozumieniu przedmiotowej ustawy (tak min. - Postanowienie WSA w Warszawie, sygn akt II SAB/Wa 137/11, Postanowienie WSA w Warszawie II SAB/Wa 381/10, opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl.). Sądy podejmując takie rozstrzygnięcie podkreśliły przy tym, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być i nie jest środkiem do wykorzystywania jej w celu występowania z wnioskiem o udzielenie każdej informacji. Oznacza to, że zakres przedmiotowy ustawy wytycza i obejmuje dostęp tylko do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszelkich informacji. Wszak nie wszystko, co znajduje się w posiadaniu organu, stanowi informację publiczną.

Powyższa argumentacja znalazła się w odpowiedzi na skargę. Sąd wydając wyrok nie odniósł się do niej, co jest z równoznaczne z naruszeniem obowiązku wyjaśnienia rozstrzygnięcia.

Sprawowanie przez Sąd kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem zaskarżonego aktu wymaga jednoznaczności i precyzji w zakresie ustalania obowiązującego stanu prawnego i dokonywanie oceny prawidłowości zastosowania tego prawa przez organ administracji publicznej. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku

wymagań tych nie spełnia. Przepis art. 141 § 4 p.p.s.a stanowi, że uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie, a jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, wskazania co do dalszego postępowania. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie występują obligatoryjne elementy. Sąd nie może ograniczyć się do stwierdzenia, co ustalił organ, lecz winien wskazać, które ustalenia zostały przez niego przyjęte, a które nie. Odnosi się to również do uzasadnienia prawnego. Jeżeli strony w uzasadnieniu wyroku nie uzyskają odpowiedzi na przedstawione przez nie kwestie i wątpliwości, to takie uzasadnienie nie odpowiada wymogom art. 141 § 4. p.p.s.a. Pominięcie milczeniem niektórych zarzutów organu świadczy o braku jednego z elementów uzasadnienia, wymaganego przez ostatnio wymieniony przepis, a mianowicie obowiązku wyjaśnienia rozstrzygnięcia. To, że WSA ma obowiązek ocenić rozstrzygnięcie administracyjne zarówno pod względem zgodności z prawem materialnym, jak i z przepisami o postępowaniu administracyjnym jest faktem oczywistym i niekwestionowanym. Przy czym Sąd powinien dokonać analizy prawnej wszechstronnej. Brak odniesienia się do wskazanych kwestii powoduje, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy jest w pełni uzasadniony.

W tym stanie rzeczy, skargę kasacyjną należy uznać za zasadną.

Zal.

- odpis skargi kasacyjnej,
- dowód opłacenia skargi,

RADCA PRAWNY
Renata Opalka Piżybylska

