

<b>Informacja w Sprawach</b>		<b>Czytelnia Akt</b>		<b>Biuro Podawcze</b>
Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>		Pn.- Pt. 8 <sup>30</sup> - 15 <sup>30</sup>		Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>
<b>22 553 70 70</b>		<b>System rezerwacji akt - bip.warszawa.wsa.gov.pl</b>		Lokalizacja BP patrz „Czytelnia Akt”
Radom 48 368 99 08		Wydz. I, II, IV, VII - ul. Jana Kazimierza 10, tel. 22 553 78 21		<b>ePUAP</b>
<a href="mailto:informacja@warszawa.wsa.gov.pl">informacja@warszawa.wsa.gov.pl</a>		Wydz. III - ul. Jasna 2/4, tel. 22 553 78 23		/wsa_waw/SkrytkaESP
Wydz. V, VI - ul. Jana Pankiewicza 4, tel. 22 553 70 37		Wydz. VIII Radom - ul. J. Słowackiego 7 tel. 48 368 99 18		
NIP 525-228-33-65	REGON 015608709	Numer rachunku bankowego Sądu – <b>96 1010 1010 0078 1022 3100 0000</b>		
<b>E – TERMINARZ</b> – wykaz posiedzeń Sądu oraz ich wyniki ( <a href="http://bip.warszawa.wsa.gov.pl">bip.warszawa.wsa.gov.pl</a> ).				

## Wojewódzki Sąd Administracyjny

### w Warszawie

#### WYDZIAŁ II

ul. Jana Kazimierza 10

01-248 Warszawa

Dnia 11 czerwca 2024 r.

Sygn. akt II SAB/Wa 720/23

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt sądu

**Katarzyna Witek**

**Pełnomocnik Stowarzyszenia Sieć Obywatelska**

**Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie**

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 11 czerwca 2024 r. sekretariat Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza Pani jako Pełnomocnikowi skarżącego odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 21 maja 2024 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

Beata Kowalska referent

### 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, jak również złożenie pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 3, 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, z późn. zm. zwanej 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, albo doradcą podatkowym - w sprawach obowiązków podatkowych i celnych

- oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami lub rzecznikiem patentowym - w sprawach własności przemysłowej. 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, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. 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 pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1257, z późn. zm.).
  5. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 4, są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: [bip.warszawa.wsa.gov.pl](http://bip.warszawa.wsa.gov.pl).
  6. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swego miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia chyba, że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

### **POUCZENIE O WARUNKACH WNOŠENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ**

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § 2 p.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).
4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).
5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pism i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
7. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczania korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).

*„Art. 177 § 1 Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.*

*§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator,*

*Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.*

*§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.*

*§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.*

*§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.*

*§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”*



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 21 maja 2024 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Ewa Radziszewska-Krupa

Sędzia WSA

Izabela Głowacka-Klimas

Asesor WSA

Arkadiusz Koziarski (spr.)

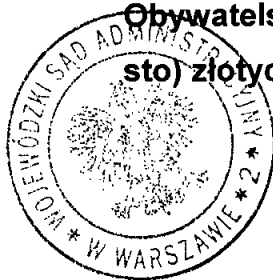
po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 21 maja 2024 r.

sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie

na bezczynność Ministra Spraw Zagranicznych

w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 21 sierpnia 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej

1. stwierdza, że Minister Spraw Zagranicznych dopuścił się bezczynności w zakresie rozpoznania punktu 1 wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej;
2. stwierdza, że bezczynność Ministra Spraw Zagranicznych w zakresie rozpoznania punktu 1 wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
3. oddala skargę w pozostałym zakresie;
4. zasądza od Ministra Spraw Zagranicznych 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  
Marek Koziarski

starszy sędzia

## UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 21 sierpnia 2023 r. Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie (dalej „Stowarzyszenie”) wystąpiło do Ministra Spraw Zagranicznych o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

„1. jaką funkcję/stanowisko w Ministerstwie pełni/pełnił pan Matthew Tyrmand w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 10 stycznia 2018 r. Wnosimy o udostępnienie skanów decyzji/innych aktów, na podstawie których pan Matthew Tyrmand pełni/pełnił funkcje wraz z załącznikami i aneksami;

2. jeśli doszło do wypłacenia panu Matthew Tyrmandowi środków publicznych w ww. okresie w związku z pełnioną funkcją/stanowiskiem, to wnosimy o udostępnienie skanów faktur, rachunków i potwierdzeń przelewów, dokumentujących wypłatę środków.

3. jeśli doszło do pokrycia wydatków związanych z pełnioną funkcją/stanowiskiem Matthew Tyrmandowi w ww. okresie, to wnosimy o udostępnienie skanów faktur, rachunków i potwierdzeń przelewów, dokumentujących wypłatę środków.

4. wnosimy o udostępnienie korespondencji (w tym poczty elektronicznej) kierowanej przez Matthew Tyrmand do Ministerstwa w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 10 stycznia 2018 r.”

Pismem z dnia 25 sierpnia 2023 r. organ udzielił odpowiedzi na powyższy wniosek, wskazując, że Matthew Tyrmand okazjonalnie współpracował z ministerstwem - na zasadzie wolontariatu - w zakresie doradztwa społecznego. Matthew Tyrmand nie był zatrudniony w strukturach MSZ, ani nie pobierał wynagrodzenia. Organ wyjaśnił również, że współpraca z Matthew Tyrmandem została zakończona z dniem 1 października 2016 r.

W skierowanym do organu piśmie z dnia 5 października 2023 r. Stowarzyszenie podniosło, że zgodnie z posiadanymi przez nie informacjami, istnieją dokumenty, na mocy których Matthew Tyrmand pełnił funkcje w ramach Ministerstwa (np. decyzja z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie Specjalnego Doradcy Ministra Spraw Zagranicznych). Stowarzyszenie podniosło, że w związku z tym odpowiedź udzielona na wniosek jest nieprawidłowa. Stowarzyszenie wniosło o ponowne przeanalizowanie jego wniosku, oraz o przeszukanie archiwów i dokumentacji Ministerstwa, i przesłanie żądanych dokumentów.

Minister w piśmie z dnia 23 października 2023 r. poinformował Stowarzyszenie, że podstawą współpracy z Matthew Tyrmandem była decyzja nr 76 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 12 lipca 2016 r. Organ przekazał tę decyzję w załączeniu. Minister

## Sygn. akt II SAB/Wa 720/23

podał przy tym, że zgodnie z § 2 tej decyzji funkcja Specjalnego Doradcy ma charakter społeczny i jest pełniona nieodpłatnie.

Pismem z dnia 10 listopada 2023 r. Stowarzyszenie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Ministra Spraw Zagranicznych w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji z dnia 21 sierpnia 2023 r. Stowarzyszenie zarzuciło organowi naruszenie:

1. art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskiej i Politycznych oraz art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności poprzez niezastosowanie polegające na nieudostępnieniu informacji na wniosek, i tym samym naruszenie prawa człowieka do otrzymywania informacji;

2. art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), dalej: „u.d.i.p.”, poprzez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu że prawidłowe jest zakończenie sprawy bez pełnego udostępnienia wnioskowanej informacji, ani wydania decyzji administracyjnej w sprawie w terminie ustawowo przewidzianym.

Stowarzyszenie wniosło o:

1. stwierdzenie, że doszło do bezczynności;
2. zobowiązanie organu do załatwienia wniosku poprzez udostępnienie wnioskowanej informacji, bądź do wydania decyzji administracyjnej w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku;
3. zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu Stowarzyszenie opisało przebieg postępowania oraz podniosło, że organ pozostaje w bezczynności, bowiem udzielona odpowiedź jest niepełna, jako że nie zawiera odpowiedzi na pytanie nr 4 wniosku. O ile bowiem organ udostępnił informację w zakresie funkcji pełnionych przez Matthew Tyrmanda, a także ewentualnych wydatków publicznych związanych z tą funkcją, tak w ogóle nie odniósł się do wniosku w części dotyczącej korespondencji (w tym poczty elektronicznej) kierowanej przez Matthew Tyrmand do Ministerstwa w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 10 stycznia 2018 r. Organ pozostaje zatem w bezczynności, bowiem nie udzielił pełnej odpowiedzi na wniosek.

Na marginesie Stowarzyszenie podkreśliło, iż naganne jest działanie organu, który w pierwotnej odpowiedzi na wniosek nie wspomniał o funkcji pełnionej przez Matthew Tyrmanda i dopiero gdy Stowarzyszenie wskazało, iż posiada informacje o stosownej decyzji w tej sprawie, organ ją udostępnił. Takie działanie jest sprzeczne z art. 8 § 1

## Sygn. akt II SAB/Wa 720/23

ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, zgodnie z którym organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

W odpowiedzi na skargę Minister wniósł o odrzucenie skargi, ewentualnie o jej oddalenie.

W zakresie wniosku o odrzucenie organ podniósł, że skarga nie była poprzedzona wniesieniem ponaglenia, co jest warunkiem *sine qua non* jej wniesienia. Organ zaznaczył również, że skarga powinna zostać odrzucona w przypadku niezuzpełnienia braku formalnego w postaci jej opłacenia.

W zakresie wniosku o oddalenie skargi organ, odwołując się do orzecznictwa, podniósł, że rozpatrzenie wniosku Stowarzyszenia nastąpiło w terminie wskazanym ustawą i w związku z tym nie można uznać, że nie podjął on żadnych czynności i pozostaje w bezczynności.

Minister wskazał, że zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym organ pozostaje w bezczynności, jeżeli w ogóle nie udzielił informacji w zakresie żądanym przez stronę. Bezczynność organu polega na tym, że organ zobowiązany do podjęcia określonej czynności materialno-technicznej, takiej czynności nie podejmuje. *De facto* z bezczynnością organu mamy do czynienia wówczas, gdy organ „milczy” wobec wniosku strony o udzielenie wnioskowanej informacji. Z kolei stanowisko organu, które w istocie sprowadza się do odmowy udzielenia informacji przybiera formę decyzji administracyjnej.

Organ stanął na stanowisku, że w przedmiotowej sprawie nie miała również miejsca sytuacja milczenia organu. Minister zauważył, że każdy organ władzy publicznej posiada prawo i obowiązek do określania własnej struktury i delegowania zadań na podstawie wewnętrznych dokumentów, które regulują organizację pracy organu, jak również wskazują osoby uprawnione do reprezentowania organu na zewnątrz oraz podpisywania pism lub podejmowania decyzji. Minister wyjaśnił również, że w pełni podziela poglądy sądów administracyjnych dotyczące konieczności pozostawienia organom władzy publicznej pewnego marginesu swobody podejmowania decyzji i wypracowywania ostatecznego stanowiska w sprawie publicznej bez poddawania tego procesu ocenie i kontroli społecznej: „(...) Organ, w procesie podejmowania swoich rozstrzygnięć musi mieć zagwarantowaną pewną sferę swobody i dyskrecji, w ramach której może gromadzić informacje, rozważać różne, często odmienne rozwiązania, sporządzać projekty dokumentów czy też w sposób całkowicie nieoficjalny utrzymywać przebieg spotkań i dyskusji nad wyborem najlepszego z rozwiązań. Uznanie, że

## Sygn. akt II SAB/Wa 720/23

absolutnie wszystkie tego rodzaju dokumenty i działania podlegają udostępnieniu spowodowałyby jedynie większe jeszcze niż dotychczas próby ukrycia i utajnienia materiałów niezbędnych w istocie do podjęcia prawidłowej decyzji. Proces jej podejmowania mógłby odbywać się wówczas całkowicie poza sferą jakiegokolwiek oficjalności, a przez to być mniej transparentny i w mniejszym stopniu podlegać społecznej kontroli (...)." (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 lutego 2013 r., II SAB/Lu 5/13).

Na marginesie Minister wskazał, że podniesione w przedmiotowej sprawie zarzuty naruszenia przepisów umów międzynarodowych są nietrafne, co więcej - nie są w żaden sposób uzasadniane w dalszej części skargi, co czyni niemożliwym rzetelne ustosunkowanie się do nich przez organ.

### Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492, z późn. zm.), sądy administracyjny sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle § 2 powołanego wyżej artykułu kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola ta, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634, z późn. zm.), dalej „p.p.s.a.”, obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów.

Stosownie do 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.

Sąd uwzględniając skargę na bezczynność organu, stosownie do art. 149 § 1 p.p.s.a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności (pkt 1); zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (pkt 2); stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania (pkt 3). Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.). 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

## Sygn. akt II SAB/Wa 720/23

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.

Z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu lub nie podjął stosownej czynności. Dla dopuszczalności skargi na beczynność nie ma znaczenia okoliczność, z jakich powodów określony akt (decyzja, postanowienie lub inny akt) nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, a w szczególności czy beczynność organu spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu w ich podjęciu lub dokonaniu, czy też wiąże się z przeświadczeniem organu, że stosowany akt lub czynność w ogóle nie powinna zostać dokonana, wyrażającym się np. w odmowie wydania decyzji w związku z błędnym przekonaniem organu, że załatwienie sprawy nie wymaga jej wydania (vide: T. Woś /w:/ T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 86).

W pierwszej kolejności, odnośnie wniosku organu o odrzucenie skargi, wyjaśnić należy, że wniesienie skargi na beczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej nie wymaga od strony skarżącej uprzedniego złożenia jakiegokolwiek środka zaskarżenia na drodze administracyjnej – czyli nie jest wymagane „wyczerpanie środków zaskarżenia” w rozumieniu art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a. (por. wyrok NSA z 24 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 601/05, orzeczenia.nsa.gov.pl). Zasady tej nie zmieniło wprowadzenie do art. 37 k.p.a. (a w ślad za tym także do art. 52 § 2 p.p.s.a.) z dniem 1 czerwca 2017 r. – mocą ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935) – nowego środka zaskarżenia beczynności lub przewlekłości postępowania organu administracji, w postaci ponaglenia (w miejsce dotychczas stosowanego w takich przypadkach zażalenia albo wezwania do usunięcia naruszenia prawa). Wobec powyższego, w przypadku skargi na beczynność dotyczącej udostępnienia informacji publicznej, nie stosuje się art. 53 § 2b p.p.s.a., w postaci uprzedniego wniesienia ponaglenia do właściwego organu (por. wyrok NSA z 28 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 2433/18, orzeczenia.nsa.gov.pl). Określony w art. 53 § 2b p.p.s.a. wymóg wniesienia ponaglenia

## Sygn. akt II SAB/Wa 720/23

należy bowiem odnieść do bezczynności organu w zakresie spraw rozpoznawanych w trybie k.p.a. Stosownie natomiast do art. 16 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. przepisy k.p.a. stosuje się jedynie do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej. Powyższe oznacza, że nie mają one zastosowania do faz poprzedzających wydanie decyzji i tym samym w przypadku bezczynności w sprawach dotyczących udzielania informacji publicznej, brak jest podstaw do stosowania art. 37 k.p.a.

Ponadto wyjaśnić należy, że Stowarzyszenie na wezwanie Sądu uściło wpis od skargi.

W sprawie nie było sporne, że Minister Spraw Zagranicznych, jako organ władzy publicznej jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.).

Dokonując oceny, czy wnioskowane przez Stowarzyszenie informacje stanowią informację publiczną należy przede wszystkim zaznaczyć, że pojęcie „informacji publicznej” ustawodawca określił w art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p. W myśl tych przepisów, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6. W orzecznictwie przyjmuje się, że informacją publiczną w rozumieniu powyższego przepisu będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Bliższa analiza powołanego przepisu wskazuje, że wnioskiem objęte może być pytanie o określone fakty, o stan określonych zjawisk na dzień udzielania odpowiedzi. Informacje publiczne odnoszą się do pewnych danych, a nie są środkami do ich kwestionowania. W omawianym trybie nie można też domagać się oceny zgodności z prawem wytworzonych dokumentów (por. wyrok z 7 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 2445/11, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Stowarzyszenie we wniosku z dnia 21 sierpnia 2023 r. domagało się udostępnienia następujących informacji:

1. jaką funkcję/stanowisko w Ministerstwie pełnił Matthew Tyrmand w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 10 stycznia 2018 r. W tym zakresie Stowarzyszenie wnosiło o udostępnienie skanów decyzji/innych aktów, na podstawie których Matthew Tyrmand pełnił funkcje wraz z załącznikami i aneksami;
2. jeśli doszło do wypłacenia Matthew Tyrmandowi środków publicznych w ww. okresie w związku z pełnioną funkcją/stanowiskiem, Stowarzyszenie wniosło

## Sygn. akt II SAB/Wa 720/23

o udostępnienie skanów faktur, rachunków i potwierdzeń przelewów, dokumentujących wypłatę środków.

3. jeśli doszło do pokrycia wydatków związanych z pełnioną funkcją/stanowiskiem Matthew Tyrmandowi w ww. okresie, to Stowarzyszenie wniosło o udostępnienie skanów faktur, rachunków i potwierdzeń przelewów, dokumentujących wypłatę środków.

4. korespondencji (w tym poczty elektronicznej) kierowanej przez Matthew Tyrmand do Ministerstwa w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 10 stycznia 2018 r.”

Zaznaczyć przy tym należy, że wnosząc skargę do Sądu Stowarzyszenie nie określiło jej zakresu poprzez wskazanie, rozpatrzenia których punktów wniosku z dnia 21 sierpnia 2023 r. dotyczy zarzut bezczynności organu. Przyjąć zatem należało, że przedmiotem skargi jest bezczynność Ministra w zakresie rozpatrzenia całości tego wniosku.

Odnosnie pkt 1-3 powyższego wniosku, zdaniem Sądu, nie ulega wątpliwości, że informacje te mają walor informacji publicznej. W przypadku pkt 1 jest to informacja, o jakiej mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b. Zgodnie z tym przepisem udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o organizacji. Ponadto decyzja stanowiąca podstawę współpracy z Matthew Tyrmandem stanowi dokument urzędowy, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. Z kolei pkt 2 i 3 wniosku dotyczył informacji o majątku publicznym, a więc jest to informacja o jakiej mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.

Dokonując oceny, czy w zakresie pkt 1-3 wniosku organ pozostaje w bezczynności należy stwierdzić, że pierwotnie udzielona odpowiedź, tj. pismo z dnia 25 sierpnia 2023 r. była niepełna. Organ odpowiedział co do całości pkt 2 i 3 wniosku i uczynił to w terminie określonym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Skarga w części dotyczącej rozpatrzenia pkt 2 i 3 przedmiotowego wniosku jako niezasadna podlegała zatem oddaleniu. Natomiast w odniesieniu do pkt 1 organ wskazał, że „Matthew Tyrmand okazjonalnie współpracował z ministerstwem - na zasadzie wolontariatu - w zakresie doradztwa społecznego. Matthew Tyrmand nie był zatrudniony w strukturach MSZ (...)", oraz że, „współpraca z Matthew Tyrmandem została zakończona z dniem 1 października 2016 r.” W pkt 1 wniosku Stowarzyszenie domagało się natomiast udostępnienia informacji także w zakresie tego jaką funkcję/stanowisko w Ministerstwie pełnił Matthew Tyrmand w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 10 stycznia 2018 r. oraz wnosilo o udostępnienie skanów decyzji/innych aktów, na podstawie których Matthew Tyrmand pełnił funkcje. Taka informacja została przekazana Stowarzyszeniu dopiero w dniu 23 października 2023 r.

## Sygn. akt II SAB/Wa 720/23

Organ wówczas poinformował Stowarzyszenie, że podstawą współpracy z Matthew Tyrmandem była decyzja nr 76 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 12 lipca 2016 r. Organ udostępnił tą decyzję. Z treści tej odpowiedzi wynikało też Matthew Tyrmand pełnił funkcję Specjalnego Doradcy.

Wobec powyższego zakresie pkt 1 wniosku Stowarzyszenia z dnia 21 sierpnia 2023 r. Sąd uznał, że organ dopuścił się bezczynności. Wniosek Stowarzyszenia wpłynął bowiem do organu w dniu 21 sierpnia 2023 r. Pełna odpowiedź w tym zakresie została natomiast przekazana Stowarzyszeniu dopiero w piśmie z dnia 23 października 2023 r.

Zgodnie zaś z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.).

Niewątpliwie organ w niniejszej sprawie udostępnił stronie skarżącej wnioskowaną informację publiczną po terminie określonym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Termin załatwienia wniosku upływał bowiem w dniu 4 września 2023 r. Wobec jednak rozpatrzenia wniosku w tym zakresie i udostępnienia żądanych informacji, Sąd nie miał podstaw, aby zobowiązać organ do jego rozpatrzenia. W tej sytuacji należało stwierdzić, że organ dopuścił się bezczynności w zakresie rozpatrzenia pkt 1 przedmiotowego wniosku.

Zdaniem Sądu informacja żądana przez Stowarzyszenie w pkt 4 wniosku z dnia 21 sierpnia 2023 r. nie stanowi informacji publicznej. W punkcie tym Stowarzyszenie wnioskowało o udostępnienie korespondencji (w tym poczty elektronicznej) kierowanej przez Matthew Tyrmand do Ministerstwa w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 10 stycznia 2018 r.

W związku z tym, że Matthew Tyrmand nie był zatrudniony w Ministerstwie Spraw Zagranicznych korespondencja jaką kierował do organu stanowiła dokumenty prywatne. Odnośnie możliwości udostępnienia w trybie u.d.i.p. dokumentów prywatnych wskazać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, iż nie jest informacją publiczną wniosek w sprawie indywidualnej, stanowiący dokument prywatny (zob. wyrok NSA z dnia 27 września 2002 r., II SAB 180/02; wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2010 r., I OSK 1797/10; postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2011 r., I OSK 2154/11, orzeczenia.nsa.gov.pl), jak i inne pisma procesowe stron (zob. wyrok NSA z 22 marca 2012 r., I OSK 2487/11, orzeczenia.nsa.gov.pl). Również w piśmiennictwie wskazuje się,

## Sygn. akt II SAB/Wa 720/23

że „Wniosek osoby fizycznej jest dokumentem prywatnym. (...) Wszelkiego rodzaju dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej, bez względu na to, jakiego rodzaju postępowanie wszczyna dokument prywatny lub też jakiej czynności oczekuje podmiot, składając ten dokument, nie stanowią informacji publicznej. (...)” (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska: Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Wolters Kluwer Warszawa 2016, Komentarz do art. 6 punkt 26, Lex 2018). Dokument prywatny, skierowany do organu administracji publicznej, nie staje się dokumentem urzędowym tylko dlatego, że został do niego zaadresowany i znajduje się w jego posiadaniu. Wniosek w sprawie indywidualnej stanowi dowód na okoliczność, że podmiot ten ubiega się np. o wydanie decyzji administracyjnej, a więc składa oświadczenie woli. Oświadczenie to nie stanowi informacji publicznej. Ustawodawca wskazując w treści art. 6 ust. 2 u.d.i.p., że „Dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy” oraz przesądzając w treści art. 6 ust. 1 pkt 4 pkt a u.d.i.p., że do dokumentów takich należą w szczególności: „treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających, treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu”, wyłącza z zakresu dokumentów urzędowych dokumenty nie pochodzące od funkcjonariusza publicznego i stanowiące dopiero podstawę do podjęcia konkretnego rozstrzygnięcia (por. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2023 r., sygn. akt III OSK 4757/21, orzeczenia.nisa.gov.pl).

Należy też zauważyć, że w myśl art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a i c u.d.i.p., udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych oraz treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy administracji publicznej. Z przepisu tego wynika, że tylko w przypadku dokumentów urzędowych podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej udostępnia je zarówno co do treści, jak i postaci, w jakiej zostały utrwalone. W przypadku innych rodzajów nośników informacji publicznej, niż dokument urzędowy, a także w przypadku innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy administracji publicznej podmiot zobowiązany nie ma obowiązku udostępniać samego nośnika, a jedynie zawartą w nich informację publiczną. W rezultacie, jak wskazano w literaturze i judykaturze, wnioskodawca nie ma prawa, wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p.

## Sygn. akt II SAB/Wa 720/23

do żądania zachowania określonej treści i postaci dokumentu prywatnego, może natomiast domagać się zawartej w nim informacji, jeżeli jest to informacja publiczna (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska: Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Wolters Kluwer Warszawa 2016, Komentarz do art. 6 punkt 18, Lex 2018; wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2014 r., I OSK 3070/13). Mając na uwadze powyższe przyjęto w orzecznictwie, że żądanie udostępnienia informacji publicznej przez udostępnienie dokumentu prywatnego w postaci, w jakiej został utwalony, nie podlega uwzględnieniu na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (por. wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2014 r., I OSK 2799/13 oraz z dnia 20 października 2021 r., sygn. akt III OSK 15/21, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Stowarzyszenie w swoim wniosku domagało się udostępnienia samych dokumentów prywatnych, a nie zawartej w nich ewentualnie informacji publicznej. Tak sformułowany wniosek nie mógł zatem być uwzględniony na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że skoro informacje żądane w pkt 4 wniosku z dnia 21 sierpnia 2023 r. nie stanowiły informacji publicznej to organ nie pozostaje w tym zakresie w bezczynności. Skarga jako niezasadna podlegała w tej części oddaleniu.

Jednocześnie Sąd uznał, że stwierdzona bezczynność organu (w zakresie pkt 1 wniosku z dnia 21 sierpnia 2023 r.) nie miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2012 r., I OSK 675/12, orzeczenia.nsa.gov.pl). Jednocześnie słownikowe znaczenie słowa „rażący” oznacza „rzucający się w oczy, bardzo duży, oczywisty” (Mały słownik języka polskiego pod red. S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej, PWN, Warszawa 1969).

Sąd w tym zakresie wziął pod uwagę okoliczność, że organ udzielił Stowarzyszeniu odpowiedzi na jego wniosek, aczkolwiek uczynił to pierwotnie w sposób niepełny, a w pełnym zakresie z opóźnieniem. Opóźnienie to wynosiło jednak miesiąc i niecałe trzy tygodnie. Należy też zwrócić uwagę, że pełna odpowiedź została udzielona przy tym po wniesieniu przez Stowarzyszenie pisma z dnia 5 października 2023 r., w którym ponowiło ono swoje żądanie powołując się na posiadane informacje o decyzji z dnia 12 lipca 2016 r. Stąd też całość okoliczności sprawy, w tym przede wszystkim

**Sygn. akt II SAB/Wa 720/23**

stopień opóźnienia organu, nie daje podstaw do stwierdzenia, że bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej miała postać kwalifikowaną.

Biorąc powyższe pod uwagę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a, orzekł jak w pkt 1 wyroku. Podstawę rozstrzygnięcia wskazaną w pkt 2 wyroku stanowił natomiast art. 149 § 1a p.p.s.a. Na podstawie art. 151 p.p.s.a. sąd oddalił skargę w pozostałym zakresie. O zwrocie kosztów postępowania obejmujących wpis sądowy od skargi w wysokości 100 zł Sąd postanowił w punkcie czwartym sentencji wyroku w oparciu o art. 200 w związku z art. 205 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

**Marek Kozłowski**

starszy specjalista