

Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup> <b>22 553 70 70</b> Radom 48 368 99 08 <a href="mailto:informacja@warszawa.wsa.gov.pl">informacja@warszawa.wsa.gov.pl</a>	Pn.- Pt. 8 <sup>30</sup> - 15 <sup>30</sup> <b>System rezerwacji akt - bip.warszawa.wsa.gov.pl</b> Wydz. I, II, IV, VII - ul. Jana Kazimierza 10 tel. 22 553 78 21 Wydz. III - ul. Jasna 6 tel. 22 553 78 23 Wydz. V, VI - ul. Jana Pankiewicza 4 tel. 22 553 70 37 Wydz. VIII Radom - ul. J. Słowackiego 7 tel. 48 368 99 18	Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup> Lokalizacja BP patrz „Czytelnia Akt” <b>ePUAP</b> /wsa_waw/SkrytkaESP
NIP 525-228-33-65	REGON 015608709	Numer rachunku bankowego Sądu – 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000
E – TERMINARZ – wykaz posiedzeń Sądu oraz ich wyniki (bip.warszawa.wsa.gov.pl).		

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie**  
**WYDZIAŁ II**  
 ul. Jana Kazimierza 10  
 01-248 Warszawa

Dnia 25 marca 2025 r.  
 Sygn. akt II SAB/Wa 451/24

W odpowiedzi należy podać  
 sygnaturę akt sądu

**r.pr. Joanna Grzełńska-Darłak**  
**Kancelaria Radcy Prawnego**

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 18 marca 2025 r. sekretariat Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza Pani jako Pełnomocnikowi skarżącego odpis nieprawomocnego wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 14 marca 2025 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

Agnieszka Fidor  
 Starszy referent

Sygn. akt II SAB/Wa 451/24



## WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 marca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Ewa Radziszewska-Krupa

Sędzia WSA

Łukasz Krzycki

Asesor WSA

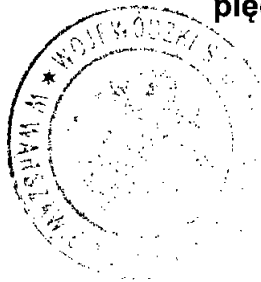
Dorota Kozub-Marciniak (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 14 marca 2025 r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska-Watchdog Polska z siedzibą w  
Warszawie  
na bezczynność Prokuratora Krajowego  
w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 6 marca 2024 r. o udostępnienie informacji  
publicznej

1. zobowiązuje Prokuratora Krajowego do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska-Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z dnia 6 marca 2024 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;
2. stwierdza, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
3. oddala skargę w pozostałym zakresie;
4. zasądza od Prokuratora Krajowego na rzecz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska-Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie kwotę 580 zł (słownie: pięćset osiemdziesiąt złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginalne wiążące podpisy  
za zgodą sądu przesyłam

Agnieszka Fidor  
starszy referent



## UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska w Warszawie (dalej, jako: Stowarzyszenie lub skarżący) wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Prokuratora Krajowego (dalej także, jako: organ) w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 6 marca 2024 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Stowarzyszenie zarzuciło organowi naruszenie:

1. art. 61 ust. 1 w zw. z art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez jego niezastosowanie i nieudostępnianie skarżącemu informacji w postaci wniosku o awans prokuratora Piotra Styczewskiego na zastępcę gdańskiego prokuratora regionalnego, pomimo podstaw do jej udostępnienia,
2. art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej, jako: u.d.i.p.), poprzez jego niezastosowanie i nieudostępnianie skarżącemu ww. informacji pomimo braku podstaw do ich niezastosowania i odmowy udostępnienia skarżącemu wnioskowanych danych.

Mając powyższe na względzie wniesiono o:

1. zobowiązanie Prokuratora Krajowego do rozpoznania wniosku skarżącego z dnia 6 marca 2024 r. o udzielenie informacji publicznej;
2. stwierdzenie, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
3. wymierzenie organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej, jako: P.p.s.a.);
4. zasądzenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że skarżący w dniu 6 marca 2024 r. wystąpił do Prokuratora Krajowego z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w postaci wniosku o awans prokuratora Piotra Styczewskiego na zastępcę gdańskiego prokuratora regionalnego.

Organ poinformował skarżącego, że ww. wniosek o awans wpłynął lecz nie został uwzględniony, a wnioskodawcę poinformowano o tym pismem z dnia 12 marca 2024 r.

Stowarzyszenie w dniu 22 marca 2024 r. poinformowało organ o zakresie swojego wniosku i ponownie wezwało do udostępnienia informacji publicznej.

Pismem z dnia 5 kwietnia 2024 r. Prokurator Krajowy poinformował skarżącego, że nie udostępni wnioskowanej informacji albowiem wniosek o awans stanowi dokument wewnętrzny.

Stowarzyszenie nie zgodziło się z takim poglądem. W ocenie skarżącego, informacje objęte wnioskiem dostępowym są informacjami, które dotyczą działalności prokuratury. Tym samym, dotyczą sposobu realizacji zadań publicznych, a więc mieszczą się w zakresie informacji podlegających udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Wniosek nie dotyczy sfery prywatnej ale funkcjonowania podmiotu publicznego.

Dalej Stowarzyszenie wskazało, że prawo do informacji jest prawem konstytucyjnym, a ograniczenia takiego prawa mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Pojęcie dokumentu wewnętrznego nie jest zdefiniowane jako przesłanka ograniczająca prawo do informacji. Nie wynika ona z Konstytucji ani z żadnego przepisu prawa. Pojęcie dokumentu wewnętrznego nie funkcjonuje w u.d.i.p. i zostało wytworzone przez orzecznictwo sądowe. Powołując się na doktrynę i orzecznictwo sądowe, skarżący wskazał, że organ bezpodstawnie ograniczył Stowarzyszeniu prawo do informacji ze względu na przesłankę, która w istocie nie występuje w przepisie prawa. Organ dopuścił się oczywistego naruszenia konstytucyjnego prawa do informacji, co winno skutkować uznaniem, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu podniesiono, że w tej sprawie nie mamy do czynienia z wnioskiem o powierzenie funkcji zastępcy prokuratora regionalnego. Jego celem było jedynie zainicjowanie procedury powierzenia/powołania do pełnienia tej funkcji. Wniosek ten nie został uwzględniony i prokuratorowi Piotrowi Styczewskiemu ostatecznie nie powierzono pełnienia wskazanej funkcji. Nie doszło zatem do żadnej zmiany w strukturze organizacyjnej Prokuratury Regionalnej w Gdańsku w odniesieniu do wymienionego prokuratora. Do kategorii informacji publicznej niewątpliwie należą akty powierzenia, powołania do pełnienia funkcji w prokuraturze. W tej sprawie jednak do takiego powierzenia nie doszło. Organ podtrzymał

stanowisko, że żądany dokument ma charakter dokumentu wewnętrznego, który został rozpoznany w ramach struktury organizacyjnej prokuratury. Stąd wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej. W ocenie organu, Prokurator Krajowy nie pozostaje w bezczynności. Rozpoznał bowiem wniosek w terminie określonym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. i o zajęтым stanowisku poinformował skarżącego. Poinformował też skarżącego o sposobie rozpoznania sprawy zainicjowanej żądanym wnioskiem. Okoliczność, że skarżący nie podziela poglądu organu, nie świadczy o rażącym naruszeniu prawa.

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

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, iż na gruncie u.d.i.p. bezczynność podmiotu obowiązane do rozpoznania wniosku informacyjnego ma miejsce wówczas, gdy organ „milczy” wobec tego wniosku, tj. nie udostępnił informacji publicznej (art. 4 ust. 3 i art. 13 ust. 1 u.d.i.p.), nie wydał decyzji o odmowie jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), nie powiadomił wnioskodawcy o niemożliwości udzielenia informacji publicznej w wyznaczonym terminie i o przyczynach opóźnienia i nowym terminie wydania informacji, nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku w tej sprawie (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.), nie poinformował o przeszkodach technicznych w udzieleniu informacji w żądanej formie (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.), ewentualnie, że danej informacji nie posiada, bądź że istnieje odrębny tryb dostępu do tej informacji (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.), nie informuje wnioskodawcy w formie pisemnej, iż żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.).

Stosownie do treści art. 149 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej, jako: P.p.s.a.), sąd uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a: (1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji lub 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 miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a P.p.s.a.). W przypadku, o którym mowa w § 1, sąd może ponadto orzec z urzędu lub 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 P.p.s.a. (art. 149 § 2 P.p.s.a.).

W przypadku złożenia skargi na bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej, obowiązkiem sądu jest w pierwszej kolejności ustalenie, czy sprawa mieści się w zakresie podmiotowym i przedmiotowym u.d.i.p. Dopiero bowiem stwierdzenie, że podmiot, do którego zwróciła się strona skarżąca jest obowiązany do udzielenia informacji publicznej oraz, że żądana przez nią 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 (vide P. Szustakiewicz, Postępowanie w sprawie bezczynności w zakresie udzielenia informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych, Przegląd Prawa Publicznego z 2012 r. nr 6, s. 75 i nast. wraz z powołanym orzecznictwem).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 1) organy władzy publicznej, 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych, 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, iż Prokurator Krajowy - jako organ władzy publicznej - jest w świetle art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. – co do zasady podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej będącej w jego posiadaniu.

W kwestii kryterium przedmiotowego należy wskazać na art. 1 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p. precyzuje pojęcie informacji publicznej, przedstawiając przykładowy katalog danych mających walor

informacji publicznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia informacji publicznej, co podyktowane jest transparentnością życia publicznego i zwiększaniem świadomości prawnej społeczeństwa. Podkreślić jednak należy, że informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Zatem informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, jak również 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, o ile odnosi się do faktów (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 28 września 2022 r., sygn. akt II SAB/Bk 73/22). Charakter publiczny należy przypisać tym informacjom, które odnoszą się do publicznej sfery działalności organów, przy czym oceny tej należy dokonywać każdorazowo na gruncie konkretnej sprawy.

Pojęcie dokumentu wewnętrznego nie jest pojęciem normatywnym, a jego definicja została wypracowana a contrario do definicji ustawowej dokumentu urzędowego, określonej w art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Dokument wewnętrzny to taki, który posiada cechy dokumentu urzędowego zdefiniowane w art. 6 ust. 2 u.d.i.p., jednakże wytworzony został tylko na potrzeby działalności podmiotu, który go wytworzył i nie przedstawia jego stanowiska na zewnątrz (por. wyrok NSA z dnia 13 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3405/21). Dokument wewnętrzny wyraża opinie w sprawach szczegółowych, poglądy przedstawiane w toku narad albo dyskusji, a także porady udzielane w ramach konsultacji. Dokument wewnętrzny zawiera informacje o charakterze nieoficjalnym, roboczym, jest opracowany na potrzeby wytworzenia informacji, czy też niezbędny dla dalszego procesu decyzyjnego (por. wyroki NSA: z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 666/12; z dnia 17 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1105/13).

Również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r. sygn. akt P 25/12 (publ. OTK-A 2013/8/122) odnosząc się do pojęcia dokumentu wewnętrznego wskazał, że należy przez to rozumieć 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.

W ocenie Sądu w tej sprawie, żadanego przez Stowarzyszenie dokumentu nie można zakwalifikować jako dokumentu wewnętrznego w przedstawionym powyżej rozumieniu tego pojęcia. Nie można przyjąć, że dokument obejmujący wniosek o awans w strukturze organizacyjnej prokuratury zawiera informacje o charakterze nieoficjalnym, roboczym czy zawiera jedynie opinię. Bez znaczenia przy tym pozostaje, że wniosek taki nie został uwzględniony. Rezultat wnioskowanej czynności nie stanowi przesłanki kwalifikującej dany dokument jako wewnętrzny bądź nieposiadający takiego charakteru. W ocenie Sądu, oficjalne stanowisko (wniosek) p.o. Prokuratora Regionalnego w Gdańsku o powierzenie Piotrowi Styczewskiemu funkcji Zastępcy Prokuratora Regionalnego w Gdańsku nie stanowi dokumentu wewnętrznego. Wniosek taki nosi cechy dokumentu urzędowego i dotyczy zagadnień o charakterze publicznym. A zatem stanowi informację publiczną.

Dostrzec też trzeba, że w piśmie z dnia 21 marca 2024 r. Prokurator Krajowy opisał skarżącemu w zasadzie pełną treść wnioskowanego dokumentu. Jednakże we wniosku dostępowym z dnia 6 marca 2024 r. skarżący żądał informacji publicznej w postaci wniosku o awans prokuratora Piotra Styczewskiego na zastępcę gdańskiego prokuratora regionalnego. Skarżący nie żądał informacji o tym dokumencie, czy też informacji o jego treści. Dlatego też udzielona w dniu 21 marca 2024 r. nie czyni zadość żądaniu skarżącego. W ocenie Sądu, organ do wniosku odniósł się dopiero w piśmie z dnia 5 kwietnia 2024 r., w którym błędnie poinformował, że żądane informacje nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p.

Podsumowując Sąd stwierdził, że informacje objęte wnioskiem z dnia 6 marca 2024 r. stanowią informację publiczną, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Informacji tej, w wyniku błędnej kwalifikacji przedmiotu wniosku, organ nie udostępnił zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p., ani nie wydał decyzji o odmowie jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Zatem na dzień wniesienia skargi organ pozostawał w bezczynności. Niezbędne zatem stało się zobowiązanie organu do rozpoznania wniosku dostępowego z dnia 6 marca 2024 r. w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy.

Jednocześnie Sąd uznał, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Rażącym naruszeniem prawa jest stan, w którym można przyjąć, bez potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy, że naruszono prawo w sposób oczywisty (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12, publ. LEX nr 1218894). Rażące naruszenie prawa oznacza

wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym i ma miejsce w razie oczywistego lekceważenia wniosków skarżącego i jawnego braku woli do załatwienia sprawy, jak też w razie ewidentnego niestosowania przepisów prawa. W ocenie Sądu sytuacja taka nie miała miejsca w rozpoznawanej sprawie. Sąd wziął pod uwagę okoliczność, że choć organ udzielił skarżącemu odpowiedzi na jego wniosek po terminie określonym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., to jednak rozpoznał sprawę. Organ błędnie zakwalifikował żądane informacje jako niemające charakteru publicznego jednak wadliwe stosowanie przepisów prawa nie daje jednak podstaw do stwierdzenia, że beczynność w udostępnieniu informacji publicznej miała postać kwalifikowaną.

W konsekwencji powyższego nie mógł zostać uwzględniony wniosek skargi o wymierzenia organowi grzywny i jako taki został więc oddalony. Zgodnie z art. 149 § 2 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na beczynność może orzec z urzędu lub 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 P.p.s.a. Z powyższego przepisu wynika, że zarówno wymierzenie grzywny, jak i przyznanie sumy pieniężnej, nie jest obligatoryjne. Stwierdzenie beczynności organu nie jest powiązane z obowiązkiem wymierzenia grzywny, czy też przyznania od organu sumy pieniężnej. Tego rodzaju sankcja dodatkowa jest zarezerwowana dla szczególnie jaskrawych przypadków pozostawania w beczynności. Taka sytuacja nie zaistniała jednak w niniejszej sprawie.

Mając powyższe na względzie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 oraz art. 149 § 1a, art. 151 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji. Na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a., Sąd zasądził na rzecz strony skarżącej od organu zwrot kosztów postępowania sądowego, które objęły uiszczony wpis sądowy w wysokości 100 złotych oraz koszty zastępstwa procesowego w wysokości 480 złotych.



Na oryginalnej kopia podpisany  
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Fidor  
starszy referent