

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

Dnia **09 października 2012 r.**
Sygn. akt **II SAB/Wa 182/12**

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Paweł Lechowski
ul. Waszyngtona 61/63
42-217 Częstochowa

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 25 września 2012 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Panu – jako Skarżącemu – odpis wyroku nieprawomocnego z dnia 5 września 2012 r. wraz z uzasadnieniem.

Marek Kozłowski

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. Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; tekst jednolity Dz. U. z 2012r., poz. 270).
2. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy obejmującego zwolnienie od kosztów oraz ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 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. Nr 227, poz. 2245). Złożenie tego wniosku nie przerywa biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.
4. Urzędowe formularze, o których mowa w ust. 3 są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych oraz w Naczelnego Sądu Administracyjnego, w urzędach gmin a także w internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/>

W Y R O K**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ****Dnia 5 września 2012 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Adam Lipiński
Sędziowie WSA	Sławomir Antoniuk
	Stanisław Marek Pietras (spr.)
Protokolant	Arkadiusz Koziarski
starszy asystent	
sędziego	

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **5 września 2012 r.**sprawy ze skargi **Pawła Lechowskiego**na bezczynność **Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych**w przedmiocie **rozpatrzenia wniosku z dnia 28 lutego 2012 r. o udostępnienie informacji publicznej**

1. zobowiązuje Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do rozpatrzenia wniosku Pawła Lechowskiego z dnia 28 lutego 2012 r. w zakresie kopii wszystkich pism Prezesa ZUS skierowanych do dyrektorów oddziałów w sprawach dotyczących zwalniania z pracy osób zatrudnionych w ZUS w latach 2009-2011 w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami postępowania administracyjnego,
2. stwierdza, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa,
3. zasądza od Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na rzecz skarżącego Pawła Lechowskiego kwotę 100,- (sto złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Marek Kozłowski

specjalista

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 28 lutego 2012 r. skarżący Paweł Lechowski zwrócił się do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pocztą elektroniczną o udostępnienie w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, następujących informacji:

1. Informacji publicznej w postaci kopii wszystkich pism prezesa ZUS skierowanych do dyrektorów oddziałów w sprawach dotyczących zwalniania z pracy osób zatrudnionych w ZUS w latach 2009 – 2011;
2. Informacji publicznej w postaci wszystkich kopii pism prezesa ZUS do dyrektorów oddziałów ZUS w sprawie limitów wynagrodzeń osobowych, a także dodatkowych limitów na wynagrodzenia osobowe w latach 2009 – 2011;
3. Informacji publicznej w postaci „Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”, tekst pierwotny z 2007 r., a także wszystkie protokoły dodatkowe z lat 2007 – 2011.

Za pismem z dnia 12 marca 2012 r., organ przesłał skarżącemu tekst pierwotny Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wraz z protokołami i jednocześnie poinformowano, że pozostały zakres wniosków nie stanowi informacji publicznej, która podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W skardze z dnia 12 kwietnia 2012 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, skarżący Paweł Lechowski wniósł o zobowiązanie organu do wydania decyzji w sprawie udostępnienia informacji publicznej, poprzez udzielenie mu kopii wszystkich pism prezesa ZUS skierowanych do dyrektorów oddziałów w sprawach dotyczących zwalniania z pracy osób zatrudnionych w ZUS w latach 2009 – 2011 oraz zasądzenia kosztów postępowania. W obszernym uzasadnieniu skargi powołał się na przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej konstatując, że powyższa korespondencja bez wątpienia stanowi informację publiczną, zaś sam organ jest zobowiązany do jej udostępnienia.

W odpowiedzi na skargę Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wniósł o jej odrzucenie lub oddalenie, a wskazując na dotychczasowe ustalenia faktyczne prawne dodał, że uznając, iż żądana przez skarżącego informacja nie stanowi

informacji w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, organ nie był zobowiązany do wydania decyzji o odmowie jej udostępnienia, lecz jedynie do pisemnego poinformowania skarżącego o tym fakcie.

W pismach procesowych z dnia 24 maja 2012 r. i z dnia 30 sierpnia 2012 r. skarżący podtrzymał swoje stanowisko ze skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości m. in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Skarga analizowana pod tym kątem zasługuje na uwzględnienie. Stosownie do treści art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, która obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

1. decyzje administracyjne;
2. postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
3. postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
4. inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- 4a. pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
5. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
6. akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5 podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
7. akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego;
8. beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4a.

Z beczynnością organu mamy zatem do czynienia wówczas, gdy organ zobowiązany do podjęcia czynności, nie podejmuje jej w terminie określonym przez przepisy prawa. Powyższe oznacza więc, że zarzut beczynności powinien się pojawić wówczas, gdy organ, będąc właściwym w sprawie i zobowiązanym do podjęcia czynności, pozostaje w zwłoce. Skarga na beczynność bowiem ma na celu spowodowanie wydania przez organ administracji publicznej oczekiwanego aktu.

Mówiąc natomiast o dostępie do informacji publicznej i ewentualnej beczynności w tym zakresie stwierdzić na samym początku należy, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 61 ust. 1 stanowi, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. 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, zaś według ust. 2, 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, przy czym tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy (ust. 3).

Konkretyzacją zaś tego prawa zajmuje się m. in. ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), gdzie w myśl art. 1, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w tym akcie prawnym. Ponadto na podstawie art. 2 ust. 1, każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, co jednocześnie nie oznacza, że każdy podmiot jest zobligowany do jej udostępniania. Realizacja bowiem tego prawa spoczywa na określonych w ustawie podmiotach. I tak, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, obowiązane do udostępniania 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.

Zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są również organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne, w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.), oraz partie polityczne (ust. 2).

Wobec treści powyższego przepisu ustawy, nie budzi wątpliwości fakt, że Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej i dodać jednocześnie należy, że przepis ten ma charakter normy bezwzględnie wiążącej.

Wskazać również należy, że informacją publiczną w rozumieniu ustawy jest 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. Zatem jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Ponadto informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich i są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań nawet, jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Niezależnie od powyższego, aby konkretna informacja posiadała walor informacji publicznej, to musi się odnosić do sfery faktów. Dodać ponadto należy, że – a co ma zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie – zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy, udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, zaś 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 (art. 6 ust. 2). Stąd również dokumenty wewnętrzne wytworzone w zakresie działania danego podmiotu oraz wyrażające stanowisko, bądź opinie w sprawach szczegółowych, lub też poglądy przedstawione w toku narad albo dyskusji, a także porady udzielone w ramach konsultacji, podlegają udostępnieniu w trybie powyższej ustawy. Zatem wewnętrzna korespondencja skierowana przez organ nadrzędny do organów podrzędnych w wymienionych powyżej sprawach, należy do dokumentów urzędowych.

Reasumując, żądane przez skarżącego kopie wszystkich pism Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych skierowanych do dyrektorów oddziałów w sprawach dotyczących zwalniania z pracy osób zatrudnionych w ZUS w latach 2009 – 2011 są w zestawieniu z przedstawionymi powyżej wywodami prawnymi – wbrew stanowisku organu i to w jakikolwiek sposób nieuzasadnionemu – informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Innymi słowy mówiąc, skoro ustawodawca posłużył się w treści przepisu art. 6 ust. 2 ustawy sformułowaniem „treść oświadczenia woli lub wiedzy (...) skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy”, to owo „skierowanie do innego podmiotu” obejmuje również te podmioty, które są usytuowane w ramach wewnętrznych struktur organizacyjnych i oznacza, że każdy dokument, który ma jakiegokolwiek znaczenie dla ukształtowania treści późniejszego oświadczenia woli lub wiedzy, obejmuje również różnego rodzaju dokumenty wewnętrzne związane z wykonywaniem kompetencji i zadań podmiotów publicznych.

W tej sytuacji zatem organ pozostaje w beczynności co do udostępnienia skarżącemu Pawłowi Lechowskiemu informacji publicznej, o którą żądał w pkt 1 wniosku z dnia 28 lutego 2012 r. Stwierdzić jednak należy, że owa beczynność nie miała miejsca – w ocenie Sądu – z rażącym naruszeniem prawa, bowiem wynika ona raczej z nieznamości powyższej problematyki i w tej sytuacji nie sposób dopatrzeć się ze strony organu lekceważenia wnioskodawcy, czy też celowego wprowadzania jego w błąd.

W tym stanie rzeczy, na mocy art. 149 ust. 1 w zw. z art. 132, a w sprawie kosztów na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 cytowanej już wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należało orzec jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Marek Kozłowski

6

specjalista