



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 września 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Tamara Dziełakowska

Sędziowie Sędzia NSA Rafał Stasikowski

Sędzia del. WSA Maciej Kobak (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 6 września 2022 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Prokuratora Krajowego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 19 lutego 2019 r. sygn. akt II SAB/Wa 573/18
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog – Polska
z siedzibą w Warszawie
na bezczynność Prokuratora Krajowego
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Anna Stachnik

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. II SAB/Wa 573/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: "WSA"), po rozpoznaniu sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog – Polska z siedzibą w Warszawie (dalej: "Stowarzyszenie") na beczynność Prokuratora Krajowego w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej – zobowiązał Prokuratora Krajowego do rozpatrzenia wniosku Stowarzyszenia z dnia 30 lipca 2018 r. w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy (pkt I wyroku); stwierdził, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt II organu); zasądził od Prokuratora Krajowego na rzecz Stowarzyszenia kwotę 100 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania (pkt III wyroku).

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Wnioskiem z dnia 30 lipca 2018 r. złożonym za pośrednictwem poczty elektronicznej - Stowarzyszenie wystąpiło do Prokuratury Krajowej o udostępnienie skanu pisma, o jakim mowa w artykule „Prokurator Krajowy wzywa śledczych do lekceważenia uchwały Sądu Najwyższego”, zamieszczonym na stronie internetowej portalu OKO.press.

Pismem z dnia 13 sierpnia 2018 r. Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej poinformował, że wniosek nie może zostać rozpoznany w trybie dostępu do informacji publicznej, gdyż nie zawiera on wystarczająco precyzyjnego wskazania zakresu żądanej informacji.

W dniu 21 sierpnia 2018 r. Stowarzyszenie skierowało do Prokuratury Krajowej korespondencję elektroniczną, w której wskazało, że wniosek dotyczył udostępnienia pisma o numerze PK I BP 029.33.2018.

Pismem z dnia 4 września 2018 r. o numerze PK I Ip 300.2018 r. Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej poinformował Stowarzyszenie, że pismo Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego z dnia 26 lipca 2018 r. o numerze PK I BP 029.33.2018 nie stanowi informacji publicznej, bowiem ma charakter wewnętrzny i nie podlega powszechnemu udostępnieniu.

W skardze z dnia 5 września 2018 r. do Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie (dalej: "WSA") Stowarzyszenie wniosło o zobowiązanie Prokuratora Krajowego do wykonania wniosku z dnia 30 lipca 2018 r., a także stwierdzenie, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz o zasądzenie kosztów postępowania, zarzucając naruszenie:

1) art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w zakresie w jakim stanowi o wolności pozyskiwania informacji i jej rozpowszechniania, a przez co stanowi gwarancję realizacji prawa do informacji publicznej;

2) art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez brak udostępnienia wnioskowanej informacji.

W odpowiedzi na skargę Prokurator Krajowy wniósł o jej oddalenie podnosząc, że dokument, o który zwracało się Stowarzyszenie, jest dokumentem wewnętrznym i nie ma charakteru informacji publicznej. Zdaniem Prokuratora, wskazany dokument ma charakter roboczy, a zawarty w nim pogląd sugeruje jedynie dokonywanie określonej wykładni przepisów prawa, nie przesądza natomiast o dalszym biegu jakiegokolwiek postępowania karnego, a jedynie stanowi wskazówkę dla prokuratorów. Ponadto pismo to nie jest ani nie było wykorzystywane w relacjach prokuratury z innymi podmiotami.

Opisanym na wstępie wyrokiem WSA zobowiązał Prokuratora Krajowego do rozpatrzenia wniosku Stowarzyszenia z dnia 30 lipca 2018 r. w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy (pkt I wyroku); stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt II organu); zasądził od Prokuratora Krajowego na rzecz Stowarzyszenia kwotę 100 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania (pkt III wyroku).

W uzasadnieniu wyroku WSA stwierdził, że niewątpliwie Prokurator Krajowy jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej będącej w jego posiadaniu.

Dalej WSA wskazał, że choć ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2176 z późn. zm., dalej: "u.d.i.p.") nie definiuje wprost pojęcia „informacji publicznej”, wskazując jedynie w art. 1 ust. 1, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną, to w doktrynie i orzecznictwie jednoznacznie przyjmuje się, że „informację publiczną” stanowi każda informacja wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne

oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów. Tę ogólną definicję doprecyzowuje art. 6 ust. 1 u.d.i.p., który wymienia rodzaje spraw, jakich mogą dotyczyć informacje o charakterze informacji publicznych, czyniąc to w sposób otwarty, czemu służy zwrot „w szczególności”.

Dalej WSA wskazał, że doktryna oraz orzecznictwo sądowe, w oparciu o ogólną formułę ustawy, a także konstytucyjną konstrukcję prawa do informacji, przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia „informacja publiczna”. Za taką uznaje się treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, związanych z nimi, bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Są nią zatem zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od nich. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej i dotyczących sfery jego działalności. Bez znaczenia jest to, w jaki sposób dokumenty te znalazły się w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio.

WSA wyjaśnił, że w orzecznictwie przyjmuje się, że dokumenty o charakterze wewnętrznym, to dokumenty, które: (1) służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk; (2) mogą określać zasady działania w określonych sytuacjach, mogą też być fragmentem przygotowań do powstania aktu będącego formą działalności danego podmiotu, np. analizy, opinie, sprawozdania; (3) służą wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunkach działania organu i nie są w związku z tym wiążącym wyrazem stanowiska organu; (4) mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy.

Wobec powyższego WSA uznał, że żądany przez Stowarzyszenie dokument nie może zostać uznany za dokument o charakterze wewnętrznym. Pismo z dnia 26 lipca 2018 r. o numerze PK I BP 029.33.2018, składa się w istocie z dwóch części. W pierwszej z nich Prokurator Krajowy formułuje ocenę prawną (opinię) dotyczącą stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 28 czerwca 2018 r. o sygn. akt I KPZ 4/18 (strony od 1 do 4 pisma), natomiast

w drugiej przedstawia zasady, które - na podstawie art. 13 § 1 i 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze - poleca bezwzględnie stosować podległym prokuratorom (strona 5 pisma). Analiza sformułowanych przez organ zasad, zawartych w dwóch punktach, prowadzi - w ocenie WSA - do jednoznacznego stanowiska, że nie mają one charakteru organizacyjnego, porządkowego, technicznego, nie zostały sformułowane w procesie legislacyjnym, nie stanowią wewnętrznej opinii służącej do powstania aktu będącego formą działalności Prokuratora Krajowego, nie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk, ani nie mają charakteru niewiążącego, skoro mają być „bezwzględnie stosowane” przez podległych organowi prokuratorów. Zdaniem WSA, sporne pismo dotyczy spraw publicznych, bowiem sformułowane przez Prokuratora Krajowego zasady odnoszą się do „postępowań jurysdykcyjnych albo innych postępowań toczących się przed sądem”. Świadczy to niewątpliwie o tym, że polecony sposób zachowania prokuratorów nie dotyczy etapu postępowania prokuratorowskiego i nie ma charakteru organizacyjnego czy technicznego (np. nie określa sposobu kompletowania akt, gromadzenia materiałów sprawy, zasad związanych ze sprawowaniem nadzoru nad prowadzonymi przez prokuratorów postępowaniami), lecz odnosi się do prezentowania przez prokuratorów stanowiska merytorycznego na dalszym etapie, to jest w ramach toczących się postępowań sądowych, w których uchwała Sądu Najwyższego może znaleźć zastosowanie.

W ocenie WSA, dla odkodowania charakteru tego pisma nie może mieć znaczenia okoliczność, że dokument został skierowany (drogą wewnętrzną) tylko do podległych prokuratorów i nie był wykorzystywany „w relacjach prokuratury z innymi podmiotami”. Decydujący wpływ dla uznania spornego pisma za dokument urzędowy mają sformułowane przez Prokuratora Krajowego zasady, których bezwzględne stosowanie przez podległych prokuratorów, może wpływać na sytuację obywateli, których dotyczą wskazane w piśmie postępowania jurysdykcyjne, czy inne postępowania toczące się przed sądem.

WSA nie zgodził się ze stanowiskiem wyrażonym w odpowiedzi na skargę, że pismo Prokuratora Krajowego ma charakter „roboczy”. Nie stanowi ono bowiem notatki, analizy, czy sprawozdania z dotychczasowego stosowania prawa, nie zostało również sporządzone w celu uzgodnień czy konsultacji, nie służy wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk

w procesie decyzyjnym. WSA nie podzielił również twierdzeń organu, iż pogląd wyrażony w spornym piśmie stanowił jedynie „wskazówkę dla prokuratorów”. Przeczy temu sposób sformułowania przez Prokuratora Krajowego „polecenia”, wyrażonego w ostatnim zdaniu tego pisma, które przybrało postać kwalifikowaną, skoro stanowisko ma być przekazane podległym prokuratorom nie tylko do wiadomości, ale również do „bezwzględnego stosowania”. Nie bez znaczenia jest przy tym kontekst ustrojowy, związany z hierarchiczną organizacją Prokuratury oraz służbową podległością prokuratorów względem przełożonych, co znajduje swój wyraz także w przepisach art. 13 § 1 i 3 ustawy Prawo o prokuraturze, na które organ sam powołuje się w piśmie.

Z tych względów WSA uznał, że pismo Prokuratora Krajowego z dnia 26 lipca 2018 r. nie nosi cech dokumentu wewnętrznego i stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu.

W konsekwencji Sąd stwierdził, że do dnia wniesienia skargi organ nie załatwił (nie rozpatrzył) wniosku Stowarzyszenia z dnia 30 lipca 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej, wobec czego pozostaje w bezczynności i zobowiązał organ do załatwienia wniosku Stowarzyszenia w określonym terminie.

Jednocześnie WSA uznał, że bezczynność organu nie była jednak rażąca. Nieudostępnienie żadanego dokumentu nie stanowiło zignorowania wniosku Stowarzyszenia, lecz wynikało z odmiennej oceny prawnej co do jego charakteru, a tym samym co do możliwości jego udostępnienia jako informacji publicznej.

Prokurator Krajowy wywiódł skargę kasacyjną od powyższego wyroku – zaskarżając wyrok w całości i zarzucając naruszenie prawa materialnego, a mianowicie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., polegające na niewłaściwym zastosowaniu tego przepisu poprzez przyjęcie, że sporne pismo nie ma charakteru organizacyjnego, porządkowego, technicznego i nie stanowi wewnętrznej opinii oraz przez uznanie, że nie ma ono charakteru „roboczego”, a tym samym nie nosi cech dokumentu wewnętrznego i stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu, podczas gdy pismo będące przedmiotem postępowania ma charakter wewnętrzny, pomimo zawartych w nim sformułowań o „bezwzględnym stosowaniu”, gdyż w postępowaniu przed sądem może być wykorzystane jedynie do wyrażenia stanowiska procesowego prokuratora, które podlega ocenie sądu, a w związku z tym ma ono charakter roboczy bowiem stanowi wskazówkę dla prokuratora, jako strony postępowania i nie jest wiążące dla innych podmiotów, w szczególności stron, czy też sądu, który

proceeds the proceedings, and at the same time does not concern public affairs and in consequence does not constitute public information in the meaning of art. 1 ust. 1 u.d.i.p., subject to disclosure as to its content and form.

Referring to the above, the Prosecutor General filed a motion for the annulment of the appealed judgment and the transfer of the case to the competent authority for re-examination by the WSA.

In the justification of the cassation complaint, the Prosecutor General presented the argumentation in support of the proposed grounds for cassation.

Naczelny Sąd Administracyjny rozważył, co następuje:

The case was recognized at a non-public session on the basis of art. 15^{zzs}4 ust. 1 and ust. 3 of the Act of March 2, 2020 on specific solutions related to preventing, countering and combating COVID-19, other infectious diseases and emergency situations caused by them (Dz. U. 2021 r., poz. 2095 ze zm.).

In accordance with art. 183 § 1 of the Act of August 30, 2002 - Law on Proceedings before Administrative Courts (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), hereinafter referred to as p.p.s.a., the Supreme Administrative Court recognizes the case within the scope of the cassation complaint, taking into account the fact that the proceedings are void. In the case being recognized, no circumstances resulting in the voidness of the proceedings, as mentioned in art. 183 § 2 p.p.s.a. and no grounds for cassation, as mentioned in art. 189 p.p.s.a., which the Supreme Administrative Court considers ex officio when controlling the appealed cassation judgment, were found. In these circumstances, the case was examined only in relation to the grounds for cassation raised in the cassation complaint in support of the proposed grounds for cassation.

The author of the cassation complaint formulated only one ground for cassation: violation of the right to materiality - art. 1 ust. 1 u.d.i.p., by which the appellant questioned the assessment adopted by the court of first instance, that the information requested by the motion of July 30, 2018, contained in the written statement of the First Deputy Prosecutor General of July 26, 2018, nr PK I BP 029.33.2018 constitutes public information. The appellant cassationally consequently maintains that the information contained in the subject-matter written statement proves that it is an internal document.

The Supreme Administrative Court does not share this view, attempting to

samym sposób zastosowania art. 1 ust. 1 u.d.i.p. przez WSA w Warszawie w niniejszej sprawie.

W myśl art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Pojęcie informacji publicznej jest pojęciem niedookreślonym. Na gruncie powyższego przepisu za informację publiczną należy uznać każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty sprawujące funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Charakter informacji publicznej mają również informacje niewytworzone przez wskazane podmioty, lecz do nich się odnoszące. Informację publiczną stanowi zatem treść wszelkiego rodzaju dokumentów, nie tylko bezpośrednio zredagowanych i wytworzonych przez wskazany podmiot. Przymiot taki posiada także treść dokumentów, których podmiot używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Charakter publiczny należy zatem przypisać tym informacjom, które odnoszą się do publicznej sfery działalności. O zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje kryterium rzeczowe, a więc treść i charakter informacji (wyrok NSA z 19 kwietnia 2021 r. sygn. akt III OSK 317/21, LEX nr 3184899). Jednocześnie art. 1 ust. 1 u.d.i.p. należy wyklądać w powiązaniu z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP przewidującym, że w skład prawa dostępu do informacji publicznej wchodzi m.in. uprawnienie do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to niewątpliwie ma na celu zagwarantowanie jawności życia publicznego oraz transparentności działania organów władzy publicznej. Jak słusznie ujął to Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 9 grudnia 2013 r. sygn. akt I OPS 7/13 (pub. www.orzeczenia.nsa.gov.pl) "Transparentność działań organów władzy publicznej i poddanie tych działań kontroli społecznej może przyczynić się do poprawy standardów dotyczących ochrony praw obywatelskich, przestrzegania przepisów prawa, poprawy relacji w stosunkach obywatel - państwo i wreszcie budować zaufanie do organów władzy publicznej". Tym samym treść art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w powiązaniu z normą konstytucyjną przesądzają o przyjęciu szerokiej wykładni pojęcia "informacji publicznej".

Nie wszystkie działania podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP będą związane z powstaniem informacji publicznej. Część dokumentów służących jedynie potrzebom podmiotu zobowiązanego, pomimo że związana jest z jego działalnością, nie jest informacją publiczną i nie podlega ujawnieniu (dokumenty wewnętrzne)" (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska. *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 19 i 23).

Przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12 stwierdził, że z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od "dokumentów urzędowych" w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem "dokumenty wewnętrzne" służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych reprezentowany jest pogląd, że nie wszystkie dokumenty wewnętrzne stanowią informację publiczną. Część z nich wprawdzie służy realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają one o kierunku działania organu w konkretnej sprawie. Dokumenty, które służą gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów, jednak nie są w żadnej mierze wiążące dla organu, ewentualnie mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy, nie podlegają udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Założeniem ustawy o dostępie do informacji publicznej było zapewnienie w drodze dostępu do informacji publicznej społecznej kontroli nad działalnością m.in. organów administracji publicznej (por. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r. I OSK 1645/14 LEX nr 1770329). Cel ten winien być każdorazowo uwzględniany przy ocenie czy dana informacja ma charakter informacji publicznej.

Również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie zwracano uwagę, że zasadniczo dokumentacja o charakterze wewnętrznym bądź też

aktywność o charakterze technicznym stanowią taki rodzaj aktywności podmiotu, który nie jest nośnikiem informacji publicznej. Waleru takiej informacji nie mają zatem np:

- wewnętrzna korespondencja, która służy wymianie informacji, a także gromadzeniu niezbędnych materiałów do rozstrzygnięcia sprawy, nie zawiera jednak ani informacji, co do sposobu załatwienia sprawy, ani takich, które można byłoby uznać za wyrażenie stanowiska organu (wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r. sygn. akt I OSK 2320/13);

- korespondencja osoby wykonującej zadania publiczne z jej współpracownikami, nawet jeżeli w jakiejś części dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych; korespondencja taka nie ma jakiegokolwiek waloru oficjalności, a nawet jeśli zawiera propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się w zakresie swobody niezbędnej dla podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia (wyrok NSA z 14 września 2012 r. sygn. akt I OSK 1203/12; wyrok NSA z 25 marca 2014 r. sygn. akt I OSK 2320/13; wyrok NSA z 31 lipca 2014 r. sygn. akt I OSK 2770/13; wyrok NSA z 18 września 2014 r. sygn. akt I OSK 3073/13, 15 lipca 2021 r. sygn. akt III OSK 3335/21.).

Uwzględniając przyjęte założenia systemowe należy zaaprobować pogląd wyrażony przez Sąd pierwszej instancji, że pismo Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego z dnia 26 lipca 2018 roku, nr PK I BP 029.33.2018 stanowi informację publiczną. Przedmiotowe pismo niewątpliwie zostało wytworzone przez podmiot władzy publicznej, zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Przyjąć również trzeba, że dotyczyło ono działalności organów władzy publicznej – Prokuratury. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze, Dz. U. 2022 r. poz. 1247, prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Swoje funkcje prokuratura realizuje poprzez podejmowanie różnorodnych czynności procesowych w postępowaniach sądowych (karnych, cywilnych, sądownoadministracyjnych), administracyjnych, jak również w prowadzonych postępowaniach przygotowawczych. Realizując swoje zadania prokurator jest niezależny. Nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy prokurator przełożony zwiąże go wydanym przez siebie zarządzeniem, wytycznymi lub poleceniem – art. 7 § 1 i § 2 ustawy o Prokuraturze. Analizowane pismo z dnia 26 lipca 2018 roku, nr PK

I BP 029.33.2018 zostało sporządzone przez Prokuratora Krajowego, który stosownie do art. 18 § 2 ustawy o Prokuraturze jest prokuratorem przełożonym prokuratorów Prokuratury Krajowej oraz prokuratorów pozostałych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Zgodnie z dyrektywą wynikającą z treści art. 13 § 1 i § 3 ustawy o Prokuraturze Prokurator Krajowy może w zastępstwie Prokuratora Generalnego kierować działalnością prokuratury wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia. Analiza treści objętego wnioskiem dostępowym pisma z dnia 26 lipca 2018 roku, nr PK I BP 029.33.2018 dowodzi, iż stanowi ono polecenie skierowane do podległych prokuratorów. Świadczy o tym powołanie się w końcowej jego części na art. 13 § 1 i § 3 ustawy o Prokuraturze oraz zwrot, w którym nakazuje się podległym prokuratorom „bezwzględne stosowanie” polecenia. Kluczowa dla identyfikacji wzmiankowanego pisma jako informacji publicznej jest jego treść. Odnosi się ono bowiem szeroko do stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 28 czerwca 2018 roku, sygn. I KZP 4/18. Prokurator Krajowy wyraził własną ocenę zagadnienia prawnego, którego dotyczyła przedmiotowa uchwała oraz sformułował zasady, którymi mają kierować się podlegli prokuratorzy w konfiguracjach procesowych zbieżnych z układem, którego ta uchwała dotyczyła. Treść pisma wskazuje, iż chodzi o „postępowania jurysdykcyjne oraz inne postępowania toczące się przed sądem”. Zasady te, jak wyżej odnotowano, podlegli prokuratorzy zobowiązani są stosować w sposób bezwzględny. Z powyższego wynikają istotne wnioski: po pierwsze, wydane przez Prokuratora Krajowego polecenie nie stanowi elementu kształtującego proces podejmowania decyzji o kierunku działalności prokuratury, nie ma formy uzgodnieniowej, analitycznej bądź ocennej, lecz ma charakter definitywny, rozstrzygający o tym, jak w określonych układach procesowych mają postępować prokuratorzy. Pismo z dnia 26 lipca 2018 roku zawiera więc dane dotyczące zasad funkcjonowania podmiotu władzy publicznej, a w szczególności trybu jego działania (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a) oraz sposobu załatwiania spraw (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d). Trafnie WSA zwraca uwagę, że polecenie Prokuratora Krajowego nie ma charakteru wewnętrznego, nie dotyczy kwestii porządkujących organizację i prowadzenie postępowań prokuratorskich. Jego celem jest wskazanie jednolitego sposobu działania prokuratorów, jako uczestników postępowań sądowych, w określonych skonfigurowaniach sądowo-procesowych. Niewątpliwie więc dotyczy zewnętrznej sfery działalności prokuratury, obejmującej aktywność ingerującą w sferę prawną

pozostałych stron postępowań sądowych w ramach interakcji procesowych. Monitowana w skardze kasacyjnej okoliczność, iż sposób i tryb działania prokuratora w postępowaniu sądowym nie determinuje ostatecznych skutków prawnych, albowiem te zależą od oceny i decyzji sądu, pozostaje irrelevantna z perspektywy ocen prawnych formułowanych na gruncie niniejszej sprawy. Istotne jest wyłącznie to, że działania te cechuje wpływ na sytuację prawną jednostek uczestniczących w postępowaniach sądowych z udziałem prokuratora. Jeżeli działania te wynikają z przyjętego paradygmatu, którego źródłem jest wiążące prokuratorów polecenie Prokuratora Krajowego, to polecenie to, jako źródło danych pozwalających odtworzyć tryb działania prokuratury oraz sposób załatwiania przez nią spraw, podlega udostępnieniu jako informacja publiczna. Nie można zgodzić się ze skarżącym kasacyjnie, że stanowisko prokuratora prezentowane w postępowaniach sądowych zgodnie z poleceniem nie jest wiążące, a przez to jest wyłącznie roboczą wskazówką dla prokuratora. Polecenie Prokuratora Krajowego wyrażone w piśmie z 26 lipca 2018 roku jest wiążące dla każdego podległego prokuratora, albowiem zobowiązuje go do określonych działań procesowych. Z kolei działania podjęte przez prokuratora zgodnie z poleceniem w toku postępowania sądowego jest wiążące dla sądu w tym sensie, że musi spowodować odpowiednią reakcję procesową sądu. Stanowisko prokuratora musi zostać poddane sądowej ocenie i w zależności od sformułowanych w ramach tej oceny konkluzji wywołać określone następstwa procesowe. Nie można więc zasadnie twierdzić, że polecenie sformułowane w piśmie Prokuratora Krajowego ma charakter roboczy i jest jedynie wskazówką dla prokuratora.

Nie może również umykać systemowy kontekst ocenianej sprawy. Jeżeli prokuratura, jako organ władzy publicznej, do zadań którego należy ochrona praworządności, przyjmuje poprzez wiążące polecenie określony sposób interpretacji przepisów prawa, za którym idzie adekwatna do tej interpretacji formuła aktywności procesowej, to zgodnie z konstytucyjnym uprawnieniem proklamowanym w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do informacji o treści takiego polecenia. Nie jest to bowiem informacja, która dotyczy wyłącznie wewnętrznej, organizacyjnej sfery działania prokuratury, lecz tego obszaru działalności prokuratury, w którym aktywne są również jednostki oraz inne podmioty publiczne (sądy). Niewątpliwie więc dotyczy spraw publicznych.

Zagadnienie ostatnie, odnoszące się do braku skierowania polecenia „na zewnątrz”. Wyjaśnić trzeba, że kwestia zewnętrznego charakteru pisma ma

znaczenie jedynie przy rozstrzygnięciu o tym, czy pismo to jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Należy potwierdzić, że zgodnie z powołanym przepisem „zewnętrzność” pisma, rozumiana jako skierowanie go do innego podmiotu, lub złożenie do akt sprawy, stanowi cechę definicyjną dokumentu urzędowego. Nie oznacza to jednak, że każde pismo, które nie cechuje się tak rozumianą zewnętrżnością jest dokumentem wewnętrżnym. Nieskierowanie pisma do podmiotu spoza struktur organizacyjnych jego autora dowodzi wyłącznie tego, że nie mamy do czynienia z dokumentem urzędowym, nie przesądza zaś o tym, że nie jest ono nośnikiem informacji publicznej. O tym decyduje jego treść. O zakwalifikowaniu określonej informacji, jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu u.d.i.p., decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji – wyrok NSA z 21 kwietnia 2022 r., sygn. III OSK 3032/21. Nie każdy dokument zawierający informację publiczną jest dokumentem urzędowym i nie każdy dokument niebędący dokumentem urzędowym jest dokumentem wewnętrżnym. Dokument urzędowy jest wyłącznie jedną z form inkorporacji informacji publicznej. Dowodzi tego struktura treści art. 3 i art. 6 u.d.i.p., która dokumenty urzędowe traktuje jako jedną z form informacji publicznej – art. 3 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. Pismo Prokuratora Krajowego z 26 lipca 2018 roku zawiera treść, która stanowi informację publiczną, a fakt, iż pismo to nie zostało skierowane do podmiotów spoza struktur prokuratury nie może pozbawiać jej tego charakteru.

Z podanych przyczyn, Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Anna Stachnik

sekretarz sądowy